

**Gericht:** VG München  
**Aktenzeichen:** M 1 K 15.5714  
**Sachgebiets-Nr.** 1021

**Rechtsquellen:**

Art. 23 RL 2008/50/EG;  
§ 47 BImSchG;  
§§ 3, 27 der 39. BImSchV;  
§ 42 Abs. 2 VwGO

**Hauptpunkte:**

Klagebefugnis eines anerkannten Umweltverbandes;  
Luftreinhalteplan;  
Geeignete Maßnahmen;  
Schnellstmögliche Grenzwerteinhaltung;  
Bedingt gestellter Beweisantrag (abgelehnt)

**Leitsätze:**

---

Urteil der 1. Kammer vom 21. Juni 2016



M 1 K 15.5714

## Bayerisches Verwaltungsgericht München

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsstreitsache

\*\*\*\*\* e.V.  
vertreten durch den Vorstand  
\*\*\*\*\*

- Kläger -

bevollmächtigt:  
Rechtsanwälte \*\*\* \*\*  
\*\*\*\*\*

gegen

### Freistaat Bayern

vertreten durch:  
Bayerisches Staatsministerium für  
Umwelt und Verbraucherschutz  
Rosenkavalierplatz 2, 81925 München

- Beklagter -

beigeladen:  
**Landeshauptstadt München**  
**Rathaus**  
vertreten durch den Oberbürgermeister  
Marienplatz 8, 80331 München

bevollmächtigt:  
Rechtsanwälte \*\*\*\*\*  
\*\*\* \*\*  
\*\*\*\*\*

wegen

Überschreitung der Grenzwerte der 39. BImSchV in 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**

folgendes

### **Urteil:**

- I. Der Beklagte wird verpflichtet, den für die Landeshauptstadt München geltenden Luftreinhalteplan so zu ändern, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Grenzwertes für NO<sub>2</sub> in Höhe von 40 µg/cbm im Stadtgebiet München enthält.
- II. Der Beklagte und die Beigeladene tragen die Kosten des Verfahrens je zur Hälfte.
- III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Der jeweilige Vollstreckungsschuldner darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht der Kläger vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

### **Tatbestand:**

Der Kläger, ein nach § 3 des Gesetzes über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz – UmwRG) anerkannter Umweltschutzverband, begehrt die Verpflichtung des Beklagten zur Änderung des Luftreinhalteplans für die Landes-

hauptstadt München mit dem Ziel, weitere Maßnahmen zur Einhaltung der Immissionsgrenzwerte für Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>) in diesen aufzunehmen.

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

Am 18. Dezember 2015 hat der Kläger Klage zum Bayerischen Verwaltungsgericht München erhoben und beantragt,

den Beklagten zu verpflichten, den für die Landeshauptstadt München geltenden Luftreinhalteplan so zu ändern, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Grenzwertes für NO<sub>2</sub> in Höhe von 40 µg/cbm im Stadtgebiet München enthält.

Er sei als anerkannter Umweltschutzverband klagebefugt. Der für NO<sub>2</sub> seit 1. Januar 2010 einzuhaltende Grenzwert im Jahresmittel von 40 µg/cbm werde an mehreren Orten im Stadtgebiet überschritten. Der Beklagte komme seiner sich aus § 47 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz – BImSchG) i.V.m. § 27 Abs. 2 der Neununddreißigsten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, Verordnung über Luftqualitätsstandards und Emissionshöchstmengen (39. BImSchV) ergebenden Verpflichtung nicht nach. Die bisher ergriffenen Maßnahmen seien nicht geeignet, die Grenzwertüberschreitung so kurz wie möglich zu halten.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Im Luftreinhalteplan seien alle umsetzbaren Maßnahmen aufgeführt. Die Prüfung weiterführender Maßnahmen sei Gegenstand der Maßnahme M 1 der 6. Fortschreibung, wobei das besondere Augenmerk auf den rechtlich, verkehrstechnisch und räumlich möglichen Maßnahmen und deren lufthygienischer Wirksamkeit liege. Die vom Kläger geforderten weiteren Maßnahmen seien mehrfach geprüft und bewertet worden. Die Probleme der momentanen NO<sub>2</sub>-Situation würden durch divergierende Regelungen der EU zu Emissionen und Immissionen verursacht. Die Emissionsgrenzwerte für Euro-6-Dieselfahrzeuge im tatsächlichen Fahrbetrieb würden nicht eingehalten. Hinzu kämen legale und illegale Manipulationen bei Abgasminderungssystemen von Dieselfahrzeugen. Um diese Probleme zu lösen, seien wirksame Anforderungen an das Emissionsverhalten von Dieselfahrzeugen auf europäischer Ebene erforderlich. Nach derzeitigem Stand würden die europäischen Instrumente nicht vor dem Jahr 2020 wirksam werden. So lange politische Grundsatzentscheidungen hierzu nicht vorlägen, könnten die Immissionsgrenzwerte in München nicht eingehalten werden.

