

8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans München Monitoring Stufe 1 des Dieselfahrverbots

Sofortige Aussetzung der nächsten Verbotsstufe des Dieselfahrverbots

Antrag Nr. 20-26 / A 03865 von Herrn StR Manuel Pretzl, Herrn StR Sebastian Schall vom 23.05.2023, eingegangen am 24.05.2023

Sofortige Aussetzung der nächsten Verbotsstufe des Dieselfahrverbots; Prüfung einer Rücknahme der ersten Stufe

Antrag Nr. 20-26 / A 03940 von Herrn StR Manuel Pretzl, Herrn StR Sebastian Schall, Herrn StR Hans-Peter Mehling vom 27.06.2023, eingegangen am 27.06.2023

Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 10515

4 Anlagen

Beschluss der Vollversammlung des Stadtrates vom 26.07.2023 Öffentliche Sitzung

I. Vortrag der Referentin

Die 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans München wurde am 11.01.2023 in Kraft gesetzt und damit die stufenweise Einführung eines Dieselfahrverbots in der um den Mittleren Ring erweiterten Umweltzone Münchens rechtskräftig (vgl. Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 08483). Stufe 1 des Dieselfahrverbots startete am 01.02.2023. Damit dürfen seit diesem Zeitpunkt Diesel-Kfz der Schadstoffklassen Euro 4/IV und schlechter nicht mehr die um den Mittleren Ring erweiterte Umweltzone befahren, mit Ausnahme der Anwohner*innen und des Lieferverkehrs. Die Maßnahme wird außerdem begleitet von einem umfassenden Ausnahmekonzept unter besonderer Berücksichtigung sozialer Aspekte und unbilliger Härten sowie zur Versorgung der Bevölkerung mit lebensnotwendigen Gütern und Dienstleistungen und zur Wahrung überwiegender und unaufschiebbarer Interessen Einzelner.

Um die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme stetig mit der tatsächlichen Entwicklung der Stickstoffdioxid(NO₂)-Belastung und damit der möglichen zeitnahen Einhaltung des Jahresmittelgrenzwertes von 40 µg/m³ abzugleichen und zu überprüfen, ist ein gutachterliches Monitoring vorab dem Start der jeweils nächstschärferen Maßnahmenstufe fest in der 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans München verankert.

Das Monitoring der Stufe 1 ist, gemäß 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans basierend auf den Messwerten der Monate Februar bis Juli, mindestens aber Februar bis Mai 2023 durchzuführen. Nach dem Vorliegen der ersten Messergebnisse für die Monate Februar bis Mai ist eine auffällig rückläufige Entwicklung der Messwerte zu beobachten.

Mit dieser Vorlage soll der Münchner Stadtrat sowie die Öffentlichkeit über die aktuellen Stickstoffdioxid-Messwerte und die darauf aufbauenden gutachterlichen Prognosen für das Jahr 2023 und 2024 informiert werden. Basierend auf den Prognosewerten wird dem Stadtrat die Aufhebung der Stufe 3 und die vorübergehende Aussetzung der Stufe 2 zur Entscheidung vorgelegt.

1. Regelung in der 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans

Der Stufenplan bezüglich der Verkehrsbeschränkungen für Diesel-Fahrzeuge ist in der 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans (S. 43 ff.) wie folgt festgelegt:

- ab 01.02.2023: Stufe 1 „Diesel (außer Lieferverkehr und Anwohner) erst ab Euro 5/V frei“
- ab 01.10.2023: Stufe 2 „Diesel (außer Lieferverkehr und Anwohner) erst ab Euro 6/VI frei“
- ab 01.04.2024: Stufe 3 „Diesel erst ab Euro 6/V frei“

Darüber hinaus ist Folgendes in der 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans festgelegt: *„Begleitet wird der Stufenplan von einem gutachterlichen Monitoring der verkehrlichen und lufthygienischen Auswirkungen. Das Monitoring wird an den vier Hotspots und an LÜB- und Passivsammler-Messstellen sowie an von Verkehrsverlagerungen betroffenen Abschnitten über Daten aus Verkehrsdetektoren durchgeführt. Das Monitoring der Verkehrsverlagerungen wird sich insbesondere auf die Achse von Norden über Westen nach Süden (Frankfurter Ring - Wintrichring - Fürstenrieder Straße - Boschetsrieder Straße) konzentrieren, um ggf. verkehrstechnische Anpassungen vorzunehmen.*

Sollte während der Maßnahmenstufe 1 bzw. Maßnahmenstufe 2 eine Unterschreitung des Stickstoffdioxid-Jahresgrenzwertes an allen vier Hotspots anhand der Messwertentwicklung zu erwarten sein, ist eine Beibehaltung der Maßnahmenstufe 1 bzw. Maßnahmenstufe 2 und ein Verzicht auf die nächste restriktivere Maßnahmenstufe 3 zu prüfen. Diese Prüfung erfolgt durch eine unabhängige fachgutachterliche Prognose.

Von Stufe 2 bzw. Stufe 3 wird abgesehen, wenn die fachgutachterliche Untersuchung die Einhaltung des Stickstoffdioxid-Jahresmittelgrenzwertes im Jahr 2023 (Stufe 2) bzw. im Jahr 2024 und später (Stufe 3) prognostiziert.

