



03.05.2017

## Wichtige neue Entscheidung

### Umweltrecht: Dieselfahrverbote als Maßnahme zur Einhaltung der Luftgrenzwerte

§ 172 VwGO, § 40 Abs. 1, § 47 Abs.1, Abs. 4 Satz 1, Abs. 5 Satz 2, Abs. 5a BImSchG,  
§ 1 Abs. 2 der 35. BImSchV, § 3 Abs. 2 der 39. BImSchV

Rechtskräftige Verurteilung eines Landes zur Fortschreibung eines Luftreinhalteplans mit dem Ziel der schnellstmöglichen Einhaltung bestimmter Immissionsgrenzwerte  
Fehlende Benennung von in die Fortschreibung zwingend aufzunehmenden oder aus diesem Anlass zu prüfenden Maßnahmen in diesem Urteil  
Vollstreckbarkeit einer derartigen gerichtlichen Entscheidung  
§ 172 VwGO als einschlägige Vollstreckungsnorm  
Verkehrsverbote für Dieselfahrzeuge als einzige zur ausreichenden Erfüllung des Urteils in Betracht kommende Maßnahme  
Verhältnismäßigkeit und Vollziehbarkeit derartiger Verkehrsverbote  
Ungeklärte Möglichkeit der rechtskonformen Bekanntgabe solcher Verkehrsverbote sowie insoweit erforderlicher Ausnahmen  
Beschränkung der Zwangsgeldandrohung zur Durchsetzung des zu vollstreckenden Urteils auf Maßnahmen zur Vorbereitung derartiger Verkehrsverbote

*Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 27.02.2017, Az. 22 C 16.1427*

Hinweis: Diese Entscheidung wird gleichzeitig auf unserer Internetseite eingestellt.

[www.landesanwaltschaft.bayern.de](http://www.landesanwaltschaft.bayern.de)

### Leitsätze:

1. Die Vollstreckung von Urteilen, die zum Erlass oder zur Fortschreibung von Luftreinhalteplänen verpflichten, richtet sich grundsätzlich nach § 172 VwGO.
2. Derartige Urteile sind nicht nur dann vollstreckbar, wenn sie zumindest in den Entscheidungsgründen eine oder mehrere Maßnahme(n) benennen, die dieser Plan zwingend zu enthalten hat.
3. Wurde ein Träger öffentlicher Gewalt durch rechtskräftig gewordenes Urteil verpflichtet, einen Luftreinhalteplan so fortzuschreiben, dass u.a. der Grenzwert nach § 3 Abs. 2 der 39. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes schnellstmöglich eingehalten wird, kann aber die Aufnahme von Verkehrsverboten für Dieselfahrzeuge in einen solchen Luftreinhalteplan, obwohl sie zur Erfüllung des Urteils unabweisbar geboten sind, im Vollstreckungsverfahren aktuell deshalb nicht verlangt werden, weil zweifelhaft ist, ob dahingehende straßenverkehrsrechtliche Anordnungen und bestimmte von solchen Verkehrsverboten ggf. einzuräumende Ausnahmen in rechtskonformer Weise bekanntgegeben werden können, so obliegt dem Vollstreckungsschuldner in Befolgung des Urteils die Erstellung eines vollzugsfähigen, Verkehrsverbote für Dieselfahrzeuge betreffenden Konzepts zur Vorbereitung einer dahingehenden künftigen Fortschreibung des Luftreinhalteplans einschließlich der Durchführung der vorgeschriebenen Beteiligung der Öffentlichkeit.

### Hinweise:

Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens war ein Vollstreckungsbeschluss des Verwaltungsgerichts (VG) München, mit welchem gegenüber dem Freistaat Bayern als Vollstreckungsschuldner ein Zwangsgeld angedroht wurde, sollte er der Pflicht aus einem Urteil des VG München vom 09.10.2012 (Az M 1 K 12.1046, juris) nicht innerhalb eines Jahres nachkommen.

In diesem Urteil von 2012 wurde der beklagte Freistaat Bayern verpflichtet, den damals für die Landeshauptstadt München geltenden Luftreinhalteplan so fortzuschreiben, dass dieser „die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung“ der gesetzlich vorgeschriebenen Immissionsgrenzwerte für Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>) sowie Feinstaubpartikel (PM10) im gesamten Stadtgebiet enthalte. Der Luftreinhalteplan wurde in der Folgezeit

zweimal fortgeschrieben, nach gegenwärtigem Stand werden zwar die Werte für PM10 eingehalten, aber nicht die für NO<sub>2</sub>. Dies nahm der Kläger aus dem Ausgangsverfahren, ein anerkannter Umweltverband, zum Anlass, die Festsetzung einer Zwangsgeldandrohung zur Durchsetzung der Verpflichtung zu beantragen. Das VG München gab dem Antrag vollumfänglich statt und drohte ein Zwangsgeld in Höhe von 10.000 € an. Die Beschwerde des Beklagten war teilweise begründet, im Übrigen wurde die erstinstanzliche Entscheidung zumindest hinsichtlich der Fristen durch den Bayerischen Verwaltungsgesichtshof (BayVGh) abgeändert.

Der BayVGh stellt in seiner Entscheidung zunächst klar, dass sich die Vollstreckung von Urteilen, die die Verpflichtung zum Erlass oder zur Fortschreibung von Luftreinhalteplänen aussprechen, grundsätzlich nach der entsprechend anwendbaren Vorschrift des § 172 VwGO richtet (Rn. 67 ff.).

Sodann setzt er sich mit dem im zu vollstreckenden Urteil von 2012 enthaltenen Rechtsbefehl auseinander und kommt zu dem Ergebnis, dass sich die dort enthaltene Verpflichtung des Beklagten hinsichtlich des räumlichen Geltungsbereichs, in Ansehung dessen dieses Ziel zu verwirklichen ist, sowie hinsichtlich eines einzelnen zu diesem Zweck zu ergreifenden Mittels im Wege der Auslegung eindeutig bestimmen lässt und deshalb vollstreckbar ist (Rn. 72). Insbesondere teilt der BayVGh nicht die Auffassung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes in dessen Beschlüssen vom 11.05.2016 (Az. 9 E 448/16 und Az. 9 E 450/16, jeweils juris), dass das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 05.09.2013 (Az. 7 C 21.12, juris) so zu verstehen sei, gerichtliche Entscheidungen, die die öffentliche Gewalt zum Erlass oder zur Fortschreibung eines Luftreinhalteplans verpflichten, seien nur dann und insoweit vollstreckbar, als sie zumindest in den Entscheidungsgründen Maßnahmen benennen, die dieser Plan zwingend zu enthalten hat (Rn. 80 ff.). Wenn im Vollstreckungsverfahren der Vollstreckungsgläubiger rügt, der Vollstreckungsschuldner habe nicht alle zur Verfügung stehenden und in Betracht kommenden Maßnahmen ausgeschöpft und diese Handlungsoptionen aufzählt, stelle sich die Notwendigkeit, diesem entscheidungserheblichen Vorbringen nachzugehen (Rn. 84). Dabei sei zu berücksichtigen, dass das in § 172 VwGO erwähnte Gericht des ersten Rechtszuges als Prozess-, nicht aber als Vollstreckungsgericht tätig werde und somit weiterreichende Befugnisse habe als andere Vollstreckungsorgane; folglich könne das Gericht eine Konkretisierung des zu vollstreckenden Urteils vornehmen (Rn. 85).

Gerade unter unionsrechtlichem Blickwinkel und dem Postulat der effektiven Durchsetzung des Unionsrechts sei es geboten, das inmitten stehende Urteil als dem Grunde nach vollstreckungsfähig anzusehen, da die Mitgliedstaaten – und damit auch die Judikative – gehalten sind, jede erforderliche Maßnahme zu erlassen, um die Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben zu gewährleisten. Dabei sieht der BayVGH sehr wohl, dass das Vollstreckungsverfahren nach § 172 VwGO nicht die Funktion eines Erkenntnisverfahrens übernehmen kann (Rn. 86-92).

Da mittlerweile die Grenzwerte für Feinstaub eingehalten würden, müsse sich die Androhung des Zwangsgeldes auf den Teil des Urteils von 2012 beschränken, der die schnellstmögliche Einhaltung der Grenzwerte für NO<sub>2</sub> verlangt (Rn. 94). Insoweit sei der Vollstreckungsgläubiger säumig, da auch die sechste Fortschreibung des Luftreinhalteplans nicht als ausreichende Erfüllung angesehen werden könne (Rn. 104 ff.). Der BayVGH kommt zu dem Ergebnis, dass rechtskonform ausgestaltete Verkehrsverbote für Dieselfahrzeuge die einzige dem zu vollstreckenden Urteil gerecht werdende Handlungsmöglichkeit darstellen (Rn. 150 ff.).

Eine Umstellung des eigenen Fuhrparks des Beklagten sei wegen des nicht ins Gewicht fallenden Anteils staatseigener Fahrzeuge im Raum München nicht geeignet (Rn. 144); ebenso wenig könne eine Umstellung des Fahrzeugbestands der beigeladenen Stadt München verlangt werden, da für zahlreiche Kommunalfahrzeuge – darunter auch diejenigen im Bereich städtischer Verkehrsbetriebe – derzeit andere Antriebstechniken als Dieselmotoren noch nicht zur Verfügung stünden (Rn. 146). Eine Festsetzung von Umweltzonen im Bereich derjenigen Straßenabschnitte mit Grenzwertüberschreitungen sei ebenfalls zur schnellstmöglichen Grenzwerteinhaltung ungeeignet, da auch solche Dieselfahrzeuge eine grüne Plakette erhalten, die hohe NO<sub>2</sub>-Emissionen verursachen (Rn. 148).

Dieselfahrverbote seien nicht von vornherein unverhältnismäßig aufgrund des hohen Gewichts, das den Rechtsgütern Leben und Gesundheit der betroffenen Anwohner, die durch die andauernden unzulässigen Grenzwertüberschreitungen gefährdet seien, zukommt (Rn. 154). Den Einwand, ein solches Fahrverbot sei kaum zu überwachen und daher nicht umsetzbar, da er seine Wirkung verfehlen würde, erkennt der BayVGH nicht an (Rn. 155).

Jedoch könne eine Verpflichtung zur Festsetzung von Dieselfahrverboten derzeit nicht zwangsgeldbewehrt festgestellt werden, da es derzeit rechtliche Ungewissheiten im Zusammenhang mit Dieselvekehrsverboten gebe: Es bestünden zum einen Bedenken, ob das geltende Recht ausreichende Befugnisnormen bereithalte, um in allen Fällen, in denen das ggf. geboten sei, Ausnahmen von Verkehrsverboten für Dieselfahrzeuge rechtskonform zulassen zu können. Zum anderen sei es zweifelhaft, ob solche Verbote mit dem derzeit zur Verfügung stehenden Instrumentarium der Straßenverkehrsordnung einwandfrei bekanntgegeben werden könnten (Rn. 157 ff.). Dies stelle höchstrichterlich ungeklärte Fragen dar, die sich anhand des geschriebenen Rechts nicht eindeutig beantworten ließen. Es sei jedoch damit zu rechnen, dass diese Zweifel innerhalb überschaubarer Zeit ausgeräumt würden; dies u.a. durch eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, die auf die Sprungrevision hin ergehen wird, die gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 13.09.2016 (Az. 3 K 7695/15, juris) eingelegt wurde (Rn. 183).

Bis zur Klärung dieser Rechtsfragen müsse der Beklagte jedenfalls alle vorbereitenden Schritte treffen, um weitere Verzögerungen zu vermeiden. Dies beinhalte die Erstellung eines Konzepts, das der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird, und den Einstieg in die Öffentlichkeitsbeteiligung.

Ebner  
Landesanwältin

22 C 16.1427  
M 1 V 15.5203



## Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

In der Verwaltungsstreitsache

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

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

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

\*\* \*\* \*

\*\*\*\*\*

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

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

gegen

**Freistaat Bayern,**

vertreten durch:

Landesanwaltschaft Bayern,  
Ludwigstr. 23, 80539 München,

- Beklagter -

beigeladen:

**Landeshauptstadt München,**

vertreten durch den Oberbürgermeister,  
Marienplatz 8, 80331 München,

bevollmächtigt:

Rechtsanwälte \*\*\*\*\* \*\* \*\*

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

wegen

Änderung des Luftreinhalteplans für die LHSt München, Vollstreckung gegen den

Staat aus verwaltungsgerichtlichem Urteil;

hier: Beschwerden des Klägers und des Beklagten gegen den Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 21. Juni 2016,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 22. Senat,  
durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Schenk,  
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Demling,  
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Ertl,

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 16. Februar 2017

am **27. Februar 2017**

folgenden

### **Beschluss:**

I. Das Verfahren wird hinsichtlich der Beschwerde des Klägers eingestellt.

II. Auf die Beschwerde des Beklagten hin erhält die Nummer I des Beschlusses des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 21. Juni 2016 folgende Fassung:

„1. Dem Beklagten wird ein Zwangsgeld in Höhe von 2.000 Euro angedroht, falls er bis zum Ablauf des 29. Juni 2017 der Öffentlichkeit kein vollständiges Verzeichnis aller Straßen(abschnitte) im Gebiet der Beigeladenen zugänglich macht, an denen der in § 3 Abs. 2 der 39. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes festgesetzte Immissionsgrenzwert nach dem aktuellsten dem Beklagten zur Verfügung stehenden Erkenntnisstand überschritten wird.