Die Beigeladene beantragt,

die Klage abzuweisen.

Die Klage sei mangels Klagebefugnis schon unzulässig, jedenfalls aber unbegründet. An der Messstation Landshuter Allee träten aufgrund der Bebauungsstruktur, der Verkehrsstärke und der meteorologischen Randbedingungen die höchsten Konzentrationen auf. In den zur Landshuter Allee führenden Seitenstraßen könne ab einer

Entfernung von etwa 50 m davon ausgegangen werden, dass der NO<sub>2</sub>-Grenzwert für das Jahresmittel unterschritten sei. Daher seien die an der Landshuter Allee gemessenen NO<sub>2</sub>-Konzentrationen weder auf den gesamten Mittleren Ring noch auf das Stadtgebiet München übertragbar. Müsste der NO<sub>2</sub>-Grenzwert im Bereich des am höchsten belasteten Straßenabschnitts des Mittleren Rings kurzfristig eingehalten werden, dann müsste die derzeitige Verkehrsmenge auf dem Mittleren Ring entweder um mindestens 80% reduziert oder jeglicher Lastkraftverkehr verboten und zudem sämtliche Dieselfahrzeuge durch Benzinfahrzeuge ersetzt werden. Der Minderungseffekt durch die auf europäischer Ebene festgelegten Emissionsbegrenzungen für Kraftfahrzeugemissionen der Abgasnormen Euro-5 und Euro-6 sei nicht in dem erwarteten Maße eingetreten. Die akute Bedeutung der verkehrsbedingten Schadstoffe, insbesondere von NO<sub>2</sub>, beruhe nicht auf einer Zunahme der Luftbelastung, sondern auf dem planmäßigen Absenken der Grenzwerte, so dass eine Grenzwertüberschreitung keineswegs eine Zunahme der Gefahr durch Luftschadstoffe bedeute. Die Belastung durch Immissionen aus dem Straßenverkehr könne ohne verschärfte europäische Produktnormen und deren korrekte Überwachung nicht bewältigt werden. Die europäischen und bundesrechtlichen Normen über die Luftreinhalteplanung würden einen konzeptionellen Widerspruch des europäischen Rechts beweisen. Produktrechtliche Regelungen für Kraftfahrzeuge würden für dieselbetriebene Kraftfahrzeuge erst mit langfristigen Zeitplänen Verbesserungen vorsehen. Im Rahmen der Luftreinhalteplanung der Beigeladenen sei eine umfassende Prüfung der möglichen Maßnahmen zur Reduzierung der Luftschadstoffbelastung durchgeführt worden, geeignete Maßnahmen seien umgesetzt worden.

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

### **Entscheidungsgründe:**

Die Entscheidung kann ohne weitere mündliche Verhandlung ergehen, weil die Beteiligten hiermit einverstanden sind, § 101 Abs. 2 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO). Die Klage hat Erfolg, da sie zulässig (I.) und begründet (II.) ist.

I. Die Klage ist zulässig.

1. Bei pflichtwidrigem Unterlassen einer Luftreinhalteplanung ist die allgemeine Leistungsklage statthafte Klageart (vgl. VG München, U.v. 9.10.2012 – M 1 K 12.1046 – juris Rn. 18; BayVGH, U.v. 18.5.2006 – 22 BV 05.2462 – juris Rn. 15; BVerwG, U.v. 5.9.2013 – 7 C 21.12 – juris Rn. 18).