Grundlage der fachgutachterlichen Untersuchung für die Erforderlichkeit der Stufe 2 sind die Immissionsentwicklungen infolge der Einführung der Stufe 1, wobei mindestens die Messwerte für die Monate Februar, März, April und Mai 2023 zugrunde zu legen sind.“

Der Stufenplan zur Einführung eines Dieselfahrverbots in der um den Mittleren Ring erweiterten Umweltzone Münchens ist zudem Bestandteil eines Vergleichs, welcher aufgrund der Zuständigkeitsübertragung vom Freistaat Bayern geerbten Klageverfahren mit dem Verkehrsclub Deutschland e.V. und Deutsche Umwelthilfe e.V. geschlossen wurde.

Um auch entlang der Landshuter Allee auf Höhe der LÜB-Station schnellstmöglich eine Grenzwerteinhaltung zu erzielen, ist zudem eine Busspur entlang der Auffahrt auf den Mittleren Ring zwischen Nymphenburger Straße und Hirschbergstraße als lokale Maßnahme in der 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans München verankert. Diese Busspur ist seit Anfang Juni eingerichtet. Zudem werden ab August 2023 weitere E-Busse nach der Auslieferung auf den Linien entlang der LÜB-Station sukzessive eingeflottet.

2. Aktuelle Entwicklungen

Stickstoffdioxid (NO₂)

An den Streckenabschnitten mit einer prognostizierten Grenzwertüberschreitung im Jahr 2022 (LÜB-Station Landshuter Allee, Landshuter Allee Nord, Tegernseer Landstraße, Leuchtenbergring) werden die aktuellen Immissionsbelastungen im Rahmen des Monitorings seit Beginn der 1. Maßnahmenstufe des Dieselfahrverbots am 01.02.2023 mit Sorgfalt beobachtet. Hierbei ist festzustellen, dass insbesondere an der vom Landesamt für Umwelt betriebenen LÜB-Station Landshuter Allee eine deutliche Verbesserung der Immissionsbelastung gemessen wird.

Die neuesten Messergebnisse der 4 Hotspots sind wie folgt:

LÜB ¹ Landshuter Allee:	44 µg/m ³ (Mittelwert: 01.01. – 16.07.)
PS ² Landshuter Allee Nord:	37 µg/m ³ (Mittelwert: 01.01. – 04.06.)
PS ³ Tegernseer Landstraße:	38 µg/m ³ (Mittelwert: 01.01. – 04.06.)
PS ⁴ Leuchtenbergring:	32 µg/m ³ (Mittelwert: 01.01. – 04.06.)

Der Messwert an der LÜB-Station Landshuter Allee hat sich vom Jahresmittelwert 2022 von 49 µg/m³ auf 44 µg/m³, also um 5 µg/m³ in einem Zeitraum vom 01.01. – 16.07.2023 verbessert. An dieser Entwicklung sieht man, dass die zum 01.02.2023 verhängten

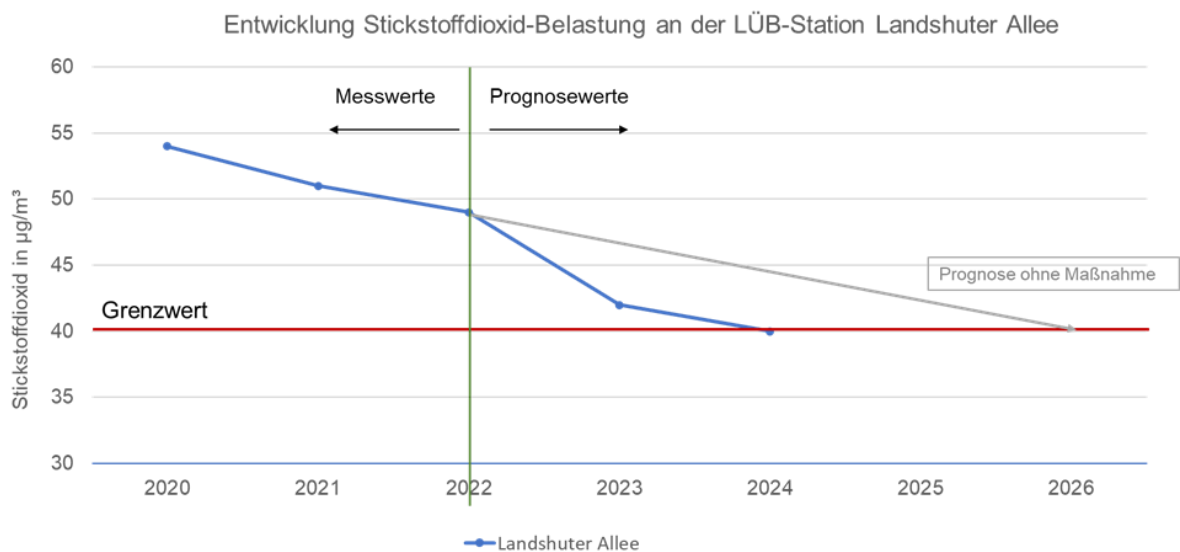
1 Messstation des Lufthygienischen Landesüberwachungssystems Bayern (LÜB) an der Landshuter Allee, Nähere Informationen unter: <https://www.lfu.bayern.de/luft/immissionsmessungen/index.htm>