2. Dem Beklagten wird ein Zwangsgeld in Höhe von 4.000 Euro angedroht, falls er nicht bis zum Ablauf des 31. August 2017 die Öffentlichkeitsbeteiligung zur Vorbereitung einer weiteren Fortschreibung des Luftreinhalteplans für die Landeshauptstadt München (§ 47 Abs. 5 Satz 2, Abs. 5a Satz 1 bis 3 BImSchG) dergestalt einleitet, dass er in das Amtsblatt der Regierung von Oberbayern eine den Anforderungen des § 47 Abs. 5a Satz 2 BImSchG genügende Bekanntmachung einrückt, aus der sich ergibt, dass in eine solche Fortschreibung

Verkehrsverbote für Fahrzeuge mit Selbstzündungsmotor in Bezug auf enumerativ aufzuführende Straßen(abschnitte) im Gebiet der Beigeladenen aufgenommen werden sollen, welche zeitlichen und sachlichen Einschränkungen – unter Angabe der hierfür maßgeblichen Gründe – für diese Verkehrsverbote ggf. in Aussicht genommen sind, und hinsichtlich welcher Straßen(abschnitte) im Gebiet der Beigeladenen, an denen der in § 3 Abs. 2 der 39. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes festgesetzte Immissionsgrenzwert nach dem aktuellsten dem Beklagten zur Verfügung stehenden Erkenntnisstand überschritten wird, von der Aufnahme eines solchen Verkehrsverbots mit welcher Begründung abgesehen werden soll.

3. Dem Beklagten wird ein weiteres Zwangsgeld in Höhe von 4.000 Euro angedroht, falls er bis zum Ablauf des 31. Dezember 2017 der Öffentlichkeit kein vollzugsfähiges Konzept zur Kenntnis bringt, aus dem sich ergibt, dass in eine künftige Fortschreibung des Luftreinhalteplans für die Landeshauptstadt München Verkehrsverbote für Fahrzeuge mit Selbstzündungsmotor in Bezug auf enumerativ aufzuführende Straßen(abschnitte) im Gebiet der Beigeladenen aufgenommen werden, welche zeitlichen und sachlichen Einschränkungen – unter Angabe der hierfür maßgeblichen Gründe – für diese Verkehrsverbote ggf. Platz greifen sollen, und hinsichtlich welcher Straßen(abschnitte) im Gebiet der Beigeladenen, an denen der in § 3 Abs. 2 der 39. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes festgesetzte Immissionsgrenzwert nach dem aktuellsten dem Beklagten zur Verfügung stehenden Erkenntnisstand überschritten wird, von der Aufnahme eines solchen Verkehrsverbots mit welcher Begründung abgesehen wird.“

III. Im Übrigen werden der Vollstreckungsantrag des Klägers und die Beschwerde des Beklagten zurückgewiesen.

IV. Unter Abänderung der Nummer II des Beschlusses des Verwaltungsgerichts vom 21. Juni 2016 fallen die Kosten des Verfahrens im ersten Rechtszug zu zwei Fünfteln dem Kläger, zu drei Fünfteln dem Beklagten zur Last. Die Beigeladene trägt ihre im ersten Rechtszug entstandenen außergerichtlichen Kosten selbst.

Die Gerichtskosten des Beschwerdeverfahrens haben der Kläger zur Hälfte, der Beklagte und die Beigeladene zu je einem Viertel zu tragen. Dem Kläger fallen ferner jeweils die Hälfte der im Beschwerdeverfahren entstandenen außergerichtlichen Kosten des Beklagten und der Beigeladenen zur Last. Diese Beteilig-



ten haben ihrerseits je ein Viertel der im Beschwerdeverfahren entstandenen außergerichtlichen Kosten des Klägers zu tragen. Im Übrigen tragen die Beteiligten ihre im Beschwerdeverfahren entstandenen außergerichtlichen Kosten selbst.

## **Gründe:**

### **I.**

- 1 Die Beteiligten streiten im vorliegenden Beschwerdeverfahren über die Vollstreckung des Urteils, das das Bayerische Verwaltungsgericht München am 9. Oktober 2012 im Verfahren M 1 K 12.1046 auf eine Klage des Klägers – einer anerkannten Vereinigung im Sinn von § 3 UmwRG – hin erlassen hat.
- 2 1. Der Tenor dieses Urteils lautet in seiner Nummer I wie folgt:
- 3 „Der Beklagte wird verpflichtet, den für München geltenden Luftreinhalteplan so zu ändern, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Immissionsgrenzwertes für NO<sub>2</sub> in Höhe von 40 µg/m<sup>3</sup>, des über eine volle Stunde gemittelten Immissionsgrenzwertes für NO<sub>2</sub> in Höhe von 200 µg/m<sup>3</sup> bei 18 zugelassenen Überschreitungen im Kalenderjahr und des über den Tag gemittelten Immissionsgrenzwertes für Partikel PM<sub>10</sub> von 50 µg/m<sup>3</sup> bei 35 zugelassenen Überschreitungen im Kalenderjahr im Stadtgebiet von München enthält.“
- 4 Der in seiner Erstfassung vom September 2004 stammende, durch Schreiben des damaligen Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz vom 28. Dezember 2004 in Kraft gesetzte Luftreinhalteplan für die Stadt München wurde im Oktober 2007 zum ersten Mal, im August 2008 zum zweiten Mal und im September 2010 zum vierten Mal fortgeschrieben. Die im April 2012 erfolgte dritte Fortschreibung hatte eine Beteiligung des Münchener Umlandes zum Gegenstand.
- 5 Nach den Feststellungen im Urteil vom 9. Oktober 2012 belief sich die NO<sub>2</sub>-Belastung in München – bezogen auf den Jahresmittelwert (vgl. § 3 Abs. 2 der Verordnung über Luftqualitätsstandards und Emissionshöchstmengen – 39. BImSchV) – im Jahr 2011 an der Messstelle Landshuter Allee auf 85 µg/m<sup>3</sup>, an der Messstelle Stachus auf 76 µg/m<sup>3</sup> und an der Messstelle Prinzregentenstraße auf 61 µg/m<sup>3</sup>. Ferner wurde danach der Tagesmittelgrenzwert für Partikel PM<sub>10</sub> von 50 µg/m<sup>3</sup> (§ 4 Abs. 1 der 39. BImSchV) im Jahr 2011 an der Messstelle Landshuter Allee 48-mal überschritten.

- 6 Den Entscheidungsgründen zufolge genügte der Luftreinhalteplan für München in der Fassung der vierten Fortschreibung den sich aus Art. 23 Abs. 1 Satz 2 der Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa (ABI Nr. L 152 vom 11.6.2008, S. 1), aus § 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG und § 27 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 der 39. BImSchV ergebenden Anforderungen nicht. Selbst der Beklagte gehe nicht davon aus, dass das dort genannte Instrumentarium geeignet sei, die Grenzwerte einzuhalten. Nach den durchgeführten Immissionsprognosen sei ohne weitere Maßnahmen weder im Jahr 2015 noch im Jahr 2020 damit zu rechnen, dass insbesondere an der Messstation Landshuter Allee der sich auf das Jahresmittel beziehende NO<sub>2</sub>-Grenzwert eingehalten werde. Zwar seien die Mitgliedstaaten der Europäischen Union nicht verpflichtet, Maßnahmen dahingehend zu ergreifen, dass es zu keinerlei Grenzwertüberschreitungen mehr komme. Die in den Luftreinhalteplan aufgenommenen Maßnahmen müssten aber jedenfalls geeignet sein, eine solche Überschreitung auszuschließen; es genüge nicht, dass die zuständige Behörde lediglich Bemühungen zur Einhaltung der Immissionsgrenzwerte unternehme und überhaupt einen Luftreinhalteplan aufstelle oder fortschreibe. Dass der Erlass eines Luftreinhalteplans mit weitergehenden Maßnahmen tatsächlich oder rechtlich unmöglich sei, sei nicht ersichtlich. Angesichts der Vielzahl möglicher Maßnahmen, die in der mündlichen Verhandlung diskutiert worden seien, stünden dem Beklagten weitere, naturgemäß einschneidendere Maßnahmen zur Verringerung der Werte zur Verfügung; die vom Kläger angeführte räumliche Ausdehnung der Umweltzone sei nur eine davon. Bei der Auswahl der Maßnahmen und der hiervon negativ Betroffenen verfüge die Behörde allerdings über einen Gestaltungsspielraum, der einen Anspruch des von einer Überschreitung des Immissionsgrenzwerts Betroffenen ebenso wie eines Umweltverbandes auf eine bestimmte Maßnahme regelmäßig ausschließe.
- 7 Die von ihm gegen dieses Urteil eingelegte, beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof unter dem Aktenzeichen 22 BV 12.2450 geführte Berufung nahm der Beklagte am 8. April 2014 zurück, nachdem der Verwaltungsgerichtshof die Beteiligten mit Schreiben vom 4. April 2014 darauf hingewiesen hatte, dass die Klage nach dem damaligen Stand der Meinungsbildung des Verwaltungsgerichtshofs als zulässig und begründet erscheine, so dass die Berufung zurückzuweisen sein könnte.
- 8 2. In der Folgezeit wurde der Luftreinhalteplan für München zweimal fortgeschrieben.
- 9 2.1 Die fünfte Fortschreibung datiert vom Mai 2014. Danach wurden an den im Stadtgebiet von München bestehenden Messstationen u. a. folgende Schadstoffkon-

zentrationen festgestellt:

10 **Partikel PM<sub>10</sub>:**

11

LÜB - Stationen	Jahresmittel 2010 [µg/m³]	Jahresmittel 2011 [µg/m³]	Jahresmittel 2012 [µg/m³]	Jahresmittel 2013 [µg/m³]	Anzahl der Überschreitungen *) 2010	Anzahl der Überschreitungen *) 2011	Anzahl der Überschreitungen *) 2012	Anzahl der Überschreitungen *) 2013
Stachus	32	31	26	26	47	35	14 [11]	19 [17]
Landshuter Allee	38	36	29	31	65	48	27 [17]	39 [30]
Prinzregentenstraße	28	25	-	-	31	17	-	-
Johanneskirchen	22	21	16	18	23	9	4	8
Lothstraße	24	22	18	20	27	11	5	11

12 \*) bezogen auf den Tagesmittelwert

13 Die in eckige Klammern gesetzten Angaben haben – hier ebenso wie nachfolgend – die Zahl der Tage zum Gegenstand, um die das nach § 4 Abs. 1 der 39. BImSchV zulässige Kontingent an Überschreitungstagen aufgrund der Ausbringung von Streusalz überstiegen wurde (vgl. § 25 der 39. BImSchV).

14 **Stickstoffdioxid NO<sub>2</sub>:**

15

LÜB - Stationen	Jahresmittel 2010 [µg/m³]	Jahresmittel 2011 [µg/m³]	Jahresmittel 2012 [µg/m³]	Jahresmittel 2013 [µg/m³]	Anzahl der Überschreitungen beim 1-h-Mittelwert 2010	Anzahl der Überschreitungen beim 1-h-Mittelwert 2011	Anzahl der Überschreitungen beim 1-h-Mittelwert 2012	Anzahl der Überschreitungen beim 1-h-Mittelwert 2013
Stachus	74	76	60	64	8	6	1	0
Landshuter Allee	99	85	81	81	192	50	27	50
Prinzregentenstraße	68	61	-	-	8	7	-	-
Johanneskirchen	28	23	22	22	0	0	0	0
Lothstraße	35	33	31	31	2	2	0	0
Moosach	39	39	35	-	2	2	0	-

16 Die fünfte Fortschreibung des Luftreinhalteplans enthält 20 Maßnahmen, die teils neu sind, zum Teil aber – wie diese Ausarbeitung auf Seite 37 selbst einräumt – bereits früher im Luftreinhalteplan thematisiert, aufgrund aktueller Entwicklungen und Fortschritte jedoch wiederum aufgegriffen worden seien. Nur vieren dieser Maßnahmen spricht die fünfte Fortschreibung ein quantifizierbares Minderungspotenzial in Bezug auf Luftschadstoffe (teilweise allerdings nur für NO<sub>x</sub>) zu. Es sind die Maßnahmen M 1 (Einführung einer Geschwindigkeitsbeschränkung an der Landshuter Allee auf 50 km/h mit strenger Überwachung), M 4 (Fortführung des Optimierungsprogramms für Grüne Wellen), M 5 (Entwicklung und Simulation von Verkehrssteuerungsmaßnahmen für das umweltorientierte Verkehrsmanagement) und M 17 (Planung einer Verkehrsbeeinflussungsanlage mit intelligenter Verkehrssteuerung auf der BAB 96 zwischen den Anschlussstellen Gräfelfing und dem Autobahnende in München-Sendling).

17 2.2 Die sechste Fortschreibung des Luftreinhalteplans für München stammt vom Dezember 2015. Die im Stadtgebiet gemessenen Schadstoffkonzentrationen stellten sich danach – soweit vorliegend von Belang – im Jahr 2014 wie folgt dar:

18 **Partikel PM<sub>10</sub>:**

19

LÜB-Stationen	Jahresmittel [ $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ]	Anzahl der Überschreitungen beim Tagesmittelwert
Landshuter Allee	27	17 [16]
Stachus	23	14 [13]
Lothstraße	18	8
Johanneskirchen	16	6

20 **Stickstoffdioxid NO<sub>2</sub>:**

21

LÜB-Stationen	Jahresmittel [ $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ]	Anzahl der Überschreitungen beim 1-h-Mittelwert
Landshuter Allee	83	24
Stachus	62	0
Lothstraße	31	0
Johanneskirchen	22	0

22 Diese Fortschreibung räumt gleichfalls ein, dass sie außer neuen Maßnahmen auch solche enthält, die bereits im bestehenden Luftreinhalteplan bzw. in seinen Fortschreibungen thematisiert, aufgrund „aktueller Entwicklungen und Fortschritte[.] jedoch erneut aufgegriffen“ worden seien (Seite 30). Keine der in ihr aufgelisteten 20 Maßnahmen enthält bezifferte Angaben über das mit ihrer Umsetzung einhergehende Immissionsminderungspotenzial hinsichtlich der Luftschadstoffe „Partikel PM<sub>10</sub>“ und „Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>)“; bei zwölf von ihnen wurde die Frage nach dem Minderungspotenzial mit den Worten „[derzeit] nicht quantifizierbar“, „nicht konkret bezifferbar“, „soll durch das Projekt ermittelt werden“ oder unter Verwendung ähnlicher Formulierungen beantwortet.