2. Der Kläger ist als nach § 3 UmwRG anerkannter Umweltschutzverband entgegen dem Vortrag der Beigeladenen klagebefugt.

Die Klagebefugnis folgt aus § 42 Abs. 2 Halbs. 2 VwGO, der auch im Rahmen der allgemeinen Leistungsklage Anwendung findet (Sodan in Sodan/Ziekow, VwGO, 4. Aufl. 2014, § 42 Rn. 62, 371). Der Kläger kann geltend machen, durch die unzureichende Fortschreibung des Luftreinhalteplans, der den Anforderungen des § 47 Abs. 1 BImSchG i.V.m. § 27 der 39. BImSchV nicht genügt, in seinen Rechten verletzt zu sein. § 47 Abs. 1 BImSchG räumt nämlich nicht nur unmittelbar betroffenen natürlichen Personen, sondern auch nach § 3 UmwRG anerkannten Umweltverbänden das Recht ein, die Aufstellung eines den Vorschriften des Luftqualitätsrechts entsprechenden Luftreinhalteplans zu verlangen. Zwar kann der Kläger als juristische Person in seiner Gesundheit nicht betroffen sein und die Verletzung eines aus der Gewährleistung der körperlichen Unversehrtheit folgenden subjektiven Rechts auf



Einhaltung der Immissionsgrenzwerte nicht geltend machen. Nach dem hergebrachten Begriffsverständnis des subjektiven Rechts würde außerdem Entsprechendes gelten, soweit das Luftqualitätsrecht dem Schutz der Umwelt als solcher und damit einem Allgemeininteresse dient. Jedoch gebietet das Unionsrecht eine erweiternde Auslegung der aus dem Luftqualitätsrecht folgenden subjektiven Rechtspositionen. § 47 Abs. 1 BImSchG ist im Hinblick auf die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 8. März 2011 (C-240/09 – juris, NVwZ 2011, 673 ff.) dahingehend auszulegen, dass auch Umweltverbände das Recht haben, die Einhaltung der zwingenden Vorschriften des Luftqualitätsrechts zu verlangen. Allerdings ist nicht jedem Umweltverband ein Recht auf Einhaltung der Vorschriften bei Aufstellung eines Luftreinhalteplans zu gewähren. Umweltverbände können nur dann Träger von materiellen subjektiven Rechten sein, wenn sie nicht nur Teil der allgemeinen Öffentlichkeit, sondern der „betroffenen Öffentlichkeit“ sind. Dies ist bezüglich nichtstaatlicher Organisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen, zu bejahen. Der Kläger erfüllt diese Voraussetzungen, da er nach § 3 UmwRG anerkannt ist. Dieser Norm ist die Grundentscheidung zu entnehmen, dass nur die hiernach anerkannten Umweltverbände berechtigt sein sollen, die Verletzung von dem Umweltschutz dienenden Rechtsvorschriften vor Gericht geltend zu machen. Weitere Voraussetzungen für dieses den Umweltverbänden eingeräumte Recht sind nicht ersichtlich (ausführlich zur Klagebefugnis BVerwG, U.v. 5.9.2013 – 7 C 21.12 – juris Rn. 17-50).

II. Die Klage ist auch begründet.

Der Kläger hat einen Anspruch gegen den Beklagten auf Änderung des Luftreinhalteplans für die Landeshauptstadt München in dem Sinne, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Grenzwertes für NO<sub>2</sub> in Höhe von 40 µg/cbm enthalten muss.

Nach § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG, der Art. 23 Abs. 1 Satz 1 der Richtlinie 2008/50/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa in nationales Recht umsetzt, hat die zuständige Behörde einen Luftreinhalteplan aufzustellen, wenn die durch eine Rechtsverordnung nach § 48a Abs. 1 BImSchG festgelegten Immissionsgrenzwerte einschließlich festgelegter Toleranzmargen überschritten werden. Die Maßnahmen eines Luftreinhalteplans müssen nach § 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG geeignet sein, den Zeitraum einer Überschreitung von bereits einzuhaltenden Immissionsgrenzwerten so kurz wie möglich zu halten.

1. Nach Art. 13 Abs. 1 i.V.m. Anhang XI Buchstabe B der RL 2008/50/EG, der durch § 48a Abs. 1 BImSchG i.V.m. § 3 Abs. 2 der 39. BImSchV in nationales Recht umgesetzt wird, beträgt der über ein Kalenderjahr gemittelte Immissionsgrenzwert für NO<sub>2</sub> 40 µg/cbm. Die Frist zur Einhaltung dieses Grenzwerts ist nach Art. 13 Abs. 1 i.V.m. Anhang XI Buchstabe B der RL 2008/50/EG seit 1. Januar 2010 abgelaufen.