2 Ergänzende NO₂-Messungen via Passivsammler im Auftrag des Landesamtes für Umwelt

3 Ergänzende NO₂-Messungen via Passivsammler im Auftrag der Landeshauptstadt München

4 Ergänzende NO₂-Messungen via Passivsammler im Auftrag der Landeshauptstadt München

Zufahrtsbeschränkungen der Maßnahmenstufe 1 des Dieselfahrverbots eine Wirkung haben. Denn die alleinige Verbesserung aufgrund der natürlichen Flottenerneuerung würde nach Prognose in der 8. Fortschreibung für das Jahr 2023 „nur“ eine Reduzierung auf $46 \mu\text{g}/\text{m}^3$ und erst im Jahr 2026 eine Einhaltung des Grenzwertes von $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ erzielen. Nachfolgende Grafik veranschaulicht dies:



An der Tegernseer Landstraße 150 ist eine Verbesserung um $5 \mu\text{g}/\text{m}^3$ von $43 \mu\text{g}/\text{m}^3$ im Jahresmittel 2022 auf aktuell $38 \mu\text{g}/\text{m}^3$ und an der Landshuter Allee Nord um $7 \mu\text{g}/\text{m}^3$ von $44 \mu\text{g}/\text{m}^3$ im Jahresmittel 2022 auf aktuell $37 \mu\text{g}/\text{m}^3$ für den Zeitraum vom 01.01.-04.06.2023 zu beobachten.

Aufgrund des aktuellen Messwertes von $44 \mu\text{g}/\text{m}^3$ an der LÜB-Station der Landshuter Allee für den Zeitraum vom 01.01. – 16.07.2023 liegt weiterhin eine Grenzwertüberschreitung vor, so dass eine Rückabwicklung der Maßnahmenstufe 1 nicht zulässig ist.

Darüber hinaus ist festzustellen, dass am seit 01.01.2023 bestehenden Messpunkt an der Moosacher Straße, der zur Beobachtung der Ausweichstrecken eingerichtet wurde, die Messwerte stark schwanken und zum Teil eine zunehmende Tendenz aufweisen. Der vorliegende Mittelwert vom 01.01. – 04.06.2023 liegt aktuell bei $41 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Wobei die höchste Belastung im Mai eingetreten ist und noch unklar ist, ob dies auf eine lokale, temporäre Besonderheit zurück zu führen ist. Wie sich die Immissionssituation entlang der Moosacher Straße weiter entwickelt, wird intensiv beobachtet, so dass bei Bedarf kurzfristig durch verkehrssteuernde Maßnahmen eine Verbesserung der Immissionssituation herbei geführt werden kann.

Alle anderen Messwerte – auch an den Ausweichstrecken – befinden sich im Bereich teilweise deutlich unterhalb des Grenzwertes von 40 µg/m³.

Die Ergebnisse aller Stickstoffdioxid-Immissionsmessungen sind in der Anlage 1 zusammengefasst dargestellt.

Verkehrsbelastungen

Zum Monitoring der ersten Maßnahmenstufe wurden die Verkehrsdaten an fünf Standorten ausgewertet. Hierbei handelt es sich um die vier sogenannten Hotspots und eine Umfahungstrecke an der Moosacher Straße. Die Verkehrsmengen wurden mittels städtischer Detektoren ermittelt. Die dargestellten Verkehrsmengen sind DTV-Werte, d. h. Werte des durchschnittlichen täglichen Verkehrs gemittelt über alle Tage der genannten Zeiträume, zum einen für alle Kfz und zum anderen nur für Schwerverkehr (über 3,5t).

Für die fünf Standorte ergeben sich folgende Messwerte bzgl. des durchschnittlichen täglichen Verkehrsaufkommens (DTV) für Kfz-Gesamt:

	Landshuter Allee (Höhe LÜB-Station)	Landshuter Allee Nord (zwischen Don-Pedro-Str. und Ruffinistr.)	Tegernseer Landstraße (zwischen Otterstr. und Reginfriedstr.)	Leuchtenbergring (zwischen Berg-am-Laim-Str. – Neumarkter Str. / Innsbrucker Ring- Tunnel und Leuchtenbergring- Tunnel)	Moosacher Str. (zwischen Riesenfeldstr. und Schleißheimer Str.)
Jan 2023	112.000	92.000	102.000	75.000	30.000
Feb 2023	113.000	94.000	103.000	77.000	32.000
Mär 2023	119.000	96.000	106.000	79.000	32.000
Apr 2023	111.000	91.000	101.000	73.000	31.000
Mai 2023	118.000	94.000	101.000	80.000	31.000
Jahresmittelwert 2023 Hochrechnung	113.000	94.000	101.000	76.000	30.000
Feb-Mai 2023 (Durchschnitt)	115.000	94.000	102.000	77.000	32.000
Feb-Mai 2019 (Durchschnitt)	N.A.	101.000	106.000	78.000	33.000

Betrachtet man die fünf Standorte, erkennt man eine Fluktuation der Verkehrsmengen an allen Standorten. Die tendenzielle Zunahme des Verkehrsaufkommens seit Januar 2023 ist vor allem auf jahreszeitliche Schwankungen zurückführbar. Der Rückgang im April 2023 ist durch die Osterferien begründet. Für die Detektoren an der Landshuter Allee sind für 2019 wegen eines technischen Fehlers keine Werte verfügbar. Bei der Hochrechnung wurden die Entwicklungen der Daten von vor 2019 verwendet und keine Änderung des Dieselfahrverbotes im Jahr 2023 angenommen.