23 Unter prognostischem Blickwinkel führte die sechste Fortschreibung aus, eine Einhaltung des NO<sub>2</sub>-Immissionsgrenzwerts für das Jahresmittel an der Landshuter Allee sei ohne zusätzliche Maßnahmen voraussichtlich erst nach 2030 möglich; an der Messstation am Stachus stehe eine Einhaltung voraussichtlich ab 2025 zu erwarten. Die Immissionsprognosen beruhten im Wesentlichen auf der Erneuerung der Fahrzeugflotte sowie den quantifizierbaren Maßnahmen wie dem Lkw-Durchfahrtsverbot und der Umweltzone. Maßnahmen, deren Wirkungen sich nicht belastbar abschätzen ließen (hierzu gehörten solche, die den Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs sowie die Förderung des Fahrradverkehrs zum Ziel hätten), seien bei der Immissionsprognose nicht berücksichtigt worden.

24 3. Am 18. November 2015 beantragte der Kläger beim Verwaltungsgericht,  
25 dem Bayer. Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz zur Erfüllung der  
aus dem Urteil vom 9. Oktober 2012 (M 1 K 12.1046) resultierenden Verpflichtungen  
unter Fristsetzung ein angemessenes Zwangsgeld von bis zu 10.000 Euro anzudro-  
hen,  
26 hilfsweise,  
27 gegen das Bayer. Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz zur Erfüllung  
der aus dem Urteil vom 9. Oktober 2012 (M 1 K 12.1046) resultierenden Verpflich-  
tungen ein angemessenes Zwangsgeld festzusetzen.

28 Am 21. Juni 2016 erließ das Verwaltungsgericht daraufhin folgenden, dem Beklagten  
am 29. Juni 2016 als Fernkopie und am 30. Juni 2016 als Postexemplar zugestellten  
Beschluss:

29 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 Be-  
schlusses nachkommt, die Festsetzung eines Zwangsgeldes in Höhe von 10.000,-  
Euro angedroht.

30 Zur Begründung führte das Verwaltungsgericht aus, die Anträge seien unter Berück-  
sichtigung der Vorschrift des § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO so auszulegen, dass der Be-  
klagte als Rechtsträger des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Ver-  
braucherschutz Vollstreckungsschuldner sei.

31 Die Vollstreckung eines zur Aufstellung eines Luftreinhalteplans verpflichtenden Ur-  
teils bestimme sich nach § 172 VwGO, da diese Vorschrift auch die Erzwingung sol-  
cher hoheitlichen Maßnahmen umfasse, mit denen die öffentliche Hand eine dem  
Erlass eines Verwaltungsakts vergleichbare, allein ihr vorbehaltene spezifische Re-  
gelungsbefugnis in Anspruch nehme.

32 Soweit im Stadtgebiet der Beigeladenen keine Überschreitung der Grenzwerte für  
Partikel PM<sub>10</sub> mehr vorliege, ziehe das nicht die Unzulässigkeit des Vollstreckungs-  
antrags nach sich. Gegenstand des Vollstreckungsverfahrens bilde nämlich die Fra-  
ge, ob die Verpflichtung aus dem Urteil vom 9. Oktober 2012 zur Gänze befolgt wor-  
den sei. Es müsse insgesamt geprüft werden, ob der für München geltende Luft-  
reinhalteplan so geändert worden sei, dass er die erforderlichen Maßnahmen zur

schnellstmöglichen Einhaltung der Immissionsgrenzwerte für Stickstoffdioxid und Partikel PM<sub>10</sub> enthalte. Sei das nicht der Fall, müsse ein Zwangsgeld angedroht werden.

- 33 Der Umstand, dass die Vollstreckungsmaßnahme „innerhalb desselben Rechtsträgers“ erfolgen solle, nehme dem Antrag nicht das Rechtsschutzbedürfnis, da dem Kläger andernfalls die Möglichkeit genommen würde, effektiven Rechtsschutz zu erlangen. Überdies sei davon auszugehen, dass nicht nur das Zwangsgeld als solches, sondern gerade dessen Androhung den jeweiligen Vollstreckungsschuldner zur Erfüllung des zu vollstreckenden Urteils motivieren solle.
- 34 Der Antrag habe in der Sache deshalb Erfolg, da der Beklagte der ihm durch das Urteil vom 9. Oktober 2012 auferlegten Verpflichtung grundlos nicht nachgekommen sei.
- 35 Dieses Urteil sei vollstreckungsfähig, da sich aus ihm die Verpflichtungen des Beklagten in hinreichend bestimmter Weise ergäben. Jene Entscheidung habe den Gestaltungsspielraum des Beklagten beachtet und einen Anspruch darauf, dass er zu einer bestimmten Maßnahme verpflichtet werde, verneint. Der Vollstreckungsfähigkeit des Urteils sei dadurch Rechnung getragen worden, dass die Entscheidungsgründe verbindliche Vorgaben enthielten, die im Vollstreckungsverfahren zu beachten seien.
- 36 Eine nachträgliche Änderung der Sach- oder Rechtslage, bei der die Bindung an die dem Urteil vom 9. Oktober 2012 zugrunde liegende Rechtsauffassung entfallen würde, ergebe sich nicht daraus, dass Dieselfahrzeuge die Vorgaben der Euro-5- und der Euro-6-Norm zwar unter den vorgesehenen Testbedingungen, nicht aber im tatsächlichen Fahrbetrieb einhalten könnten. Denn diese tatsächliche Gegebenheit habe schon bei Erlass des zu vollstreckenden Urteils bestanden; die Euro-6-Norm sei überdies erst am 1. September 2014 verbindlich geworden. Neu sei lediglich die Erkenntnis, dass diese Normen bereits im Zeitpunkt der Rechtskraft jenes Urteils nicht eingehalten worden seien; das lasse seine Bindungswirkung jedoch nicht entfallen. Die Frage, wie schnell die Verminderung des Schadstoffausstoßes von Dieselfahrzeugen voranschreite, sei nicht entscheidungserheblich, da dem Beklagten unabhängig hiervon Maßnahmen zur Verfügung stünden, die zum Ausschluss der Grenzwertüberschreitung geeignet seien. Auch unter dem Blickwinkel des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes sei es ihm zumutbar, solche einschneidenden Maßnahmen – bis hin zu einem Verkehrsverbot oder Ähnlichem – zu ergreifen.

- 37 Die Tatsache, dass offenbar einige Hersteller von Dieselfahrzeugen die Software dergestalt beeinflusst hätten, dass Fahrzeuge zwar bei Testmessungen, nicht aber im Realbetrieb die Vorgaben der Euro-5- und der Euro-6-Norm hätten einhalten können, vermöge die Säumnis des Beklagten ebenfalls nicht zu rechtfertigen, da dieser Umstand für die Nichterfüllung der Vorgaben des Urteils vom 9. Oktober 2012 nicht ursächlich sei.
- 38 Wenn dem Beklagten in diesem Urteil aufgegeben worden sei, einen zur „schnellstmöglichen“ Einhaltung der jeweiligen Immissionsgrenzwerte geeigneten Luftreinhalteplan aufzustellen und den Zeitraum ihrer Überschreitung „möglichst kurz zu halten“, so folge hieraus in Verbindung mit Aussagen in der seinerzeit vorliegenden vierten Fortschreibung des Luftreinhalteplans, dass eine „schnellstmögliche Einhaltung“ der Grenzwerte jedenfalls dann nicht bejaht werden könne, wenn sie weder im Jahr 2015 noch im Jahr 2020 in Aussicht stehe.
- 39 Durch das zu vollstreckende Urteil sei dem Beklagten ferner aufgegeben worden, „einschneidendere“ als die in der vierten Fortschreibung erwähnten Maßnahmen – insbesondere die räumliche Ausdehnung der Umweltzone – zu prüfen und sie ggf. in den Luftreinhalteplan aufzunehmen. Verlangt werde mithin ein Katalog an wirksamen Maßnahmen, die geeignet seien, die Grenzwerte so schnell wie möglich – nach den Entscheidungsgründen vor 2015 bzw. 2020 – einzuhalten.
- 40 Die Ungeeignetheit der in der sechsten Fortschreibung enthaltenen Maßnahmen ergebe sich bereits daraus, dass der Beklagte selbst nicht davon ausgehe, sie seien zur Einhaltung der Grenzwerte tauglich. Die von ihm als zentral verstandene Maßnahme M 1 (sie hat die „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“ zum Gegenstand) diene bestenfalls zur Vorbereitung weiterer Maßnahmen, stelle aber selbst keine Maßnahme dar, die die Emissionen reduzieren könne. Die Maßnahmen M 2 bis M 20 seien viel zu unkonkret bzw. angesichts der Tatsache, dass die anhaltende Grenzwertüberschreitung hauptsächlich von Dieselfahrzeugen verursacht werde, nicht geeignet, effektiv zur schnellstmöglichen Einhaltung der Grenzwerte beizutragen.
- 41 4. Mit der von ihm eingelegten Beschwerde beantragte der Beklagte:
- 42 Der Beschluss des Verwaltungsgerichts vom 21. Juni 2016 wird aufgehoben. Der

Antrag wird abgelehnt.

- 43 Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts sei das Urteil vom 9. Oktober 2012 mangels ausreichender inhaltlicher Bestimmtheit nicht vollstreckbar. Hieran ändere der bei Verbescheidungsurteilen erforderliche Rückgriff auf die Entscheidungsgründe nichts, da auch aus ihnen nicht hervorgehe, mit welchen Maßnahmen oder in welchem Zeitraum das im Urteilstenor vorgegebene Ziel zu erreichen sei. Die einzigen insoweit belangreichen Ausführungen fänden sich in den beiden letzten Sätzen der Randnummer 33 des Urteils. Wie ein Vergleich mit dem nahezu identischen Parallellfall verdeutliche, über den der Hessische Verwaltungsgerichtshof im Beschluss vom 11. Mai 2016 (9 E 448/16 – juris) befunden habe, reichten sie nicht aus, um die Vollstreckungsfähigkeit des hier inmitten stehenden Urteils bejahen zu können. Bereits in einem Schreiben vom 16. Dezember 2013 habe der beschließende Senat des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs anlässlich seiner Befassung mit der gegen das Urteil vom 9. Oktober 2012 eingelegten Berufung im Übrigen Zweifel an der Vollstreckungsfähigkeit dieser Entscheidung angemeldet.
- 44 Der im angefochtenen Beschluss enthaltene Hinweis darauf, dass eine Einhaltung der Grenzwerte im Jahr 2015 oder im Jahr 2020 keine „schnellstmögliche Einhaltung“ darstelle, stelle schon deshalb keine taugliche Konkretisierung dar, da zwei unterschiedliche, zudem fünf Jahre auseinander liegende Zeitpunkte genannt würden. Zudem ergebe sich aus diesem Kriterium allenfalls eine Negativabgrenzung dergestalt, der sich entnehmen lasse, wann der Beklagte seinen Pflichten nicht nachgekommen sei. Dazu, um dem Vollstreckungsschuldner hinreichend bestimmte Vorgaben zu erteilen, durch deren Erfüllung er sich einem Vollstreckungsverfahren erfolgreich entziehen könne, sei diese Aussage nicht geeignet.
- 45 Der Annahme, das Urteil vom 9. Oktober 2012 sehe in der Ausweitung der Umweltzone eine taugliche Maßnahme, stehe entgegen, dass sich das Verwaltungsgericht auf die Feststellung beschränkt habe, diese (vom Kläger angeführte) Maßnahme existiere und sei möglicherweise geeignet. Tatsächlich seien dem Beklagten keine Maßnahmen bekannt, die zum Ausschluss von Grenzwertüberschreitungen geeignet seien.
- 46 Sollte das Urteil vom 9. Oktober 2012 gleichwohl als vollstreckungsfähig angesehen werden, habe der Beklagte die sich aus dieser Entscheidung ergebende Verpflichtung durch die seither vorgenommene zweimalige Fortschreibung des Luftreinhalteplans für die Stadt München erfüllt. Der Beklagte verweist insoweit auf die auf der Landshuter Allee eingeführte Geschwindigkeitsbeschränkung auf 50 km/h sowie da-



rauf, dass seit Oktober 2012 die Einfahrt in die Umweltzone nur noch Fahrzeugen mit grüner, nicht aber mit gelber oder roter Plakette erlaubt sei. Weitergehende Verpflichtungen ließen sich weder dem Tenor noch den Entscheidungsgründen jenes Urteils entnehmen. Zudem bedürften die in den Luftreinhalteplan aufgenommenen Maßnahmen zunächst der Umsetzung; messbare Auswirkungen auf die Umwelt ließen sich deshalb erst mit deutlicher Verzögerung feststellen.