2. Die NO<sub>2</sub>-Belastung in München (Jahresmittelwert) lag an den Messstellen Landshuter Allee (83 µg/cbm) und Stachus (62 µg/cbm) im Kalenderjahr 2014 über dem zulässigen über das Kalenderjahr gemittelten Immissionsgrenzwert von 40 µg/cbm. Gleiches gilt für das Kalenderjahr 2015, in dem die Werte an der Messstelle Landshuter Allee bei 84 µg/cbm und an der Messstelle Stachus bei 64 µg/cbm lagen (Umweltbundesamt, „Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>) im Jahr 2015“ – [http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/358/dokumente/no2\\_2015\\_1.pdf](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 beiden genannten Messstationen und

damit an der Nichteinhaltung der Vorgaben von Art. 13 Abs. 1 i.V.m. Anhang XI Buchstabe B der RL 2008/50/EG und § 3 Abs. 2 der 39. BImSchV.

3. Da die zulässigen Immissionsgrenzwerte überschritten sind, ergibt sich aus Art. 23 Abs. 1 Satz 2 RL 2008/50/EG, § 47 Abs. 1 Satz 1 und Satz 3 BImSchG und § 27 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 der 39. BImSchV die Pflicht des Beklagten, in den Luftreinhalteplan *geeignete* Maßnahmen aufzunehmen, um den Zeitraum der Nichteinhaltung so *kurz wie möglich* zu halten. Die Einhaltung der Grenzwerte soll also durch geeignete Maßnahmen *schnellstmöglich* erfolgen.

An dieser Pflicht ändert der Vortrag der Beigeladenen, dass die Grenzwertüberschreitung von NO<sub>2</sub> nicht eine Zunahme der Gefahr durch Luftschadstoffe bedeute, sondern auf der Absenkung der jeweiligen Grenzwerte beruhe, nichts. Denn die Verpflichtung zur Aufstellung eines Luftreinhalteplans mit geeigneten Maßnahmen ergibt sich aus den zitierten gesetzlichen Regelungen und der derzeit vorhandenen Überschreitung der geltenden Grenzwerte. Es kommt auf die Grenzwertüberschreitung an sich und nicht darauf an, ob die Luftbelastung im Stadtgebiet der Beigeladenen zunimmt oder sinkt.

4. Den unter 3. beschriebenen Anforderungen genügt die 6. Fortschreibung des Luftreinhalteplans nicht. Daher ist der Beklagte weiterhin zur Aufstellung eines Luftreinhalteplans mit zur schnellstmöglichen Grenzwerteinhaltung geeigneten Maßnahmen verpflichtet.

a) Die Maßnahmen der 6. Fortschreibung sind schon nach dem eigenen Vortrag des Beklagten nicht zur schnellstmöglichen Grenzwerteinhaltung geeignet. Mindestanforderung an die Geeignetheit einer Maßnahme ist, dass sie der Beklagte als Verantwortlicher für die Aufstellung des Luftreinhalteplans selbst für geeignet hält. Dem wird

die 6. Fortschreibung des Luftreinhalteplans nicht gerecht, denn der Beklagte selbst erwartet ohne zusätzliche Maßnahmen keine Einhaltung des NO<sub>2</sub>-Immissionsgrenzwerts an der Messstation Landshuter Allee vor 2030 und an der Messstation Stachus vor 2025 (S. 76 der 6. Fortschreibung des Luftreinhalteplans).

b) Die Maßnahmen der 6. Fortschreibung des Luftreinhalteplans sind nicht geeignet, um die vorgegebenen Grenzwerte schnellstmöglich einhalten zu können.

aa) Nach den gesetzlichen Vorgaben müssen die Maßnahmen eines Luftreinhalteplans geeignet sein, den Überschreitszeitraum so kurz wie möglich zu halten. Dabei bedeutet „schnellstmöglich“ nicht sofort. Es ist aber eine zeitnahe Verwirklichung der Luftqualitätsziele anzustreben (vgl. auch BVerwG, U.v. 5.9.2013 – 7 C 21.12 – juris Rn. 59). Die vom Beklagten in der 6. Fortschreibung des Luftreinhalteplans (S. 76) aufgestellte Prognose, dass eine Einhaltung des NO<sub>2</sub>-Immissionsgrenzwerts für das Jahresmittel an der Messstation Landshuter Allee ohne zusätzliche Maßnahmen voraussichtlich erst nach 2030 möglich und an der Messstation Stachus nicht vor 2025 zu erwarten ist, genügt nicht den gesetzlichen Vorgaben an eine schnellstmögliche Grenzwerteinhaltung. Vielmehr wurde in dem am 9. Oktober 2012 entschiedenen Verfahren zum Luftreinhalteplan München (M 1 K 12.1046 – juris) schon eine Grenzwerteinhaltung in den Jahren 2015 bzw. 2020 nicht mehr als „schnellstmöglich“ betrachtet.