Für den Schwerverkehr ab 3,5t ergeben sich folgende Verkehrsmengen: An den Messstellen der Landshuter Allee Nord und Moosacher Straße waren im Jahr 2019 noch keine Detektoren eingebaut, die nach Schwerverkehr unterscheiden konnten.

	Landshuter Allee (Höhe LÜB-Station)	Landshuter Allee Nord (zwischen Don-Pedro-Straße und Ruffinistraße)	Tegernseer Landstraße (zwischen Otterstraße und Reginfriedstraße)	Leuchtenbergring (zwischen Berg-am-Laim-Str – Neumarker Str / Innsbrucker Ring- Tunnel und Leuchtenbergring-Tunnel)	Moosacher Straße (zwischen Riesenfeldstraße und Schleißheimer Straße)
Jan 2023	3.500	2.500	5.000	3.000	2.500
Feb 2023	4.000	2.500	5.500	3.500	2.500
Mär 2023	4.000	2.500	6.500	4.000	2.500
Apr 2023	3.500	2.500	5.500	3.500	2.500
Mai 2023	4.000	2.500	6.000	4.000	2.500
Jahresmittelwert 2023 Hochrechnung	4.000	2.500	5.500	4.000	2.500
Feb-Mai 2023 (Durchschnitt)	4.000	2.500	5.500	4.000	2.500
Feb-Mai 2019 (Durchschnitt)	N.A.	N.A.	6.000	4.500	N.A.

Vergleicht man als Fazit die Verkehrsmengen für den gesamten Kfz-Verkehr von 2023 mit 2019, erkennt man, dass an allen Standorten der Kfz-Verkehr abgenommen hat. Der Rückgang des Verkehrs wird im Schnitt an allen 101 Detektorstandorten registriert und ist vermutlich v. a. mit dem weiterhin genutzten Homeoffice zu begründen. Bei Betrachtung weiterer Messstellen an möglichen Umfahungsstrecken lässt sich erkennen, dass sich seit Einführung des partiellen Dieselfahrverbotes etwa 1 % des Verkehrs vom Mittleren Ring auf die Umfahungsstrecken (z. B. Fürstenrieder Str., Frankfurter Ring, etc.) verlagert hat.

3. Fachliche Bewertung

Auf Basis der unter Punkt 2 beschriebenen Daten und Messergebnisse wurde eine fachgutachterliche Abschätzung der Wirkung der Maßnahmenstufe 1 hinsichtlich der Jahresmittelwerte 2023 und 2024 an den vier relevanten Streckenabschnitten durchgeführt (Anlage 2). Da das tatsächliche Ausnahmevervolumen beziehungsweise die tatsächliche Befolgungsrate schwer greifbar sind, wurden für eine Annäherung zwei konservative prozentuale Ansätze gewählt. Hierbei wurde mit 90 % Ausnahmevervolumen, das heißt 10 % der Betroffenen fahren nicht, und mit 65 % Ausnahmevervolumen, also 35 % der Betroffenen fahren nicht, gerechnet. Außerdem wurde zusätzlich die Busspur entlang der Landshuter Allee in Fahrtrichtung Süden mit der tatsächlichen Busflotte berechnet. Da die Immissionsberechnungen jeweils auf den Jahresmittelwert ausgerichtet sind, ist keine vorläufige Berechnung unter anteiliger Betrachtung der Busspur für die Monate Juni bis Dezember vorliegend.

Die Immissionsabschätzung kommt zu den folgenden Ergebnissen:

Nr. Straßeabschnitt		NO ₂ -Immission 2023				
		Jahresmittelwert in µg/m ³				
		Maßnahmenszenario				
DFV Stufe 1	DFV1_65	DFV1_90	DFV1_Bus_65	DFV1_Bus_90		
keine Ausnahmen	65 % ausgenommen	90 % ausgenommen	65 % ausgenommen	90 % ausgenommen		
					mit Busspur Landshuter Allee + E-Busse	
1	Landshuter Allee Nord	36	39	39	39	40
2	Landshuter Allee LÜB	39	41	42	41	41
3	Tegemseer Landstraße	36	38	39	–	–
4	Leuchtenberggring	35	37	38	–	–