- 47 Auch der Beklagte verkenne nicht, dass sich in einem Vollstreckungsverfahren nach § 172 VwGO der Inhalt des zu vollstreckenden Urteils über dessen notwendige Auslegung hinaus auch durch eine gewisse Fortschreibung konkretisieren lassen müsse, falls Unklarheiten sich anhand der Urteilsurkunde selbst nicht beseitigen ließen. Wenn § 172 VwGO das Gericht des ersten Rechtszugs zum Vollstreckungsorgan erkläre, werde damit auch dem Umstand Rechnung getragen, dass in derartigen Vollstreckungsverfahren nicht selten ein „Weiterdenken“ der Erwägungen notwendig werde, die der zu vollstreckenden Entscheidung zugrunde lagen, um feststellen zu können, was der Beklagte schulde und ob er seinen Verpflichtungen nachgekommen sei. Die zwangsläufig allgemein gehaltene Fassung von Verbescheidungsurteilen könne es im Licht des Art. 19 Abs. 4 GG erfordern, im Vollstreckungsverfahren die einem solchen Urteil zugrunde liegenden Überlegungen und Wertungen näher zu präzisieren, um zu verhindern, dass sich derartige Entscheidungen im Unverbindlichen erschöpften. Dies dürfe aber über die in dem zu vollstreckenden Urteil enthaltenen tatsächlichen Feststellungen nicht hinausgehen und setze deshalb voraus, dass diese Feststellungen, Überlegungen und Wertungen selbst bereits Grundlage der Erwägungen in jenem Urteil gewesen seien. Da in dem Erkenntnisverfahren, das dem Urteil vom 9. Oktober 2012 vorangegangen sei, keine Feststellungen dazu getroffen worden seien, ob die schriftsätzlich und in der mündlichen Verhandlung diskutierten Maßnahmen tatsächlich möglich, geeignet und verhältnismäßig seien, müssten sie zunächst Gegenstand eines neuen Erkenntnisverfahrens sein; denn vom Vollstreckungsschuldner dürfe nichts rechtlich Unmögliches verlangt werden.
- 48 Aufgrund der Reichweite und Eingriffsintensität gelte das namentlich für eine Sperrung von (Innen-)Stadtteilen für Kraftfahrzeuge. Erst ein neues Erkenntnisverfahren könne die nötige Plattform für die Prüfung bieten, ob hierfür eine Ermächtigunggrundlage bestehe und ob das planerische Gestaltungsermessen u. U. auf die Verpflichtung zur Aufnahme dieser Maßnahmen in die weitere Fortschreibung des streitigen Luftreinhalteplans reduziert sei.
- 49 Die vom Verwaltungsgericht gesetzte Frist von einem Jahr sei im Übrigen viel zu kurz bemessen. Angesichts der Vielzahl der einzuschaltenden öffentlichen Stellen und der

Notwendigkeit einer Öffentlichkeitsbeteiligung benötige eine Fortschreibung des Luftreinhalteplans einen Zeitraum, der deutlich über einem Jahr liege. Zu bedenken sei auch, dass das Gutachten, dessen Einholung die sechste Fortschreibung als Maßnahme M 1 enthalte, um die Jahresmitte 2017 und damit fast gleichzeitig mit dem Ablauf der vom Verwaltungsgericht gesetzten Frist vorzulegen sei. Erst wenn dieses Gutachten vorliege, werde zu prüfen und zu entscheiden sein, welche der dort genannten Vorschläge realisiert werden könnten; im Anschluss daran sei die Überarbeitung des Luftreinhalteplans zu erstellen.

50 Die Maßnahmen auf lokaler Ebene zur Reduktion der Immissionen seien im Übrigen beinahe erschöpft. Nur eine drastische Reduzierung der Fahrzeugmenge und/oder eine Verbesserung des Emissionsverhaltens von Kraftfahrzeugen (insbesondere solcher mit Dieselantrieb) könnten eine deutliche Verbesserung der Situation bewirken. Solche Maßnahmen seien nach derzeitiger Rechtslage indes unverhältnismäßig. Eine wesentliche Verbesserung der NO<sub>2</sub>-Belastungssituation durch die Umstellung der Fahrzeugflotte auf die Euro-6- bzw. die Euro-VI-Norm sei erst deutlich nach dem Ende des laufenden Jahrzehnts anzunehmen, da die vorhandene Fahrzeugflotte auf Jahre hinaus das Emissionspotenzial bestimmen werde.

51 5. Der Kläger beantragt,

52 die Beschwerde zurückzuweisen.

53 Das Urteil vom 9. Oktober 2012 sei deshalb vollstreckungsfähig, weil die dem Beklagten darin auferlegte Verpflichtung, einen zur „schnellstmöglichen“ Einhaltung der Immissionsgrenzwerte für Stickstoffdioxid geeigneten Luftreinhalteplan aufzustellen, in den Entscheidungsgründen dahingehend konkretisiert werde, dass „einschneidende“ Maßnahmen als die in der vierten Fortschreibung enthaltenen geboten seien; zu ihnen gehöre insbesondere die räumliche Ausdehnung der Umweltzone. Zwar habe das Bundesverwaltungsgericht im Urteil vom 5. September 2013 (7 C 21.12 – BVerwGE 147, 312 Rn. 56) ausgeführt, dass dem Verwaltungsgericht die Option („machen kann“) zustehe, hinsichtlich der in Betracht zu ziehenden Maßnahmen verbindliche Vorgaben zu machen; diese seien alsdann auch im Vollstreckungsverfahren zu beachten. Das bedeute indes nicht, dass das Tatsachengericht alle in den Luftreinhalteplan aufzunehmenden Maßnahmen im Urteil erwähnen müsse; dies verbiete sich sowohl aus Gründen der Gewaltenteilung als auch mit Blickrichtung auf die Komplexität der Luftreinhalteplanung.

54 Bereits die Tatsache, dass die Umweltzone in München immer noch so groß sei wie

im Jahr 2012, erhelle, dass der Beklagte die ihm durch das Urteil vom 9. Oktober 2012 auferlegte Verpflichtung nicht erfüllt habe. Darüber hinaus gebe es nicht einmal ein Konzept dafür, welche Maßnahmen zu ergreifen seien, damit die Grenzwerte schnellstmöglich eingehalten werden könnten. Dass zur Umsetzung des zu vollstreckenden Urteils auch (ggf. zeitlich, örtlich und sachlich begrenzte) Verkehrsbeschränkungen zählten, sei allen Beteiligten bewusst, jedoch weigere man sich beharrlich, die entsprechenden Konsequenzen insbesondere für den Verkehr mit Dieselfahrzeugen zu ziehen.

- 55 Für eine Beschränkung des Diesel-Kraftfahrzeugverkehrs bedürfe es keiner Novellierung der Verordnung zur Kennzeichnung der Kraftfahrzeuge mit geringem Beitrag zur Schadstoffbelastung (35. BImSchV). Denn jedenfalls hinsichtlich der von Grenzwertüberschreitungen betroffenen Einzelstraßen im Stadtgebiet der Beigeladenen könne ein solches Verkehrsverbot durch das Zeichen 251 der Anlage 2 zur Straßenverkehrs-Ordnung, dem ein Zusatzzeichen „Gilt für Diesel“ bzw. „Alle außer Diesel frei“ o. ä. beizufügen sei, ausgesprochen werden. Härtefällen könne mit einer Allgemeinverfügung begegnet werden. Als Alternative zur Verlautbarung eines Durchfahrtsverbots für Dieselfahrzeuge komme eine Beschilderung in Betracht, wie sie im Schreiben des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur vom 11. März 2016 als rechtlich zulässig bezeichnet worden sei. Die Pflicht, derartige Maßnahmen zu ergreifen, sei die rechtlich zwingende Konsequenz daraus, dass auf Bundesebene von der Schaffung der „Blauen Plakette“ abgesehen worden sei. Dies gelte umso mehr, als der Beklagte keine auf deren Einführung abzielende Initiative im Bundesrat ergriffen habe.
- 56 Der Hinweis der Beigeladenen darauf, dass sich das zu vollstreckende Urteil nicht dazu äußere, unter welchen Voraussetzungen sie ihr Einvernehmen zu straßenverkehrsbehördlichen Maßnahmen des Beklagten zu erteilen habe, sei unbehelflich, da es bereits an der Bereitschaft des Beklagten fehle, straßenbehördliche Maßnahmen in den Luftreinhalteplan aufzunehmen und um das Einvernehmen der Beigeladenen hierzu zu ersuchen. Das Einvernehmen dürfe im Übrigen nur im Rahmen des rechtlich Zulässigen verweigert werden; andernfalls sei es nach den zu § 36 Abs. 1 BauGB entwickelten Grundsätzen zu ersetzen.
- 57 6. Die Beigeladene schließt sich dem Antrag des Beklagten an. Sie verweist auf ihre Ausführungen in dem Berufungszulassungsverfahren 22 ZB 16.1475, das ebenfalls die Verpflichtung des Beklagten zur Änderung des Luftreinhalteplans für München zum Gegenstand hat. Ergänzend hierzu macht sie geltend, die Vollstreckung des Urteils vom 9. Oktober 2012 richte sich nicht nach § 172 VwGO, sondern nach § 894

Satz 1 ZPO i.V.m. § 167 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Mangels einer Tenorierung, angesichts derer die Fiktion des § 894 Satz 1 ZPO eintreten könne, sei jene Entscheidung nicht vollstreckungsfähig. Eine Erweiterung des Anwendungsbereichs des § 172 VwGO habe der Bayerische Verwaltungsgerichtshof in einer Vielzahl von Entscheidungen abgelehnt.

- 58 Unabhängig hiervon sei es nicht Aufgabe des Vollstreckungsverfahrens, unterlassene konkrete Maßnahmen anzuführen, deren Benennung das Urteil vom 9. Oktober 2012 gescheut habe.
- 59 Der Beklagte könne deshalb nicht säumig sein, weil er ohne das nach § 47 Abs. 4 Satz 2, Abs. 6 BImSchG erforderliche Einvernehmen der Beigeladenen und ohne Erstreckung der Rechtskraft des Urteils vom 9. Oktober 2012 auf sie keine Maßnahmen der Luftreinhalteplanung treffen könne. Rechtskraftwirkung entfalte ein Verbescheidungsurteil nämlich dann nicht, wenn es zu einer Rechtsvoraussetzung keine verbindlichen Ausführungen enthalte. Zu der Frage, unter welchen Voraussetzungen die Beigeladene ihr Einvernehmen zu Luftreinhaltemaßnahmen des Beklagten erteilen müsse, verhalte sich das zu vollstreckende Urteil indes nicht.
- 60 Eine grundlose Säumnis des Beklagten sei ferner zum einen deshalb zu verneinen, weil seit dem Erlass des zu vollstreckenden Urteils zwei Fortschreibungen des Luftreinhalteplans in Kraft getreten seien. Zum anderen sei eine Erweiterung der Umweltzone – die einzige vom Verwaltungsgericht konkret angesprochene Maßnahme – angesichts der bisher nicht eingeführten „Blauen Plakette“ rechtlich unmöglich.
- 61 7. Mit Schriftsatz seiner Bevollmächtigten vom 23. Januar 2017 legte auch der Kläger gegen den Beschluss vom 21. Juni 2016 Beschwerde ein. Dieses Rechtsmittel nahm er in der am 16. Februar 2017 vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof durchgeführten mündlichen Verhandlung zurück.
- 62 8. Wegen des Verlaufs der mündlichen Verhandlung wird auf die hierüber gefertigte Niederschrift, wegen des Vorbringens der Beteiligten und des Verfahrensgangs im Übrigen auf die Gerichtsakten beider Rechtszüge verwiesen.

## II.

- 63 Das Verfahren über die Beschwerde des Klägers war nach der Rücknahme dieses Rechtsmittels entsprechend § 92 Abs. 3 Satz 1 VwGO einzustellen.

64 Die zulässige Beschwerde des Beklagten ist nur teilweise begründet. Das Verwaltungsgericht ging zu Unrecht davon aus, dem Beklagten dürfe ein Zwangsgeld für den Fall angedroht werden, dass er die gesamte ihm im Urteil vom 9. Oktober 2012 auferlegte Verpflichtung nicht binnen Jahresfrist erfüllen sollte. Von ihm können in Vollzug jener Gerichtsentscheidung gegenwärtig nur Handlungen verlangt werden, die der Vorbereitung einer weiteren Fortschreibung dieses Plans dienen (vgl. die Nummern 1 bis 3 der neu gefassten Nummer I des Tenors des angefochtenen Beschlusses). Soweit das Verwaltungsgericht angenommen hat, die darüber hinausgehenden, aus dem Urteil vom 9. Oktober 2012 resultierenden Pflichten des Beklagten seien derzeit im Vollstreckungswege durchsetzbar, war der Beschluss vom 21. Juni 2016 deshalb unter gleichzeitiger diesbezüglicher Ablehnung des Vollstreckungsantrags des Klägers abzuändern. Andererseits musste die Beschwerde zurückgewiesen werden, soweit sie darauf abzielte, die erfolgte Androhung eines Zwangsgeldes zur Gänze abzuwenden, da das Urteil vom 9. Oktober 2012 dem Grunde nach vollstreckbar ist und der Beklagte die ihm darin auferlegte Verpflichtung insoweit, als das von ihm gegenwärtig verlangt werden kann, nicht in dem gebotenen Umfang erfüllt hat.

65 1. Rechtsgrundlage für die Vollstreckung des Urteils vom 9. Oktober 2012

66 Die Vollstreckung von Urteilen, die die Verpflichtung zum Erlass oder zur Fortschreibung von Luftreinhalteplänen aussprechen, richtet sich grundsätzlich nach § 172 VwGO.