(1) Die bekanntgewordene Problematik betreffend die Emissionen von Dieselfahrzeugen führt auch unter dem Blickwinkel der Verhältnismäßigkeit nicht dazu, dass ein Erreichen des Immissionsgrenzwerts ab 2025 bzw. 2030 als „schnellstmöglich“ im Rechtssinne angesehen werden kann. Bekanntlich können Dieselfahrzeuge die Vorgaben der Euro-5- und Euro-6-Normen, die unter den vorgesehenen Testbedingungen gemessen wurden, im tatsächlichen Fahrbetrieb nicht einhalten. Darüber

hinaus wurde offenbar von einigen Herstellern von Dieselfahrzeugen die Software der Fahrzeuge 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.

Dieser Sachverhalt ist 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 RL 2008/50/EG, beruhen und deshalb im Rahmen der nationalen Rechtsanwendung nicht relativiert werden können. Mit dem Vorbringen, eine Lösung der Luftreinhalteproblematik könne nur unter Berücksichtigung des tatsächlichen Schadstoffausstoßes von Dieselfahrzeugen auf europäischer Ebene erfolgen, können sich der Beklagte und die Beigeladene deshalb nicht der Pflicht entziehen, durch eine effiziente Luftreinhalteplanung zu einer schnellstmöglichen Grenzwerteinhaltung beizutragen.

Allerdings ist die Problematik um die Dieselemissionen bei der Bestimmung des Begriffs „schnellstmöglich“ zu berücksichtigen. Im Rahmen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ist zu berücksichtigen, dass der Beklagte und die Beigeladene ebenso wie der Gesetzgeber bei der Grenzwertfestlegung davon ausgehen durften, dass die Vorgaben der Euro-5- und Euro-6-Normen durch Dieselfahrzeuge auch im Echtbetrieb eingehalten würden. Nachdem der hierdurch zu erwartende Beitrag zur Schadstoffreduzierung sich nun nicht zeitnah realisiert, kann eine „schnellstmögliche“ Grenzwerteinhaltung nicht in den ursprünglich prognostizierten Zeiträumen erwartet werden. Ein Hinausschieben bis über das Jahr 2030 rechtfertigt sich hieraus indes nicht.

Die vom Beklagten und der Beigeladenen zusätzlich ins Feld geführten sog. „Softwermanipulationen“ haben keine Auswirkungen auf die Frage, ob die in der 6. Fort-

schreibung getroffene Prognose den Anforderungen an eine schnellstmögliche Grenzwerteinhaltung genügt. Denn die Prognose wurde unabhängig von den bekanntgewordenen „Softwaremanipulationen“ getroffen. Der Beklagte trägt selbst vor, eine Abschätzung der Auswirkungen der Manipulationen auf die Luftqualität könne erst dann erfolgen, wenn der Sachverhalt aufgeklärt sei.

(2) Ferner ist bei der Frage nach der „schnellstmöglichen“ Grenzwerteinhaltung auch zu berücksichtigen, dass nach Art. 13 Abs. 1 i.V.m. Anhang XI Buchstabe B der RL 2008/50/EG die Einhaltung der Grenzwerte bereits seit 2010 verpflichtend ist. Wegen der andauernden Grenzwertüberschreitungen in verschiedenen Städten Deutschlands hat die Europäische Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland bereits ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet. Auch wurde der Beklagte schon im Jahr 2012 gerichtlich zur Fortschreibung des Luftreinhalteplans mit zur schnellstmöglichen Grenzwerteinhaltung geeigneten Maßnahmen verpflichtet (VG München, U.v. 9.10.2012 – M 1 K 12.1046 – juris).

(3) Vor diesem Hintergrund, dass eine schnellstmögliche Grenzwerteinhaltung aufgrund der Diesel-Problematik wohl nicht (mehr) – wie zunächst angenommen (VG München, U.v. 9.10.2012 – M 1 K 12.1046 – juris) – 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 an eine schnellstmögliche Grenzwerteinhaltung 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.

bb) Dem Beklagten ist es dabei auch unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (vgl. auch VG Hamburg, U.v. 5.11.2014 – 9 K 1280/13 – juris Rn. 30 ff.; BVerwG, U.v. 5.9.2013 – 7 C 21.12 – juris Rn. 59) möglich, geeignete Maßnahmen zur schnellstmöglichen Grenzwerteinhaltung in den Luftreinhalteplan aufzunehmen (vgl. BVerwG v. 29.3.2007 – 7 C 9.06 – juris Rn. 18). Denn es stehen weitere, effektive Maßnahmen im Raum, die geeignet wären, eine schnellere als die vom Beklagten angestrebte Grenzwerteinhaltung zu erreichen. Insofern sind die in der 6. Fortschreibung des Luftreinhalteplans aufgenommenen Maßnahmen nicht einschneidend genug.