NO₂-Immission 2024					
Jahresmittelwert in µg/m ³					
Maßnahmenszenario					
	DFV Stufe 1	DFV1_65	DFV1_90	DFV1_Bus_65	DFV1_Bus_90
	keine Ausnahmen	65 % ausgenommen	90 % ausgenommen	65 % ausgenommen	90 % ausgenommen
Nr.	Straßenabschnitt			mit Busspur Landshuter Allee + E-Busse	
1	Landshuter Allee Nord	35	36	36	37
2	Landshuter Allee LÜB	38	40	39	40
3	Tegemseer Landstraße	34	35	–	–
4	Leuchtenberggring	34	35	–	–

Es ist festzustellen, dass nur bei einer hundertprozentig strengen Umsetzung der Stufe 1 ohne jedwede Ausnahme (DFV Stufe 1) der gesetzliche Jahresgrenzwert für Stickstoffdioxid (40 µg/m³) in 2023 eingehalten werden könnte. Da dies aufgrund der gesetzlichen Ausnahmen und des breiten vom Stadtrat beschlossenen Ausnahmekonzeptes mit der Realität nicht übereinstimmt, sind die anderen Untersuchungsvarianten relevant, bei denen wie oben erwähnt verschiedene Ausnahmevolumenta angenommen wurden. Hierbei kann der Grenzwert im Jahr 2023 an der LÜB-Station Landshuter Allee noch nicht eingehalten werden, der Prognosewert schwankt zwischen 41 und 42 µg/m³. Für 2024 wird jedoch die Einhaltung an allen vier Hotspots vorläufig prognostiziert.

4. Rechtliche Bewertung

Die Rechtsabteilung des Referates für Klima- und Umweltschutz sowie die beauftragte Rechtsanwaltskanzlei kommen auf Grundlage der oben dargestellten vorläufigen fachgutachterlichen Bewertung zu folgender rechtlicher Einschätzung:

Die 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans der Landeshauptstadt München sieht vor, dass von der Stufe 2 dann abgesehen werden kann, wenn die fachgutachterliche Untersuchung die Einhaltung des Stickstoffdioxid-Jahresmittelgrenzwertes im Jahr 2023 prognostiziert (vgl. hierzu unter 1.).

Nach § 40 Abs. 1 Satz 1 Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) ist daher grundsätzlich auch die Stufe 2 der 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans mit dem vom Stadtrat beschlossenen und bekannt gemachten Inhalt durch entsprechende Verkehrszeichen fristgerecht umzusetzen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist bei einer Überschreitung des gesetzlich vorgegebenen Jahresmittelgrenzwertes für Stickstoffdioxid um nur noch

1 µg/m³ im Folgejahr nach Inkrafttreten des Luftreinhalteplans und gleichzeitig prognostizierter (deutlicher) Unterschreitung des Grenzwertes im übernächsten Jahr allerdings die Anordnung von Verkehrsverboten regelmäßig nicht geboten.

Die Belastungen, die mit Verkehrsverboten insbesondere für die Eigentümer*innen, Halter*innen und Fahrer*innen von Dieselfahrzeugen verbunden sind, stünden in einem solchen Fall in keinem angemessenen Verhältnis zu den mit derart geringfügigen und zeitlich begrenzten Grenzwertüberschreitungen verbundenen möglichen Gesundheitsgefahren.

Es hängt dem Bundesverwaltungsgericht zufolge weiter von den Umständen des Einzelfalls ab, ob sich ein Verkehrsverbot auch bei höheren Grenzwertüberschreitungen als unverhältnismäßig darstellt, insbesondere davon, wie lang die prognostizierte Dauer der Überschreitung ist und mit welchem Maß an Sicherheit die Einhaltung der Grenzwerte erwartet werden kann. Je kürzer einerseits die Überschreitung andauert und je sicherer die baldige Einhaltung der Grenzwerte zu erwarten ist und je größer andererseits die Auswirkungen eines Verkehrsverbots für die betroffenen Verkehrsteilnehmer*innen und Anwohner*innen von Ausweichstrecken ist, umso eher sind auch höhere Überschreitungen hinnehmbar (vgl. BVerwG, Urteil vom 27.02.2020 – 7 C 3.19 = NVwZ 2020, 1191 (1194), dort Rn. 37 ff.).

Wie unter 2. dargestellt, liegt der aktuelle Messwert an der Landshuter Allee (LÜB-Station) bei 44 µg/m³ (Mittelwert: 01.01. – 16.07.) und an den Passivsammlern an der Landshuter Allee Nord, an der Tegernseer Landstraße und am Leuchtenbergring liegt der aktuelle Messwert (Mittelwert: 01.01. – 04.06.) jeweils sogar unter 40 µg/m³.

Die fachliche Bewertung (vgl. unter 3.) hat ergeben, dass der Grenzwert im Jahr 2023 an der LÜB-Station Landshuter Allee noch nicht eingehalten wird, der Prognosewert schwankt zwischen 41 und 42 µg/m³. Für 2024 wird jedoch die Einhaltung an allen vier Hotspots vorläufig prognostiziert.

Auf dieser Grundlage kann unter Zugrundelegung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts allenfalls die Umsetzung der Stufe 2 verschoben werden.