67 Dies entspricht nicht nur der – soweit ersichtlich – übereinstimmenden Auffassung der Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die sich bisher mit der Vollstreckung von gleich oder ähnlich tenorierten, die Verpflichtung zum Erlass oder zur Fortschreibung von Luftreinhalteplänen aussprechenden Urteilen zu befassen hatten (VG Stuttgart, B.v. 14.8.2009 – 13 K 511/09 – juris Rn. 32; VG Wiesbaden, B.v. 11.1.2016 – 4 N 1727/15.WI – juris Rn. 28; VG Hamburg, B.v. 18.7.2016 – 9 V 1062/16 – juris Rn. 5; VG Sigmaringen, B.v. 24.11.2016 – 1 K 5134/15 – BA S. 11 f.; im Ergebnis ebenso, ohne die Frage überhaupt zu problematisieren, HessVG, B.v. 11.5.2016 – 9 E 448/16 – juris Rn. 17 f., 25 f., 29 und 35; B.v. 11.5.2016 – 9 E 450/16 – juris Rn. 17, 25 f., 29 und 34); ein Rückgriff auf die – allerdings nur entsprechend anwendbare – Vorschrift des § 172 VwGO ist auch von der Sache her geboten. Denn zu vollstrecken ist vorliegend eine gerichtliche Entscheidung, die die öffentliche Gewalt lediglich dazu verurteilt, ein bestimmtes Ziel zu erreichen, die jedoch keinen kalendermäßig bestimmten Zeitpunkt festsetzt, bis zu dem der geschuldete Erfolg herbeige-

führt sein muss, und die darüber hinaus die Wahl der einzusetzenden Mittel vollständig dem – freilich stets pflichtgemäß auszuübenden – Ermessen der zuständigen Behörde überlässt. In solchen Fällen kann es in deutlich höherem Maß als in anderen Vollstreckungsverfahren ungewiss sein, ob die öffentliche Verwaltung der ihr gerichtlich auferlegten Verpflichtung vollständig nachgekommen ist. Das gilt namentlich dann, wenn sie seit dem Erlass der zu vollstreckenden Entscheidung gewisse Handlungen vorgenommen (hier: den verfahrensgegenständlichen Luftreinhalteplan tatsächlich fortgeschrieben) hat, jedoch Streit darüber besteht, ob diese Maßnahmen ausreichen (die Behörde m.a.W. den „Erfüllungseinwand“ erhebt), oder sie behauptet, weitergehende Schritte könnten von ihr deshalb nicht verlangt werden, weil das zur Verfügung stehende Handlungsinstrumentarium ausgeschöpft sei (vgl. zur grundsätzlichen Beachtlichkeit sowohl des Erfüllungseinwands als auch der Behauptung, die Vornahme der im zu vollstreckenden Titel rechtskräftig auferlegten Handlung sei dem Schuldner unmöglich, im Vollstreckungsverfahren sowie zur fehlenden Beschränkung des Vollstreckungsschuldners auf die Geltendmachung dieses Einwands im Wege der Vollstreckungsabwehrklage nach § 767 ZPO: Brehm in Stein/Jonas, ZPO, 21. Aufl. 1995, § 887 Rn. 23 m.w.N.; Gruber in MK zur ZPO, 5. Aufl. 2016, § 888 Rn. 13 m.w.N.). In derartigen Konstellationen kann das Vollstreckungsverfahren einen Grad an Komplexität aufweisen, der sich signifikant von jenen Fallgestaltungen unterscheidet, in denen der Bayerische Verwaltungsgerichtshof davon ausgegangen ist, die Vollstreckung von nicht dem Anwendungsbereich des § 113 Abs. 1 Satz 2 VwGO unterfallenden Leistungsurteilen bestimme sich nach den §§ 887 f. ZPO (vgl. z.B. BayVGH, B.v. 14.1.1999 – 8 C 98.2131 – juris Rn. 2, betreffend die Vollstreckung der Verpflichtung zur Beseitigung eines straßenrechtlichen Überbaus; B.v. 2.4.2001 – 8 C 01.587 – VGH n.F. 54, 74/75, betreffend die Vollstreckung der Verpflichtung zur Beseitigung der Überteuerung eines Grundstücks; B.v. 7.3.2002 – 4 C 02.188 – BayVBl 2003, 375, betreffend die Vollstreckung der Verpflichtung zur Lieferung von den Anforderungen der Trinkwasserverordnung entsprechendem Wasser; B.v. 9.3.2009 – 7 C 08.3151 – juris Rn. 17 f., betreffend die Vollstreckung der Verpflichtung zur Änderung eines Schulzeugnisses; B.v. 6.4.2009 – 7 C 09.763 – juris Rn. 13, betreffend die Vollstreckung der Verpflichtung zur Zulassung als Mieter von Hochschulräumen). Es erscheint deshalb angemessen, für die Klärung der Stichhaltigkeit des „Erfüllungs-“ bzw. des „Unmöglichkeitseinwands“ in Fällen der hier inmitten stehenden Art ein gerichtliches Verfahren zur Verfügung zu stellen, das dem Vollstreckungsschuldner dann, wenn sich ein Einwand der vorbezeichneten Art als (teilweise) nicht zutreffend erweist, Gelegenheit belässt, den ihm durch die zu vollstreckende Entscheidung auferlegten Pflichten innerhalb der gemäß § 172 Satz 1 VwGO zu setzenden Frist nachzukommen, ohne dass es bereits in diesem Stadium (was letztlich zu Lasten der Allgemeinheit ginge) zu einer Zwangs-

geldfestsetzung kommt. Eine solche Folge aber wäre dann unabweisbar, würde sich die Vollstreckung eines Gerichtsurteils, das zur Fortschreibung eines Luftreinhalteplans verpflichtet, gemäß § 167 Abs. 1 Satz 1 VwGO von vornherein nach dem Achten Buch der Zivilprozessordnung bestimmen; denn die alsdann anzuwendende Vorschrift des § 888 ZPO schließt in ihrem Absatz 2 die Androhung eines Zwangsmittels ausdrücklich aus. Die Absicht des Gesetzgebers, die öffentliche Gewalt vor der „scharfen“ zivilprozessualen Vollstreckung zu verschonen – hierin muss das tragende Motiv für die Schaffung des § 172 VwGO gesehen werden (vgl. Pietzner/Möller in Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Stand Juni 2011, § 172 Rn. 11) –, gebietet deshalb die vorrangige Heranziehung von § 172 VwGO gerade in Fällen der inmitten stehenden Art.

- 68 Trotz der teilweisen Ablehnung des Vollstreckungsantrags durch das Beschwerdegericht kann der Kläger aus diesem Grund auch nicht mit dem im ersten Rechtszug gestellten, auf die sofortige Festsetzung eines Zwangsgelds abzielenden Hilfsantrag durchdringen.
- 69 Unzutreffend ist die Auffassung der Beigeladenen, die Vollstreckung des Urteils vom 9. Oktober 2012 bestimme sich nach § 167 Abs. 1 Satz 1 VwGO i.V.m. § 894 ZPO. Dahinstehen kann, ob ein Luftreinhalteplan überhaupt als eine Willenserklärung (bzw. – mit Blickrichtung auf die darin erwähnten Maßnahmen – als ein Bündel von Willenserklärungen) angesehen werden kann. Einem Rückgriff auf die Vorschrift des § 894 ZPO steht jedenfalls entgegen, dass das zu vollstreckende Urteil die in eine künftige Fortschreibung des Luftreinhalteplans für München aufzunehmenden Handlungen nicht derart detailgenau umschrieben hat, dass davon ausgegangen werden könnte, mit dem Eintritt der Rechtskraft einer solchen Entscheidung stehe der neue Inhalt des Plans bereits in einer Weise fest, die geeignet wäre, die sich aus § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG ergebende Vollzugspflicht auszulösen. Hieran ändert der Umstand nichts, dass das Ermessen des Beklagten, wie er dem Urteil vom 9. Oktober 2012 gerecht wird, dahingehend eingeschränkt ist, dass er nach Ausräumung der derzeit noch bestehenden straßenverkehrsrechtlichen Ungewissheiten nicht mehr rechtsfehlerfrei davon absehen kann, in eine Fortschreibung des Luftreinhalteplans für München Verkehrsverbote für Fahrzeuge mit Selbstzündungsmotor (nachfolgend „Dieselfahrzeuge“ genannt) einzuarbeiten. Denn selbst insoweit bedarf es noch vom Beklagten vorzunehmender Feststellungen darüber, hinsichtlich welcher Straßen(abschnitte) derartige Verkehrsverbote ohne Verstoß gegen anderweitige Vorgaben der Rechtsordnung angeordnet werden können, in welchem sachlichen und zeitlichen Umfang dies zu geschehen hat, und welche Ausnahmen von einem solchen Verkehrsverbot zugelassen werden müssen.

70 Bei alledem verkennt der Verwaltungsgerichtshof nicht, dass die Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit von Verfassungs wegen gehalten sind, „die Vollstreckungsvorschriften der Verwaltungsgerichtsordnung so auszulegen und anzuwenden, dass ein wirkungsvoller Schutz der Rechte des Einzelnen auch gegenüber der Verwaltung gewährleistet ist“ (BVerfG, B.v. 9.8.1999 – 1 BvR 2245/98 – DVBl 1999, 1646). § 172 VwGO steht daher dem Einsatz anderer nach § 167 VwGO in Verbindung mit der Zivilprozessordnung möglicher Zwangsmittel nicht entgegen (BVerfG, B.v. 9.8.1999 a.a.O. S. 1646). Ist etwa aufgrund vorangegangener Erfahrungen, aufgrund eindeutiger Bekundungen oder aufgrund mehrfacher erfolgloser Zwangsgeldandrohungen klar erkennbar, dass die Behörde unter dem Druck des Zwangsgeldes nicht einlenkt, gebietet es das Gebot effektiven Rechtsschutzes, von der nach § 167 VwGO möglichen „entsprechenden“ Anwendung zivilprozessualer Vorschriften Gebrauch zu machen und einschneidendere Zwangsmaßnahmen zu ergreifen, um die Behörde zu rechtmäßigem Handeln anzuhalten (BVerfG, B.v. 9.8.1999 a.a.O. S. 1646). Die Durchführung des nach § 172 Satz 1 VwGO einer Zwangsgeldfestsetzung obligatorisch vorgeschalteten Androhungsverfahrens steht deshalb der gebotenen effektiven Durchsetzung rechtskräftiger gerichtlicher Entscheidungen auch gegenüber der öffentlichen Hand nicht entgegen.

71 2. Vollstreckbarkeit des Urteils vom 9. Oktober 2012

72 Dieses Urteil statuiert eine Verpflichtung des Beklagten, deren Inhalt und Umfang sich hinsichtlich des zu erreichenden Ziels, hinsichtlich des räumlichen Geltungsbereichs, in Ansehung dessen dieses Ziel zu verwirklichen ist, sowie hinsichtlich eines einzelnen zu diesem Zweck zu ergreifenden Mittels – nämlich der Aufnahme von Fahrverboten für Dieselfahrzeuge in eine künftige Fortschreibung des Luftreinhalteplans für München – im Weg der Auslegung eindeutig bestimmen lässt; es ist deshalb vollstreckbar.

73 2.1 Räumliche Reichweite der im Urteil vom 9. Oktober 2012 auferlegten Verpflichtung

74 Eindeutig ist der dem Beklagten in diesem Urteil erteilte Rechtsbefehl zunächst hinsichtlich seines räumlichen Geltungsbereichs. Die Verpflichtung, den Luftreinhalteplan für München so zu ändern, dass die im Tenor des zu vollstreckenden Urteils genannten drei Immissionsgrenzwerte schnellstmöglich eingehalten werden, beschränkt sich nicht auf den näheren Umgriff derjenigen beiden öffentlichen Verkehrsflächen in München, an denen sich die Messstationen befinden, die auch in jüngerer Zeit noch Grenzwertüberschreitungen registriert haben (d.h. auf den Stachus sowie



einen bestimmten Abschnitt der Landshuter Allee). Desgleichen ist diesem Urteil eine Begrenzung seines Regelungsgehalts auf das innerhalb des Mittleren Rings liegende Stadtgebiet der Beigeladenen (d.h. die bereits vorhandene Umweltzone) fremd. Nach dem eindeutigen, keiner relativierenden Auslegung zugänglichen Wortlaut der Nummer I des Tenors des zu vollstreckenden Urteils umfasst die auferlegte Verpflichtung vielmehr das gesamte „Stadtgebiet von München“.

## 75 2.2 Sachliche Reichweite der zu vollstreckenden Verpflichtung

76 Eindeutig ist ferner die sich aus dem Urteil vom 9. Oktober 2012 ergebende Verpflichtung des Beklagten, die bisherige Überschreitung der im Tenor dieser Entscheidung genau bezeichneten Immissionsgrenzwerte für Feinstaub (Partikel PM<sub>10</sub>) und Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>) abzustellen.

77 Spürbar eingeschränkt wird die Weite dieser Verpflichtung durch den Umstand, dass das Urteil nicht die „sofortige“, sondern nur die „schnellstmögliche“ Einhaltung dieser Grenzwerte verlangt. Es bringt damit zum Ausdruck, dass der Beklagte nur die Aufnahme solcher Maßnahmen in den Luftreinhalteplan schuldet, zu deren Durchführung die nach den einschlägigen Bestimmungen hierfür zuständigen Träger öffentlicher Gewalt (vgl. § 40 Abs. 1 und § 47 Abs. 6 BImSchG) tatsächlich und rechtlich in der Lage sind. Eine weitere Eingrenzung ergibt sich aus dem ebenfalls in die Nummer I des Urteilstenors ausdrücklich aufgenommenen Kriterium der „Erforderlichkeit“ der jeweiligen Maßnahme. „Erforderlich“ sind nach allgemeinem verwaltungsrechtlichem Sprachgebrauch nur solche Handlungen der öffentlichen Gewalt, bei denen sich die Relation zwischen ihrer Eignung, das zu verwirklichende Ziel zu erreichen, und den damit für die Allgemeinheit oder für Einzelne einhergehenden Belastungen vorteilhafter als bei zur Verfügung stehenden Alternativmaßnahmen darstellt. Der Gesichtspunkt der „Erforderlichkeit“ einer Maßnahme umschreibt damit einen Teilaspekt des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, dessen Beachtung der öffentlichen Verwaltung bei der Auswahl der in einen Luftreinhalteplan aufzunehmenden Maßnahmen und ihrer näheren Ausgestaltung durch § 47 Abs. 4 Satz 1 BImSchG überdies ausdrücklich aufgegeben wird.