(1) Die Maßnahmen M 2 bis M 20 der 6. Fortschreibung des Luftreinhalteplans können zwar ggfs. einen Beitrag zur Grenzwerteinhaltung leisten, sind aber für sich genommen keine Maßnahmen, die zur schnellstmöglichen Grenzwerteinhaltung im Sinn der § 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG, § 27 Abs. 2 der 39. BImSchV geeignet wären. Die Maßnahme M 2 „Anpassungen der bestehenden Umweltzone zur Reduzierung der NO<sub>2</sub>-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 – den Dieselfahrzeugen – ansetzen mag, so ist die Maßnahme M 2, die in ihrer derzeitigen Form keine unmittelbaren Auswirkungen auf die NO<sub>2</sub>-Belastung erwarten lässt, viel zu unkonkret, um effektiv 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 im Sinne der Anforderungen der § 47

Abs. 1 Satz 3 BImSchG, § 27 Abs. 2 der 39. BImSchV geeignet wären und der Beklagte damit seiner gesetzlichen Verpflichtung nachgekommen wäre.

(2) Die Maßnahme M 1, auf die der Beklagte 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 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 NO<sub>2</sub>-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 gesetzlichen Anforderungen des Art. 23 RL 2008/50/EG, des § 47 Abs. 1 BImSchG und des § 27 der 39. BImSchV, aus denen sich ergibt, dass es effektiver Maßnahmen zur Grenzwerteinhaltung bedarf. Unter Berücksichtigung des Schutzes von Gesundheit und Umwelt sind im Falle der Nichteinhaltung von Grenzwerten einschneidende Maßnahmen erforderlich, um die Überschreitung schnellstmöglich zu beenden (vgl. auch VG München, U.v. 10.2012 – M 1 K 12.1046 – juris Rn. 32 f.). Der Gutachtensauftrag stellt jedoch 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 Grenzwerte-



teinhaltung 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 Beklagten vorgelegte funktionale Leistungsbeschreibung zu der Maßnahme M 1 nicht erkennen, dass damit konkrete Prüfaufträge für konkrete, ggfs. auch verkehrsbeschränkende Maßnahmen verbunden wären. Es fehlt ihr 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 gesetzlichen Vorgaben zu machen. Die bloße Prüfung „möglicher Maßnahmen“ genügt auch unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nicht der Verpflichtung zur schnellstmöglichen Erreichung des Grenzwerts. 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 überprüfen 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.

(3) Dem Beklagten sind Maßnahmen, die über die in der 6. Fortschreibung aufgenommenen hinausgehen, rechtlich und tatsächlich möglich. So wäre es ohne weiteres möglich, ein konkretes Gutachten, in dem einschneidende Maßnahmen benannt und zur Überprüfung gestellt werden, in Auftrag zu geben. Darüber hinaus lässt sich dem klägerischen Vortrag eine Vielzahl an möglichen einschneidenden Maßnahmen entnehmen. Die „Blaue Plakette“, die „City-Maut“ oder Verkehrsbeschränkungen für besonders belastete Bereiche sind nur einige davon. Auch temporäre Maßnahmen wären ggfs. denkbar.

5. Mit der Antragsformulierung geht der Kläger nicht über das ihm Zustehende hinaus. Bei der Auswahl der Maßnahmen und der von ihnen negativ Betroffenen verfügt die Behörde nämlich über einen Gestaltungsspielraum, der einen Anspruch des von einer Überschreitung des Immissionsgrenzwerts Betroffenen ebenso wie eines Umweltverbandes auf Ergreifen einer bestimmten Maßnahme regelmäßig – so auch vorliegend – ausschließt (vgl. VG München, U.v. 9.10.2012 – M 1 K 12.1046 – juris Rn. 34 m.w.N.). Der Kläger hat keinen Anspruch auf die Aufnahme einer konkreten

Maßnahme in den Luftreinhalteplan. Er hat jedoch angesichts der fortdauernden Grenzwertüberschreitung einen Anspruch darauf, dass der Beklagte zur schnellstmöglichen, zeitnahen Grenzwerteinhaltung geeignete, einschneidende Maßnahmen prüft und zur weiteren Verringerung der Werte in sein Luftreinhaltekonzept aufnimmt. Neben den vom Kläger benannten Möglichkeiten wie etwa der „Blauen Plakette“ und der „City-Maut“ sind eine Vielzahl weiterer Optionen denkbar.