Aufgrund der nur noch geringfügigen Überschreitung des Grenzwertes an der LÜB-Station Landshuter Allee und dessen Einhaltung an den anderen drei im Fokus stehenden Standorten könnte nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts die Einführung der zweiten Stufe unverhältnismäßig sein, falls die positive Entwicklung sich weiter fortsetzt (Feststellung durch gesetzlich entscheidenden Jahresmittelwert 2023) und sicher prognostiziert werden kann, dass der Grenzwert in den Folgejahren (spätestens 2025) an allen vier Hot Spots eingehalten wird. Um dies feststellen zu können, erscheint es angesichts der aktuellen Mittelwerte, die aus Messungen bis Ende Mai und damit für

fast die erste Jahreshälfte 2023 gebildet worden sind, rechtlich vertretbar, den Prüfungszeitraum zu verlängern und hierzu die Einführung der Stufe 2 so lange zu verschieben, bis valide Messwerte (Jahresmittel 2023) und Prognoseergebnisse zur weiteren Entwicklung bei Beibehaltung ausschließlich der Stufe 1 vorliegen.

Eine sofortige, dauerhafte Aufhebung der Stufe 2 kommt hingegen nicht in Betracht, da für 2023 noch kein Jahresmittelwert sowie keine eindeutige gutachterliche Prognose für die Fortentwicklung im Jahr 2024 vorliegen und auch die sichere Einhaltung des Grenzwertes an allen Hotspots im Jahr 2025 noch nicht gutachterlich prognostiziert wurde. Dies ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts allerdings Voraussetzung für eine dauerhafte Aufhebung der Stufe 2.

Eine Verschiebung der Stufe 2 auf der Grundlage der von der Rechtsprechung markierten Maßstäbe ist allerdings möglich, setzt aber auch eine Neubewertung und Beschlussfassung durch den Stadtrat voraus, weil sie vom bisherigen Monitoring-Vorbehalt in der 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans nicht mehr gedeckt ist. Der Monitoring-Vorbehalt verlangt eine Einhaltung der Grenzwerte schon im Jahr 2023, wohingegen auf der Basis der Rechtsprechung noch geringfügige Überschreitungen in 2023 hinnehmbar wären.

Ein Inkrafttreten der Stufe 3 erscheint angesichts der derzeit vorliegenden Messwerte und Begutachtungen sowie der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht mehr verhältnismäßig. Die Stufe 3 wäre daher insgesamt aufzuheben.

Da es sich bei der Aufschiebung der Stufe 2 und der Aufhebung der Stufe 3 um eine Änderung der 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans handelt, ist gemäß § 47 Abs. 5 und 5a BImSchG eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen. Diese soll im Falle der Zustimmung unmittelbar nach Beschlussfassung möglichst folgendermaßen durchgeführt werden:

- 27.07. Information über Beschluss via Sonderamtsblatt
- 28.07.-28.08. Auslegung (im Referat für Klima- und Umweltschutz und digital)
- 11.09. Ende Rückmeldefrist

Nach Auswertung der im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung gewonnenen Erkenntnisse ist der Stadtrat erneut zu befassen. Eine erneute Beschlussfassung in der Vollversammlung ist allerdings zeitlich nicht mehr vor dem Inkrafttreten der Stufe 2 am 01.10.2023 möglich.

Es kann stattdessen anstelle der Beschlussfassung durch die Vollversammlung die Zuständigkeit hierfür auf den Ausschuss für Klima- und Umweltschutz, der am 26.09.2023 seine reguläre Sitzung hat, übertragen werden.

5. Schlussfolgerungen und Handlungsvorschlag

An den im Jahr 2022 festgestellten Streckenabschnitten mit einer Stickstoffdioxid-Grenzwertüberschreitung ist wie unter Punkt 2 beschrieben eine positive Entwicklung der Stickstoffdioxid-Belastung zu beobachten. Dies lässt auf eine höhere Wirksamkeit der Stufe 1 des Dieselfahrverbots schließen als ursprünglich bei der Aufstellung des Luftreinhalteplans angenommen. Die vorläufige Immissionsprognose wie unter Punkt 3 beschrieben, bestätigt die positive Entwicklung: der Luftreinhalteplan wirkt.

Aufgrund der vorläufig prognostizierten Grenzwerteinhaltung im Jahr 2024 ist es möglich und im Sinne der Verhältnismäßigkeit auch geboten, auf die Maßnahmenstufe 3, die erheblich weitreichendere Restriktionen für die Stadtbevölkerung und den Wirtschaftsverkehr zum 01.04.2023 vorsieht, zu verzichten. In Konsequenz daraus ist das bestehende Ausnahmekonzept insoweit anzupassen, als dass mit Stufe 3 zum 31.03.2024 vorgesehene Befristungen entfallen.