78 Für die Vollstreckung des Urteils vom 9. Oktober 2012 ergeben sich hieraus bedeutende Konsequenzen. Behauptet der Vollstreckungsschuldner, er habe mit den seit dem Erlass des zu vollstreckenden Urteils ergriffenen Maßnahmen das ihm (derzeit) zur Verfügung stehende Instrumentarium ausgeschöpft, während der Vollstreckungsgläubiger – wie vorliegend – eine Vielzahl weiterer Handlungsoptionen aufführt, die ohne rechtfertigenden Grund nicht in den Luftreinhalteplan aufgenom-

men worden seien, so besteht die Gefahr, dass das Vollstreckungsverfahren unter Fortsetzung des ursprünglichen Rechtsstreits mit Sachfragen überfrachtet wird (so zu Recht BVerwG, U.v. 5.9.2013 – 7 C 21.12 – BVerwGE 147, 312 Rn. 54). Denn die Beantwortung der Frage, ob dieses Vorbringen des Vollstreckungsgläubigers zutrifft, setzt nicht nur die Prüfung voraus, ob die von ihm benannten Maßnahmen zur Herbeiführung des geschuldeten Erfolgs geeignet, erforderlich und verhältnismäßig sind; wegen der sich aus § 40 Abs. 1 Satz 1 und § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG ergebenden Verpflichtung der zuständigen Behörden, die in einen Luftreinhalteplan aufgenommenen Aussagen umzusetzen (vgl. dazu z.B. Fisahn in Kotulla, BImSchG, Stand November 2004, § 40 Rn. 18; Scheidler in Feldhaus, Bundesimmissionsschutzrecht, Bd. 1 Teil II, § 40 BImSchG Rn. 27; Hansmann/Röckinghausen in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Bd. III, Stand September 2010, § 47 BImSchG Rn. 29 f.; Jarass BImSchG, 11. Aufl. 2015, § 40 Rn. 11 und § 47 Rn. 52 – 55), müssen sowohl die materielle Rechtmäßigkeit der jeweils in Streit stehenden Maßnahme als auch ihre Vollzugsfähigkeit zumindest in allen wesentlichen Punkten bereits vor ihrer Einstellung in den Plan geklärt sein. Bejaht oder verneint das Gericht in einem Vollstreckungsverfahren nach § 172 VwGO die Existenz eines weiteren, vom Vollstreckungsschuldner bisher nicht berücksichtigten Instruments zur Luftreinhaltung (mit der daraus resultierenden Pflicht zur Aufnahme dieses Instruments in einen Plan nach § 47 Abs. 1 BImSchG), so übernimmt es die Verantwortung nicht nur für die materielle Rechtmäßigkeit dieser Maßnahme einschließlich ihrer Verhältnismäßigkeit, sondern auch für ihre rechtliche und tatsächliche Vollziehbarkeit.

- 79 Vor dem Hintergrund dieser Schwierigkeit ist es zu verstehen, wenn das Bundesverwaltungsgericht im Urteil vom 5. September 2013 (7 C 21.12 – BVerwGE 147, 312 Rn. 56) angemerkt hat, der Vollstreckungsfähigkeit einer gerichtlichen Entscheidung der vorliegenden Art werde dadurch Rechnung getragen, dass die Entscheidung hinsichtlich der in Betracht zu ziehenden Maßnahmen im Sinne eines Bescheidungsurteils verbindliche Vorgaben machen könne, die im Vollstreckungsverfahren zu beachten seien. Dieser Aussage kommt Beachtlichkeit auch im vorliegenden Zusammenhang zu, da die Tenorierung des Urteils des Verwaltungsgerichts Wiesbaden vom 16. August 2012 (4 K 165/12.WI – juris), das der Revisionsentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 5. September 2013 (a.a.O.) zugrunde lag, mit der Entscheidungsformel des vorliegend verfahrensgegenständlichen Urteils des Verwaltungsgerichts München vom 9. Oktober 2012 im Wesentlichen übereinstimmt. Den vom Bundesverwaltungsgericht aufgezeigten Weg, verbindliche Vorgaben hinsichtlich der in Betracht zu ziehenden Maßnahmen bereits in die das Erkenntnisverfahren abschließende Entscheidung aufzunehmen, hat das zu vollstreckende Urteil allerdings nicht beschritten. Insbesondere kann der in Abschnitt 2.5 der Entschei-

ungsgründe dieses Urteils enthaltene Hinweis auf die aus der Sicht des Verwaltungsgerichts bestehende Option einer Ausdehnung der Umweltzone nicht als eine solche Vorgabe verstanden werden; die dortigen Darlegungen dienen vielmehr lediglich dazu, beispielhaft aufzuzeigen, dass dem Beklagten weitere, bisher nicht ausgeschöpfte Möglichkeiten zur Verfügung stehen.

- 80 Aus den knappen Ausführungen in der Randnummer 56 des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 5. September 2013 (a.a.O.) kann entgegen der Auffassung, die in den Beschlüssen des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 11. Mai 2016 (9 E 448/16 – juris; 9 E 450/16 – juris) zum Ausdruck gelangt, indes nicht hergeleitet werden, gerichtliche Entscheidungen, die die öffentliche Gewalt zum Erlass oder zur Fortschreibung eines Luftreinhalteplans verpflichten, seien nur dann – und auch das nur insoweit – vollstreckbar, als sie zumindest in den Entscheidungsgründen eine oder mehrere Maßnahme(n) benennen, die dieser Plan zwingend zu enthalten hat.
- 81 Einer solchen Annahme steht zunächst entgegen, dass das Bundesverwaltungsgericht in der Randnummer 56 des Urteils vom 5. September 2013 (a.a.O.) davon spricht, dass eine solche Entscheidung verbindliche Vorgaben der dort näher bezeichneten Art machen „kann“. Mehr noch fällt ins Gewicht, dass das Bundesverwaltungsgericht unmittelbar zuvor – nämlich in den Randnummern 54 f. der Entscheidungsgründe des gleichen Urteils – die Ordnungsgemäßheit des Klageantrags, der dem in jenem Revisionsverfahren zu überprüfenden Urteil des Verwaltungsgerichts Wiesbaden vom 16. August 2012 (4 K 165/12.WI – juris Rn. 15) zugrunde lag (er stimmt mit dem in der Streitsache M 1 K 12.1046 gestellten Klageantrag – abgesehen von der hier vorgenommenen zusätzlichen Einbeziehung der Immissionsgrenzwerte nach § 3 Abs. 1 und § 4 Abs. 1 der 39. BImSchV – praktisch wortgleich überein), als dem Bestimmtheitserfordernis genügend bezeichnet hat. Diese Einstufung erfolgte ausdrücklich auch mit Blickrichtung auf das Postulat der Vollstreckbarkeit der auf einen solchen Antrag hin ergehenden gerichtlichen Entscheidung (BVerwG, U.v. 5.9.2013 a.a.O. Rn. 54 a.E.). Da gerade bei Leistungsklagen – eine solche lag sowohl dem vor dem Verwaltungsgericht Wiesbaden anhängig gemachten Verfahren 4 K 165/12.WI als auch dem hier zu vollstreckenden Urteil des Verwaltungsgerichts München zugrunde – ein Klageantrag nur zulässig ist, wenn er zu einer vollstreckungsfähigen Entscheidung führen kann (Orloff/Riese in Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Stand April 2006, § 82 Rn. 7), darf nicht davon ausgegangen werden, ein Urteil, das einen vom Bundesverwaltungsgericht als hinreichend bestimmt bezeichneten Klageantrag unverändert übernimmt, sei unvollstreckbar. Die Bedeutung des Hinweises in der Randnummer 56 des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 5. September 2013 (a.a.O.) kann deshalb nur darin

gesehen werden, dass die – fakultative – Benennung von Maßnahmen, die der verurteilte Träger öffentlicher Gewalt beim Erlass oder bei der Fortschreibung eines Luftreinhalteplans in Betracht zu ziehen hat, in den Entscheidungsgründen eines diesbezüglichen Urteils dessen Vollstreckung erleichtert, weil das Vollstreckungsverfahren hierdurch von materiellrechtlichen Fragen entlastet wird, ohne dass die Vollstreckbarkeit derartiger Erkenntnisse unabdingbar von der Aufnahme einschlägiger Aussagen in die Gründe der Entscheidung abhängt.

- 82 Damit in Einklang steht, dass auch die Zivilgerichte es als für die Vollstreckung eines Urteils ausreichend ansehen, wenn darin die geschuldete Handlung lediglich in Gestalt des zu erzielenden, bestimmt bezeichneten Erfolgs umschrieben wird (Brehm in Stein/Jonas, ZPO, 21. Aufl. 1995, § 887 Rn. 5 mit umfangreichen Nachweisen in der Fn. 12).
- 83 Bestätigt wird das vorstehend dargestellte Ergebnis ferner durch den Umstand, dass das Bundesverwaltungsgericht im Urteil vom 5. September 2013 (7 C 21.12 – BVerwGE 147, 312 Rn. 56) davon spricht, die Gerichte könnten den für die Erstellung von Luftreinhalteplänen zuständigen Behörden verbindliche Vorgaben „im Sinne eines Bescheidungsurteils“ hinsichtlich der „in Betracht zu ziehenden“ Maßnahmen erteilen. Dem Bundesverwaltungsgericht steht insoweit mithin nicht die Fallgestaltung vor Augen, dass ein Träger öffentlicher Gewalt zum Erlass oder zur Fortschreibung eines Luftreinhalteplans verurteilt wurde, der nach den Vorgaben des erkennenden Gerichts (mögen sie sich im Tenor oder in den Gründen der Entscheidung finden) konkrete, bereits vom Gericht verbindlich vorgegebene Maßnahmen auf jeden Fall zu enthalten hat; denn in dieser Konstellation liegt gerade kein Bescheidungs-, sondern ein „klassisches“ Leistungsurteil vor. Für Bescheidungsaussprüche ist demgegenüber kennzeichnend, dass sie die öffentliche Verwaltung dazu verpflichten, bestimmte Prüfungen oder Erwägungen vorzunehmen. Betreibt der obsiegende Rechtsschutzsuchende die Vollstreckung aus einem Urteil der letztgenannten Art mit der Begründung, die zuständige Behörde habe die geschuldete Prüfung bzw. die vorzunehmenden Erwägungen nicht in einer den Vorgaben des Gerichts entsprechenden Weise durchgeführt bzw. sei hierbei zu nicht rechtskonformen Ergebnissen gelangt, so können sich in einem solchen Vollstreckungsverfahren Sach- und Rechtsfragen stellen, die sich u. U. nur graduell von denen unterscheiden, die dann aufgeworfen sind, wenn das erkennende Gericht – wie im Urteil vom 9. Oktober 2012 geschehen – von „Vorgaben im Sinne eines Bescheidungsurteils“ gänzlich abgesehen hat.
- 84 Begrenzt ist der Nutzen von „Prüfaufträgen“, „Erwägungsgeboten“ oder ähnlichen

Vorgaben im Sinn der Randnummer 56 des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 5. September 2013 (7 C 21.12 – BVerwGE 147, 312), die der öffentlichen Verwaltung nur eine verfahrensrechtliche Verpflichtung sowie eine Begründungslast auferlegen, ohne das Ergebnis der geschuldeten Vergewisserung vorwegzunehmen, schließlich in all den Fällen, in denen das zu vollstreckende Urteil den zuständigen Träger öffentlicher Gewalt – wie vorliegend der Fall – dazu verpflichtet, aus der Gesamtheit des tatsächlich und rechtlich zur Verfügung stehenden Instrumentariums eine nicht näher beschriebene Auswahl zu treffen, um der Nichteinhaltung verbindlicher Immissionsgrenzwerte ein Ende zu setzen. Etwaige gerichtliche Hinweise über in diesem Zusammenhang in Betracht kommende Handlungsoptionen würden in derartigen Konstellationen stets nur beispielhaften Charakter tragen und andere zielführende Maßnahmen nicht ausschließen. Rügt der Vollstreckungsgläubiger, der Vollstreckungsschuldner habe ein Urteil der vorbezeichneten Art deshalb nicht vollständig erfüllt, weil er Instrumente nicht in den Luftreinhalteplan aufgenommen habe, die rechtlich zulässig und tatsächlich realisierbar seien, ohne dass das erkennende Gericht sie in den Gründen der rechtskräftig gewordenen Entscheidung als „in Betracht zu ziehende Maßnahmen“ erwähnt hat, so stellt sich im Vollstreckungsverfahren ebenfalls die Notwendigkeit, einem derartigen – entscheidungserheblichen – Vorbringen nachzugehen. Auch dieser Umstand erhellt, dass die Vollstreckungsfähigkeit eines Urteils, das die öffentliche Gewalt zur schnellstmöglichen Einhaltung von genau bezeichneten Immissionsgrenzwerten im Weg der Luftreinhalteplanung verpflichtet, nicht damit „stehen oder fallen“ kann, ob die Entscheidungsgründe eines solchen Erkenntnisses verbindliche Vorgaben „über in Betracht zu ziehende“ Maßnahmen enthalten.

- 85 Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang schließlich, dass das in § 172 VwGO erwähnte „Gericht des ersten Rechtszuges“ in nach dieser Vorschrift durchzuführenden Verfahren – ebenso wie das gemäß § 887 Abs. 1, § 888 Abs. 1 Satz 1 und § 890 Abs. 1 Satz 1 ZPO der Fall ist – zutreffender Auffassung zufolge als Prozess-, nicht aber als Vollstreckungsgericht tätig wird (Pietzner in Schoch/Schneider/Bier, VwGO, § 167 Rn. 94; Pietzner/Möller in Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Stand Juni 2011, § 172 Rn. 7). Die Befugnisse des im Vollstreckungsverfahren tätigen Prozessgerichts – z.B. zur Auslegung des zu vollstreckenden Titels – aber reichen weiter als diejenigen anderer Vollstreckungsorgane (Brehm in Stein/Jonas, ZPO, 21. Aufl. 1995, § 887 Rn. 5; Münzberg in Stein/Jonas, ZPO, 21. Aufl. 1995, vor § 704 Fn. 127). Insbesondere kann es dann, wenn Inhalt und Grenzen des im Erkenntnisverfahren zugesprochenen Anspruchs im Hinblick auf künftige Entwicklungen noch nicht in vollem Umfang eindeutig bezeichnet werden konnten, die nötige Bestimmung selbst vornehmen, soweit dies aus dem Titel ein-

schließlich der Entscheidungsgründe oder aufgrund allgemein zugänglicher, leicht und sicher feststellbarer anderer Urkunden, auf die der Titel verweist, möglich ist (BGH, B.v. 4.3.1993 – IX ZB 55/92 – BGHZ 122, 16/18). Statthaft – und ggf. auch geboten – sind deshalb im Verfahren nach § 172 VwGO die Konkretisierung eines zu vollstreckenden Urteils, das die Behörde zu bauaufsichtlichen Maßnahmen gegen einen Grundstücksnachbarn des Vollstreckungsgläubigers verpflichtet, dahingehend, dass diesem Gebot nicht bereits durch den Erlass einer bauaufsichtlichen Verfügung, sondern erst durch deren Durchsetzung im Wege des Verwaltungszwangs entsprechen wird (OVG NW, B.v. 20.2.1992 – 10 E 1357/91 – NVwZ-RR 1992, 518), ferner die in einem solchen Verfahren getroffene Feststellung, dass die Übertragung eines bestimmten konkret-funktionellen Amtes der rechtskräftig ausgesprochenen Verpflichtung zur Beschäftigung eines Beamten auf einem nach der Besoldungsgruppe A 14 bewerteten Dienstposten nicht genügt (NdsOVG, B.v. 12.9.2006 – 5 OB 194/06 – NVwZ-RR 2007, 139), und die Aussage, dass ein Urteil, das eine Straßenverkehrsbehörde zu einer „spürbaren“ und „effektiven“ Verringerung der von einer Straße ausgehenden Geräusche verpflichtet, so zu verstehen ist, dass eine Lärmreduzierung um mindestens 3 bis 5 dB(A) angestrebt werden muss (BayVGh, B.v. 12.7.2007 – 11 C 06.868 – juris Rn. 28 - 30).