6. Die von der Beigeladenen in der mündlichen Verhandlung vom 10. Mai 2016 bedingt gestellten Beweisanträgen waren abzulehnen.

a) Der Antrag, zum Beweis der Tatsache, dass in Seitenstraßen, die zur Landshuter Allee führen, ab einer Entfernung von etwa 50 m zur Einmündung in die Landshuter Allee davon ausgegangen werden kann, dass der NO<sub>2</sub>-Grenzwert für das Jahresmittel unterschritten ist und die an der Landshuter Allee als stärkstem Belastungspunkt gemessenen NO<sub>2</sub>-Konzentrationen weder auf den gesamten Verlauf des Mittleren Rings noch auf das Stadtgebiet München übertragbar sind, ein Sachverständigen-gutachten einzuholen, war abzulehnen. Denn die unter Beweis gestellten Tatsachen sind nicht entscheidungserheblich (vgl. Geiger in Eyermann, VwGO, 14. Aufl. 2014, § 86 Rn. 25). Selbst wenn man sie als wahr unterstellt, ändern sie nichts am Verpflichtungsanspruch des Klägers. Denn auch wenn die Messungen an der Landshuter Allee nicht für das gesamte Stadtgebiet München repräsentativ sind, so sind sie dennoch Beweis dafür, dass die Grenzwerte nicht im gesamten Stadtgebiet eingehalten sind, so dass die Verpflichtung zur Aufstellung eines Luftreinhalteplans mit geeigneten Maßnahmen besteht. Hinzu kommt, dass der Grenzwert nicht nur an der Messstation Landshuter Allee, sondern auch an der Messstation Stachus überschritten ist. Daher würde die tenorierte Verpflichtung des Beklagten auch dann bestehen, wenn die Messung an der Station Landshuter Allee bei der Beurteilung außen vor bliebe.

b) Der Antrag, zum Beweis der Tatsache, dass die derzeitige Verkehrsmenge auf dem Mittleren Ring entweder um insgesamt 80% reduziert werden müsste oder jeglicher Lastkraftverkehr auf dem Mittleren Ring verboten werden müsste und zusätzlich sämtliche Diesel-Personenkraftwagen durch Benzin-Personenkraftwagen auf dem Mittleren Ring ersetzt werden müssten, wenn der geltende NO<sub>2</sub>-Immissionsgrenzwert im Bereich des am höchsten belasteten Straßenabschnitts des Mittleren Rings kurzfristig eingehalten werden müsste, ein Sachverständigengutachten einzuholen, war ebenfalls abzulehnen. Unterstellt, der Beweisantrag sollte dazu dienen, eine Konkretisierung des Begriffs „kurzfristig“ als Synonym zu „schnellstmöglich“ zu erlangen, wäre er unzulässig, weil es sich hierbei um einen durch richterliche Ausfüllung zu klärenden Begriff handelt. Würde man zu Gunsten der Beigeladenen annehmen, dass sie mit der „kurzfristigen“ Einhaltung die „sofortige“ Einhaltung der Immissionsgrenzwerte meinte, so könnte man die unter Beweis gestellte Tatsache als wahr unterstellen und sie wäre dennoch nicht entscheidungserheblich. Denn die Tatsache, dass eine sofortige Einhaltung der Grenzwerte nur durch die von der Beigeladenen beschriebenen drastischen Maßnahmen erreicht werden könnte, verdeutlicht umso mehr, dass der vom Beklagten zu erstellende Luftreinhalteplan einschneidende Maßnahmen enthalten muss, um das Ziel der schnellstmöglichen Grenzwerteinhalten zu erreichen. Am Verfahrensausgang würde also auch diese von der Beigeladenen vorgebrachte Tatsache nichts ändern. Überdies bedeutet „schnellstmöglich“ gerade nicht „sofort“, so dass das von der Beigeladenen plakativ beschriebene Szenario so nicht zur Umsetzung kommen muss.