Der Monitoring Vorbehalt der 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für den Verzicht auf die Maßnahmenstufe 2 (prognostizierte Grenzwerteinhaltung in 2023) wird nicht erfüllt. Im Sinne der Verhältnismäßigkeit erscheint es jedoch unangemessen, die Maßnahmenstufe 2 zum 01.10.2023 wie vorgesehen in Kraft zu setzen. Aufgrund der Prognosespanne von 41 bis 42 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ im Jahresmittel 2023 ist es im Lichte der Rechtsprechung vielmehr geboten, die gesamten Messwerte für das Jahr 2023 und die im Luftreinhalteplan vorgesehene umfassende gutachterliche Untersuchung mit Prognose für die Jahre 2024 ff. abzuwarten und auf dieser Basis voraussichtlich im Mai 2024 eine Entscheidung zu treffen. Die Maßnahmenstufe 2 ist demnach vorübergehend auszusetzen, bis die gesamten Messergebnisse für 2023 und eine aktualisierte umfassende Prognose für 2024 ff. vorliegen.

Dringend notwendig ist es, die Maßnahmenstufe 1 aufrecht zu erhalten, um die prognostizierten Werte erreichen zu können und eine schnellstmögliche Grenzwerteinhaltung zu garantieren.

Vor diesem Hintergrund wird vorgeschlagen, die 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans dergestalt zu ändern, dass

- **Maßnahmenstufe 3** des Dieselfahrverbots **aufgehoben** und
- der Start der **Maßnahmenstufe 2 vorerst ausgesetzt** wird und
- eine **Entscheidung über** die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der **Maßnahmenstufe 2** erst auf Basis der gemessenen Jahresmittelwerte 2023 und des umfassenden fachgutachterlichen Gutachtens mit belastbaren Prognosewerten für die Jahre 2024 bis 2026 **voraussichtlich im Mai 2024** getroffen wird.

- In diesem Zuge wird dann auch untersucht werden, ob die **Maßnahmenstufe 1** weiterhin zur sicheren Grenzwerteinhaltung notwendig und verhältnismäßig ist.

Dies hat folgende Vorteile:

- **Verlängerte Beobachtung der Wirkungsentwicklung der Maßnahmenstufe 1:**
Bei Zugrundelegung der gesamten Messwerte 2023 kann die Maßnahmenstufe 1 länger ihre Wirksamkeit entfalten. Dies ist angesichts der im Juni eingerichteten Busspur und der folgenden sukzessiven Einflottung der E-Busse entlang der Landshuter Allee von entscheidender Bedeutung. Vor diesem Hintergrund und angesichts der bisher vorliegenden Messwerte erscheint es durchaus möglich, dass die Maßnahmenstufe 1 im Lauf des Jahres 2023 schon so weit wirkt, dass im Frühjahr 2024 die Maßnahmenstufe 2 entbehrlich ist.
- **Rechtssicherheit:**
Die aktuell vorliegenden Prognosewerte geben noch keine Grundlage für eine sofortige finale Aufhebung der Maßnahmenstufe 2. Die Maßnahmenstufe 2 entsprechend dem beschlossenen Luftreinhalteplan zum 01.10.2023 einzuführen, erscheint zwar nach Rechtsprechung unverhältnismäßig, aber die vorläufige Prognose ist noch keine nachgewiesene sichere Einhaltung des Grenzwertes, zu der die Landeshauptstadt verpflichtet ist. Der Rechtsrahmen und die Rechtsprechung geben auf Basis der vorliegenden Prognosen keine Grundlage, die Maßnahmenstufe 2 zum jetzigen Zeitpunkt final auszuschließen.
- **Einflussfaktoren auf die Immissionslage:**
Die Immissionsentwicklung im ersten Halbjahr 2023 ist bisher deutlich besser als vermutet. Es kann aber nicht ausgeschlossen werden, dass sich durch z. B. wetterbedingte Einflüsse oder unvorhergesehenes Verkehrsverhalten die Messwerte im zweiten Halbjahr wieder verschlechtern. Gesetzlich entscheidend sind Jahresmittelwerte, so dass das Abwarten der tatsächlichen Messwerte 2023 unerlässlich vor einer finalen Entscheidung ist.

6. Stadtratsanträge

Mit Antrag Nr. 20-26 / A 03865 vom 23.05.2023 zur dringlichen Behandlung im Ausschuss für Klima- und Umweltschutz (AfKU) am 20.06.2023 (Anlage 3) hat die CSU-FW-Fraktion Folgendes beantragt:

„Die Landeshauptstadt München (LHM) schließt eine Umsetzung der nächsten Verbotsstufe (Stufe 2) des Dieselfahrverbotes, die zum 01.10.2023 geplant war, mit sofortiger Wirkung aus. Darüber hinaus prüft die LHM, ob auch die bereits umgesetzte erste Stufe wieder aufgehoben werden kann, sobald dem Referat für Klima- und Umweltschutz (RKU), voraussichtlich im Spätsommer, genügend Daten zur Verfügung stehen, um eine valide Prognose für das gesamte Jahr 2023 zu erstellen.“

Ein gleichlautender Antrag (Nr. 20-26 / A 03940) wurde am 27.06.2023 als

Dringlichkeitsantrag für die Vollversammlung am 28.06.2023 gestellt (Anlage 4).

Da zu den beantragten Terminen des Ausschusses für Klima- und Umweltschutz und der Vollversammlung im Juni noch nicht die in der 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans mindestens zu berücksichtigenden Messwerte von Januar bis Mai 2023 vorlagen, war eine Behandlung nicht möglich. Das Referat für Klima- und Umweltschutz hat mit dieser Vorlage den Stadtrat nach Vorliegen der Messwerte und auch der beauftragten gutachterlichen vorläufigen Immissionsprognose (vgl. Kapitel 2 und 3) umgehend in der nächstmöglichen Sitzung befasst.