86 2.3 Unionsrechtliche Determinanten für die gerichtliche Handhabung des Vollstreckungsrechts in Fällen der vorliegenden Art

87 Eine gerichtliche Entscheidung der hier inmitten stehenden Art jedenfalls dem Grunde nach als vollstreckungsfähig anzusehen, ist auch unter unionsrechtlichem Blickwinkel geboten. Im Urteil vom 19. November 2014 (C-404/13 – NVwZ 2015, 419) hat der Europäische Gerichtshof die Verpflichtung der Gerichte der Mitgliedstaaten betont, dann gegenüber der zuständigen nationalen Behörde „jede erforderliche Maßnahme“ wie z.B. eine Anordnung (im englischen Originaltext: „any necessary measure, such as an order in the appropriate terms“) zu erlassen, damit diese Behörde einen nach der Richtlinie 2008/50/EG erforderlichen Plan gemäß den darin vorgesehenen Bedingungen erstellt, falls dieser Mitgliedstaat die sich aus Art. 13 Abs. 1 Unterabs. 2 der genannten Richtlinie ergebenden Anforderungen (zu ihnen gehört u. a. die Pflicht zur Einhaltung des Grenzwerts für Stickstoffdioxid von 40 µg/m<sup>3</sup> im Jahresmittel ab dem 1.1.2010) verfehlt und er um keine Fristverlängerung gemäß Art. 22 der Richtlinie 2008/50/EG nachgesucht hat.

88 Liegt – wie hier – bereits ein rechtskräftiges Urteil vor, das die zuständige Behörde

zum Erlass eines richtlinienkonformen Luftreinhalteplans verpflichtet, so kann die nach der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom 19. November 2014 (a.a.O.) gebotene gerichtliche „order in the appropriate terms“ nur darin bestehen, für eine effektive Durchsetzung dieses Urteils im Vollstreckungswege Sorge zu tragen. Die Verweisung des obsiegenden Rechtsschutzsuchenden auf die Möglichkeit einer erneuten Klage wäre mit den in dieser Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs statuierten Pflichten der Gerichte des betroffenen Mitgliedstaats zum einen wegen des damit verbundenen weiteren Zeitverlusts, zum anderen – und vor allem – deswegen nicht vereinbar, weil die Befolgung eines solchen Urteils zunächst wiederum von der diesbezüglichen Bereitschaft des Beklagten und der Beigeladenen abhinge; sollte sie weiterhin nicht (in genügendem Maß) bestehen, würde sich die Problematik der Durchsetzung derartiger Entscheidungen erneut stellen.

89 2.4 Anforderungen an die Ausgestaltung des Vollstreckungsverfahrens bei der Vollstreckung einer gerichtlichen Entscheidung der inmitten stehenden Art

90 Notwendiges Korrelat der Erfordernisse, die sich aus dem Postulat der effektiven Durchsetzung des Unionsrechts sowie dem Gebot der Wirksamkeit der Vollstreckung von gegen die öffentliche Verwaltung ergangenen Gerichtsentscheidungen (BVerfG, B.v. 9.8.1999 – 1 BvR 2245/98 – DVBl 1999, 1646) für den Umfang der vorliegend veranlassten Sach- und Rechtsprüfung ergeben, ist eine Ausgestaltung des Vollstreckungsverfahrens, die die Rechte der Beteiligten – insbesondere den Anspruch des Vollstreckungsschuldners und anderer durch Vollstreckungsmaßnahmen nachteilig Betroffener auf rechtliches Gehör – in besonders sorgfältiger Weise wahrt. Die eingehende schriftsätzliche Aufbereitung des Streitstoffs im ersten Rechtszug und im Beschwerdeverfahren, vor allem aber die Durchführung einer mündlichen Verhandlung in beiden Instanzen dienen diesem Zweck.

91 2.5 Grenzen der gerichtlichen Befugnisse in derartigen Vollstreckungsverfahren

92 Bei alledem darf nicht verkannt werden, dass das Vollstreckungsverfahren nach § 172 VwGO nicht die Funktion des regulären Erkenntnisverfahrens übernehmen kann. Das folgt nicht zuletzt daraus, dass in diesem Verfahren gemäß § 152 Abs. 1 VwGO keine Möglichkeit der Anrufung des Bundesverwaltungsgerichts besteht. Dies schließt es vor allem aus, im Vollstreckungsverfahren bei der Prüfung, ob dem Vollstreckungsschuldner bisher noch ungenutzte Möglichkeiten zur Erfüllung der ihm rechtskräftig auferlegten Verpflichtung zur Verfügung stehen, rechtliche Fragen zu beantworten, die gemäß § 137 Abs. 1 VwGO letztinstanzlich der Beurteilung des Bundesverwaltungsgerichts unterliegen, sofern sie höchstrichterlich noch nicht ab-

schließlich geklärt wurden und sich das zutreffende Normverständnis nicht unmittelbar und zweifelsfrei aus dem geschriebenen Recht ergibt; durch eine gegenläufige Vorgehensweise würde den unterliegenden Beteiligten eine von Gesetzes wegen grundsätzlich eröffnete Rechtsmittelmöglichkeit abgeschnitten.

93 3. Keine gesonderte Zwangsgeldandrohung hinsichtlich des Stundenmittelwerts für Stickstoffdioxid und des Tagesmittelwerts für Partikel PM<sub>10</sub>

94 Die Beschwerde des Beklagten hat zunächst insoweit Erfolg, als sich die Androhung eines Zwangsgelds vorliegend auf den Teil des Urteils vom 9. Oktober 2012 zu beschränken hat, durch den dem Beklagten die Änderung des Luftreinhalteplans für die Stadt München mit dem Ziel der schnellstmöglichen Einhaltung des in § 3 Abs. 2 der 39. BImSchV bezeichneten Immissionsgrenzwerts im Stadtgebiet von München aufgegeben wurde.

95 Nach den glaubhaften Angaben, die sich u. a. in der Tabelle 2/7 der sechsten Fortschreibung des Luftreinhalteplans für die Stadt München (Seite 16) finden und deren Richtigkeit der Kläger nicht in Abrede gestellt hat, wurde der in § 4 Abs. 1 der 39. BImSchV für Partikel PM<sub>10</sub> festgesetzte Grenzwert von 50 µg/m<sup>3</sup> am Stachus letztmals im Jahr 2010 und an der Landshuter Allee zuletzt im Jahr 2011 öfter als an 35 Tagen im Jahr nicht eingehalten. Für zutreffend erachtet der Verwaltungsgerichtshof ferner die Angabe des Beklagten, dass die im Jahr 2013 an der Landshuter Allee registrierten 39 Überschreitungstage gemäß § 25 der 39. BImSchV deshalb auf 30 zu reduzieren sind, weil die im Lauf jenes Jahres zu verzeichnende Nichteinhaltung des 50-µg/m<sup>3</sup>-Kriteriums an neun Tagen auf der Ausbringung von Streusalz beruhte. Dass die Grenzwerte für Partikel PM<sub>10</sub> im Gebiet der Beigeladenen mittlerweile eingehalten werden, hat der Kläger eingangs des Abschnitts I des Schriftsatzes seiner Bevollmächtigten vom 27. April 2016 im Übrigen ausdrücklich eingeräumt.

96 Allerdings geht der Beklagte selbst davon aus, ungeachtet dieser positiven Entwicklung könnten in den nächsten Jahren bei ungünstigen meteorologischen Bedingungen einzelne Überschreitungen des in § 4 Abs. 1 der 39. BImSchV festgesetzten Grenzwerts nicht ganz ausgeschlossen werden (vgl. z.B. Seite 13 f., Seite 17 und Seite 76 der sechsten Fortschreibung des Luftreinhalteplans für die Stadt München). Abhängig vom weiteren Verlauf der Witterung kann eine solche Gegebenheit bereits im Jahr 2017 eintreten. Ob es hierzu kommt, muss freilich – wie die mündliche Verhandlung ergeben hat – als in jeder Hinsicht offen gelten.

97 Der Beklagte hat ferner glaubhaft darauf hingewiesen, dass an der Landshuter Allee



im Jahr 2016 erstmals auch der Stundenmittelwert für Stickstoffdioxid (§ 3 Abs. 1 der 39. BImSchV) nur noch weniger häufig überschritten wurde, als das von Rechts wegen zulässig ist. Insoweit ist derzeit freilich ebenfalls ungesichert, ob es sich hierbei um einen einmaligen Befund oder um eine dauerhafte Entwicklung handelt.

98 Der Verwaltungsgerichtshof lässt es dahinstehen, wie es sich auf den Fortbestand der Pflicht des Beklagten zur Fortschreibung des Luftreinhalteplans für München mit dem Ziel der Einhaltung der in § 3 Abs. 1 und § 4 Abs. 1 der 39. BImSchV festgesetzten Immissionsgrenzwerte auswirkt, dass eine Nichteinhaltung dieser beiden Grenzwerte aktuell nicht mehr mit Sicherheit bejaht werden kann. Denn der Kläger besitzt an der Androhung eines Zwangsgeldes mit dem Ziel der Aufnahme von Maßnahmen in eine Fortschreibung des Luftreinhalteplans für die Stadt München, die der schnellstmöglichen Einhaltung der Grenzwerte nach § 3 Abs. 1 und § 4 Abs. 1 der 39. BImSchV dienen, derzeit kein Rechtsschutzbedürfnis. Verkehrsverbote für Dieselfahrzeuge, wie sie der Beklagte in Befolgung des Urteils vom 9. Oktober 2012 nach näherer Maßgabe dieser Beschwerdeentscheidung vorzubereiten und nach Ausräumung der insoweit derzeit bestehenden rechtlichen Unklarheiten in den Luftreinhalteplan aufzunehmen hat, werden nämlich allen erkennbaren Umständen nach bewirken, dass an den hiervon betroffenen Straßen(abschnitten) außer der Stickstoffdioxidkonzentration auch die Belastung mit Partikeln PM<sub>10</sub> weiter zurückgehen wird. Dies folgt allein schon aus der Verringerung des Verkehrsaufkommens, das mit einem Ausschluss von Dieselfahrzeugen von der Benutzung bestimmter Strecken einhergeht. Sofern der Beklagte derartige Verkehrsverbote – wie er dies nach dem Urteil vom 9. Oktober 2012 schuldet – so ausgestaltet, dass sie auch während derjenigen Zeitabschnitte im Tagesverlauf gelten, während derer an den insoweit problematischen Straßen(abschnitten) eine besonders hohe Stickstoffdioxidbelastung der Luft zu verzeichnen ist, werden solche Maßnahmen aller Voraussicht nach auch bewirken, dass der Immissionsgrenzwert nach § 3 Abs. 1 der 39. BImSchV auf Dauer nicht mehr häufiger überschritten werden wird, als dies von Rechts wegen zulässig ist.

99 4. Nichterfüllung der sich aus dem Urteil vom 9. Oktober 2012 ergebenden Verpflichtungen hinsichtlich des Grenzwerts nach § 3 Abs. 2 der 39. BImSchV

100 Jedenfalls hinsichtlich der Verpflichtung, den Luftreinhalteplan für die Stadt München so zu ändern, dass der über ein Kalenderjahr gemittelte Immissionsgrenzwert für Stickstoffdioxid von 40 µg/m<sup>3</sup> im gesamten Stadtgebiet eingehalten wird, ist der Beklagte dem Rechtsbefehl, der sich diesbezüglich aus dem Urteil vom 9. Oktober 2012 ergibt, bisher nicht gerecht geworden.