c) Der Antrag, zum Beweis der Tatsache, dass eine absehbare Grenzwertüberschreitung für die durch den Kraftfahrzeugverkehr emittierten Schadstoffe, insbesondere Stickoxide, nicht eine Zunahme der Gefahr durch Luftschadstoffe bedeutet, ein Sachverständigengutachten einzuholen, war abzulehnen, da es hierauf ebenfalls

nicht entscheidungserheblich ankommt. Diese Behauptung kann als wahr unterstellt werden. Denn die Verpflichtung zur Aufstellung eines Luftreinhalteplans mit geeigneten Maßnahmen ergibt sich aus den gesetzlichen Vorgaben der Art. 23 Abs. 1 Satz 2 RL 2008/50/EG, § 47 Abs. 1 BImSchG und § 27 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 der 39. BImSchV i.V.m. der derzeitigen Überschreitung der geltenden Grenzwerte und nicht daraus, dass die Luftbelastung im Stadtgebiet der Beigeladenen zunehmen würde. Die Luftreinhaltung hat entsprechend nicht allein zum Ziel, eine Zunahme der Gefahr durch Luftschadstoffe zu verhindern, sondern gerade die bestehende Gefahr durch Luftschadstoffe zu reduzieren, womit die von der Beklagten monierte Absenkung der Grenzwerte einhergeht.

d) Schließlich hat die Beigeladene beantragt, zum Beweis der Tatsache, dass eine Einbeziehung des Mittleren Rings in die Umweltzone weder straßenverkehrsrechtlich noch straßentechnisch möglich wäre und dass, um den Mittleren Ring in die Umweltzone einzubeziehen, vorher Umkehrmöglichkeiten geschaffen werden müssten, wozu es weder die straßenmäßigen noch die räumlichen Voraussetzungen in München gäbe, ein Sachverständigengutachten einzuholen. Auch dieser Beweis Antrag war abzulehnen. Selbst wenn man diesen Vortrag als wahr unterstellte, wäre er nicht entscheidungserheblich: Angesichts der Vielzahl an in Betracht kommenden einschneidenden Maßnahmen hätte allein die Unmöglichkeit, die Umweltzone auf den Mittleren Ring auszudehnen, nicht zugleich die Unmöglichkeit einer Effektivierung des Luftreinhalteplans zur Folge. Selbst wenn sämtliche einschneidenden Möglichkeiten derzeit nicht durchführbar wären, wäre es dem Beklagten immerhin noch möglich, über die unzureichende Maßnahme M 1 hinaus einen konkreten Gutachtensauftrag zur Überprüfung und Ermöglichung explizit benannter einschneidender – auch verkehrsbeschränkender – Maßnahmen in Auftrag zu geben. Überdies ist nicht ersichtlich, warum die Ausdehnung der Umweltzone exakt am Mittleren Ring enden muss und kein anderer Umgriff ins Auge gefasst werden kann.

III. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus §§ 154 Abs. 1, Abs. 3, 162 Abs. 3 VwGO, der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung folgt aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. Zivilprozessordnung (ZPO).

### **Rechtsmittelbelehrung:**

Nach §§ 124, 124 a Abs. 4 VwGO können die Beteiligten die **Zulassung der Berufung** gegen dieses Urteil innerhalb **eines Monats** nach Zustellung beim **Bayerischen Verwaltungsgericht München,**

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

beantragen. In dem Antrag ist das angefochtene Urteil zu bezeichnen. Dem Antrag sollen vier Abschriften beigefügt werden.

**Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist.** Die Begründung ist bei dem **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**

einzureichen, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist.

Über die Zulassung der Berufung 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.

\*\*\*\*\*

\*\*\* \*\*\*\*\*

\*\*\* \*\*\*\*\*

**Beschluss:**

Der Streitwert wird auf EUR 10.000,- festgesetzt  
(§ 52 Abs. 1 Gerichtskostengesetz -GKG-).

**Rechtsmittelbelehrung:**

Gegen diesen Beschluss steht den Beteiligten die **Beschwerde** an den Bayerischen Verwaltungsgeschichtshof zu, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes EUR 200,-- übersteigt oder die Beschwerde zugelassen wurde. Die Beschwerde ist innerhalb von **sechs Monaten**, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, beim **Bayerischen Verwaltungsgericht München**,

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

einulegen.

Ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, kann die Beschwerde auch noch innerhalb eines Monats nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Festsetzungsbeschlusses eingelegt werden.

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

\*\*\*\*\*

\*\*\* \*\*\*\*\*

\*\*\* \*\*\*\*\*