Der Intention der Anträge zum Aussetzen der Maßnahmenstufe 2 des Dieselfahrverbots sowie der frühzeitigen Information der Bürger*innen wird mit dieser Beschlussvorlage entsprochen. Eine vollständige Aufhebung des mit der 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans in Kraft gesetzten Dieselfahrverbots – aktuell Maßnahmenstufe 1 – hat wie in Kapitel 3 ausgeführt keine fachliche und rechtliche Grundlage.

Die Anträge sind hiermit geschäftsordnungsgemäß erledigt.

Das Mobilitätsreferat und das Kreisverwaltungsreferat haben die Beschlussvorlage mitgezeichnet.

Anhörung des Bezirksausschusses

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung des Bezirksausschusses nicht vorgesehen (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung).

Nachtragsbegründung

Diese Vorlage wird im Nachtrag eingebracht, um den Stadtrat schnellstmöglich über die relevanten Messwerte der Stickstoffdioxid-Immissionsentwicklung in der Landeshauptstadt München sowie demzufolge das weitere Vorgehen hinsichtlich des Starts der Stufe 2 des Dieselfahrverbots zu informieren. Sie konnte nicht fristgerecht eingebracht werden, da die notwendigen Messwerte und vorläufigen fachgutachterlichen Prognosen erst kurzfristig vorlagen. Eine Behandlung in der heutigen Vollversammlung ist im Interesse der Klarheit für die vom Luftreinhalteplan betroffenen Diesel-Fahrzeughalter*innen dringend geboten.

Der Korreferent des Referates für Klima- und Umweltschutz, Herr Stadtrat Sebastian Schall, die zuständige Verwaltungsbeirätin, Frau Stadträtin Mona Fuchs sowie das Mobilitätsreferat und das Kreisverwaltungsreferat haben einen Abdruck der Vorlage erhalten.

II. Antrag der Referentin

1. Der Vortrag der Referentin wird zur Kenntnis genommen.
2. Der Stadtrat stimmt der vorübergehenden Aussetzung der Maßnahmenstufe 2 des Dieselfahrverbots zu.
3. Das Referat für Klima- und Umweltschutz wird beauftragt, dem Stadtrat voraussichtlich im Mai 2024 die Ergebnisse der Jahresmittelwerte 2023 sowie des gutachterlichen Monitorings zur Entscheidung über die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Maßnahmenstufen 1 und 2 vorzulegen.
4. Der Stadtrat stellt fest, dass aufgrund der vorliegenden vorläufigen gutachterlichen Untersuchung eine Grenzwerteinhaltung für das Jahr 2024 bereits mit Maßnahmenstufe 1 prognostiziert wird. Selbst wenn eine Verschärfung der Maßnahmenstufe 1 für eine dauerhafte Grenzwerteinhaltung notwendig ist, besteht mit Maßnahmenstufe 2 eine hinlängliche Handlungsoption, so dass Maßnahmenstufe 3 nicht mehr erforderlich und damit aufzuheben ist. In Konsequenz daraus wird die Stadtverwaltung beauftragt, das Ausnahmekonzept insoweit anzupassen, als dass mit der angedachten Maßnahmenstufe 3 zum 31.03.2024 vorgesehene Befristungen entfallen.
5. Das Referat für Klima- und Umweltschutz wird beauftragt, die 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans München entsprechend den Antragspunkten 2, 3 und 4 anzupassen und die dafür notwendige Öffentlichkeitsbeteiligung umgehend durchzuführen.
6. Das Referat für Klima- und Umweltschutz wird beauftragt, dem Stadtrat die Erkenntnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung zur Kenntnis und die Anpassung der 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans München zur finalen Entscheidung vorzulegen. Hierfür wird der Ausschuss für Klima- und Umweltschutz vom 26.09.2023 ermächtigt, im Auftrag der Vollversammlung als Senat zu entscheiden.
7. Der Antrag Nr. 20-26 / A 03865 vom 23.05.2023 ist damit geschäftsordnungsgemäß erledigt.
8. Der Antrag Nr. 20-26 / A 03940 vom 27.06.2023 ist damit geschäftsordnungsgemäß erledigt.
9. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss

nach Antrag.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Die / Der Vorsitzende

Die Referentin

Ober- / Bürgermeister/-in
ea. Stadträtin / ea. Stadtrat

Christine Kugler
Berufsmäßige Stadträtin

- IV. Abdruck von I. mit III. (Beglaubigungen)
über das Direktorium HA II/V - Stadtratsprotokolle
an das Revisionsamt
an das Direktorium – Dokumentationsstelle
an das Referat für Klima- und Umweltschutz, Beschlusswesen (RKU-GL3)
- V. Wv Referat für Klima- und Umweltschutz, Beschlusswesen RKU-GL3
zur weiteren Veranlassung (Archivierung, Hinweis-Mail).