101 Dabei ist auch der verfassungsrechtliche Hintergrund zu beachten, von dem dieses Urteil ausgeht: Denn aus dem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) folgt die Pflicht der staatlichen Organe, sich schützend und fördernd vor diese Rechtsgüter zu stellen (BVerfG, U.v. 25.2.1975 – 1 BvF 1, 2, 3, 4, 5, 6/74 – BVerfGE 39, 1/41; U.v. 16.10.1977 – 1 BvQ 5/77 – BVerfGE 46, 160/164; B.v. 20.12.1979 – 1 BvR 385/77 – BVerfGE 53, 30/57; B.v. 14.1.1981 – 1 BvR 612/72 – BVerfGE 56, 54/73; U.v. 15.2.2006 – 1 BvR 357/05 – BVerfGE 115, 118/152 sowie jüngst BVerfG, B.v. 26.7.2016 – BvL 8/15 – NJW 2017, 53 Rn. 69). Dass dieses Grundrecht durch die nunmehr bereits seit mehr als sieben Jahre andauernde unzulässig hohe NO<sub>2</sub>-Belastung zahlreicher Straßen(abschnitte) in gravierender Weise beeinträchtigt wird, hat der Kläger im Vollstreckungsverfahren überzeugend aufgezeigt. Zu verweisen ist insofern namentlich auf die Ausführungen in dem aus dem Jahr 2013 stammenden Bericht der Weltgesundheitsorganisation „Review of evidence on health aspects of air pollution“, auf den die Klagebevollmächtigten auf Seite 29 ihres Schriftsatzes vom 27. April 2016 verwiesen haben. Dieser Ausarbeitung zufolge (vgl. namentlich die Ausführungen auf der dortigen Seite 73) haben viele seit dem Jahr 2004 publizierte Studien Zusammenhänge zwischen kurzzeitigen Schwankungen der NO<sub>2</sub>-Konzentration und Veränderungen hinsichtlich der Zahl der Todesfälle, der Krankenhausaufnahmen und dem Auftreten von Atemwegssymptomen dokumentiert; weitere nunmehr veröffentlichte Untersuchungen würden Verknüpfungen zwischen der NO<sub>2</sub>-Langzeitexposition und der Mortalität sowie der Morbidität aufzeigen. Sowohl die Kurz- als auch die Langzeitstudien hätten zudem ergeben, dass diese Wirkungen bei Konzentrationen einträten, die im Bereich der gegenwärtig geltenden unionsrechtlichen Grenzwerte oder sogar unter ihnen lägen (vgl. zur Vielzahl der seit 2005 gewonnenen wissenschaftlichen Erkenntnisse, die – u. a. in Bezug auf Stickstoffdioxid – Zusammenhänge zwischen nachteiligen gesundheitlichen Folgen und einem Belastungsniveau aufzeigen, das unterhalb der Luftqualitätsrichtlinien der Weltgesundheitsorganisation liegt, auf denen die im Anhang XI der Richtlinie 2008/50/EG festgelegten Grenzwerte beruhen, Seite 182 sowie – speziell in Bezug auf Stickstoffdioxid - Seite 185 des Berichts „Review of evidence on health aspects of air pollution“). Überlegungen zur Fortschreibung des Luftreinhalteplans für die Stadt München, die – wie das in Abschnitt 6.4 des Entwurfs des zweiten Zwischenberichts des vom Beklagten beauftragten Sachverständigenbüros geschehen ist – Maßnahmen in Erwägung ziehen, die dem aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG resultierenden Schutzauftrag für menschliches Leben und menschliche Gesundheit allenfalls mit Blickrichtung auf einen kleinen Teil der betroffenen Bevölkerung gerecht werden, stellen keine ausreichenden Schritte zur Umsetzung des zu vollstreckenden Urteils dar.

- 102 Das Verwaltungsgericht hat im Beschluss vom 21. Juni 2016 zutreffend aufgezeigt, dass auch die sechste Fortschreibung des Luftreinhalteplans für die Stadt München nicht als ausreichende Erfüllung dieses Urteils anerkannt werden kann. Zur Vermeidung von Wiederholungen nimmt der Verwaltungsgerichtshof in entsprechender Anwendung von § 122 Abs. 2 Satz 3 VwGO auf die Ausführungen in Abschnitt II.3.b der Gründe jener Entscheidung Bezug.
- 103 Ausgenommen von dieser Verweisung ist die Kritik, die das Verwaltungsgericht im zweiten bis vierten Satz des letzten Absatzes auf Seite 15 des Beschlussumdrucks an der formalen Ausgestaltung der „funktionalen Leistungsbeschreibung“ geübt hat, die zum Zweck der Umsetzung der Maßnahme M 1 aus der sechsten Fortschreibung des Luftreinhalteplans erstellt worden sei. Wäre – wie das die sechste Fortschreibung insoweit vorsieht – die Einholung eines Gutachtens, das der „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“ dient, tatsächlich geboten, um den Luftreinhalteplan für die Stadt München mit dem Ziel der schnellstmöglichen Einhaltung insbesondere des Grenzwerts nach § 3 Abs. 2 der 39. BImSchV ändern zu können, so wäre nichts dagegen zu erinnern, dass die Leistungsbeschreibung weder einen Kopf noch ein Datum trägt und sie nicht unterschrieben ist.
- 104 Tatsächlich kann jedoch – wie das Verwaltungsgericht zutreffend erkannt hat – die Einholung eines solchen Gutachtens nicht als eine Maßnahme anerkannt werden, die für eine Fortschreibung des Luftreinhalteplans für die Stadt München mit dem Ziel der schnellstmöglichen Einhaltung bisher überschrittener Grenzwerte geeignet und erforderlich ist. Zum Einen hat das diesbezügliche Vorgehen des Beklagten zu vermeidbaren Verzögerungen bei den eigentlich erforderlichen Maßnahmen geführt (4.1). Zudem reichen die bereits jetzt absehbaren Ergebnisse des eingeholten Gutachtens nicht aus, das durch das zu vollstreckende Urteil vorgegebene Ziel zu erreichen (4.2).
- 105 4.1 Vermeidbare Zeitverluste auf Grund des gemäß der sechsten Fortschreibung des Luftreinhalteplans für die Stadt München einzuholenden Gutachtens
- 106 Die Erstellung einer solchen Ausarbeitung würde nur dann eine der rechtskonformen Umsetzung des Urteils vom 9. Oktober 2012 dienende Handlung darstellen, wenn sie erforderlich wäre, um bei den verantwortlichen Entscheidungsträgern vorhandene

Wissensdefizite entweder hinsichtlich der Ursachen der fortdauernden Nichteinhaltung des in § 3 Abs. 2 der 39. BImSchV bezeichneten Immissionsgrenzwerts oder aber darüber zu beheben, welche Handlungsmöglichkeiten grundsätzlich zur Verfügung stehen, um diesem rechtswidrigen Zustand so rasch als möglich ein Ende zu setzen. Hiervon kann indes keine Rede sein.

107 4.1.1 Herausragende Bedeutung des mit Dieselfahrzeugen abgewickelten Straßenverkehrs für die Stickstoffdioxidbelastung der Luft schon umfassend und zweifelsfrei bekannt

108 Bereits im Schreiben vom 18. Dezember 2014 an die Regierung von Oberbayern hat das Bayerische Landesamt für Umwelt festgehalten, der Maßnahme M 1 in der damals in Aussicht genommenen Fassung des Entwurfs der sechsten Fortschreibung des Luftreinhalteplans für die Stadt München nicht zustimmen zu können, obgleich seinerzeit – anders als im endgültigen Wortlaut dieser Fortschreibung – noch in Aussicht genommen war, außer lediglich verkehrssteuernden Maßnahmen auch Verkehrsbeschränkungen und Verkehrsverbote zum Gegenstand des Gutachtensauftrags zu machen (vgl. die dem verfahrenseinleitenden Schriftsatz der Klagebevollmächtigten beigefügte Anlage Ast. 7). Die Entbehrlichkeit dahingehender erneuter Studien hat das Landesamt für Umwelt mit folgenden Worten begründet:

109 „Gerade für München liegen bereits umfangreiche Untersuchungen vor. Im anliegenden Vortrag von Herrn K\*\*\*\*\* vom 21.10.2014 zum Erfahrungsaustausch Luftreinhalteplanung bei der Regierung von Oberbayern ist auf Folie 6 übersichtlich dargestellt, wie sich die Immissionsbelastung von Stickstoffdioxid im Hauptstraßennetz von München verteilt. Uns stellt sich die Frage, zu welchen neuen Erkenntnissen eine weitere teure Untersuchung führen soll.“

110 Dass – und in welchem herausragendem Ausmaß – das erforderliche Fachwissen über die Ursachen der verfahrensgegenständlichen Luftverunreinigungen und die zu ihrer Bekämpfung erforderlichen Schritte innerhalb des öffentlichen Dienstes selbst vorhanden ist, bestätigt eindrucksvoll vor allem die vom Bayerischen Landesamt für Umwelt erstellte, am 25. März 2015 abgeschlossene Studie „Dieselfahrzeuge als Hauptverursacher der NO<sub>2</sub>-Belastung an stark befahrenen Straßen – Untersuchung am Beispiel der Landshuter Allee, München“.

111 Diese Studie, deren wichtigste Ergebnisse Eingang in Abschnitt 2.5 der sechsten Fortschreibung des Luftreinhalteplans für die Stadt München gefunden haben, zeigt detailgenau auf, in welchem Umfang Dieselfahrzeuge (verschiedener Kategorien) zur Belastung der Luft an der Landshuter Allee mit Stickstoffdioxid beitragen. Mit einem

Anteil von fast 68 % sei der lokale Kraftfahrzeugverkehr auf dieser Straße mit Abstand der größte Verursacher der NO<sub>2</sub>-Immissionen (Seite 2 der Studie vom 25.3.2015). Rechnet man den durch Kraftfahrzeuge hervorgerufenen Beitrag „aus dem städtischen Hintergrund“ hinzu, ergibt sich, dass insgesamt ca. 81 % des NO<sub>2</sub>-Immissionswerts an der Landshuter Allee durch den Kraftfahrzeugverkehr hervorgerufen würden (Seite 2 der Studie vom 25.3.2015). 91 % der auf den lokalen Verkehr zurückzuführenden NO<sub>2</sub>-Immissionen wiederum werden durch Dieselfahrzeuge (Diesel-Pkw und schwere Nutzfahrzeuge) hervorgerufen (Seite 10 der Studie vom 25.3.2015).

112 Dieser Verantwortungsanteil des mit Dieselfahrzeugen abgewickelten Straßenverkehrs an der NO<sub>2</sub>-Belastung der Luft an der Landshuter Allee ist noch um jene Immissionen zu erhöhen, die nicht durch den lokalen Verkehr verursacht werden, sondern die aus dem städtischen und dem regionalen Hintergrund stammen. In diese Hintergrundbelastung, deren Anteil vom Bayerischen Landesamt für Umwelt auf 32 % veranschlagt wurde (vgl. u. a. Seite 10 der Studie vom 25.3.2015, Abbildung 8), geht gleichfalls ein hoher verkehrsbedingter Anteil ein. Denn jedenfalls die „städtische Hintergrundbelastung“ mit Stickstoffdioxid stellt sich ebenfalls ganz überwiegend als verkehrsbedingt dar, wie den in der fünften Fortschreibung des Luftreinhalteplans für München enthaltenen, die Verhältnisse im Jahr 2012 wiedergebenden Tabellen 2/12 bis 2/15 entnommen werden kann. Die darin enthaltenen Aussagen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

113 **Anteil einzelner Verursacherarten (in Prozenten) an der NO<sub>2</sub>-Gesamtbelastung:**

114

LÜB-Station	lokaler Verkehr	verkehrsbedingte Hintergrundbelastung aus dem städtischen Raum	von genehmigungsbedürftigen Anlagen aus dem städtischen Raum verursachte Hintergrundbelastung	von nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen aus dem städtischen Raum verursachte Hintergrundbelastung	sonstige Einflüsse auf die aus dem städtischen Raum stammende Hintergrundbelastung	regionale Hintergrundbelastung
Stachus	51,0	22,5	0,5	2,7	0,0	23,2
Landshuter Allee	67,8	13,3	0,3	1,7	0,0	16,9
Johanneskirchen	0,0	33,3	1,1	5,1	0,0	60,6
Lothstraße	11,4	37,2	1,1	4,7	0,0	45,6

115 Welch herausragende Rolle Dieselfahrzeugen an der verkehrsbedingten Belastung der Luft mit Stickstoffdioxid zukommt, zeigt schließlich auch eine emissionsbezogene Betrachtungsweise. Nach den Erkenntnissen des Bayerischen Landesamtes für Umwelt sind 75 % der an der Landshuter Allee zu verzeichnenden, durch Kraftfahrzeuge hervorgerufenen NO<sub>2</sub>-Emissionen auf Personenkraftwagen mit Dieselantrieb

und 23 % auf schwere Nutzfahrzeuge zurückzuführen; lediglich 2 % der verkehrsbedingten Stickstoffdioxidemissionen werden danach von Personenkraftwagen mit Benzinmotoren verursacht (Seite 6 der Studie vom 25.3.2015, Abbildung 5).

- 116 Der Beklagte geht selbst davon aus, dass die vom Bayerischen Landesamt für Umwelt in Bezug auf die Landshuter Allee in München ermittelten Ursachen für die NO<sub>2</sub>-Belastung der Luft keine atypische Gegebenheit widerspiegeln, sondern sie zumindest dem Grunde nach verallgemeinerungsfähig sind. Denn eingangs des Abschnitts 2.5 der sechsten Fortschreibung des Luftreinhalteplans für München hat er festgehalten:
- 117 „Die bisherigen Verursacheranalysen der Luftreinhaltepläne in Deutschland zeigen deutlich, dass die NO<sub>2</sub>-Belastung an verkehrsbezogenen Messstellen maßgeblich von Kraftfahrzeugen (Kfz), insbesondere von Diesel-Kfz, verursacht wird.“
- 118 Auf die vom Bayerischen Landesamt für Umwelt erstellte Studie „Dieselfahrzeuge als Hauptverursacher der NO<sub>2</sub>-Belastung an stark befahrenen Straßen – Untersuchung am Beispiel der Landshuter Allee, München“ bezieht sich diese Fortschreibung im unmittelbaren Anschluss daran nur, um die Richtigkeit dieses ubiquitären Befunds exemplarisch zu verdeutlichen.
- 119 4.1.2 Wissen um die Unausweichlichkeit der Begrenzung des Dieselanteils am Straßenverkehr zum Zweck der Einhaltung der NO<sub>2</sub>-Immissionswerte bereits vorhanden
- 120 Auch hinsichtlich der zur Bekämpfung der Grenzwertüberschreitungen bei NO<sub>2</sub> in Betracht kommenden Handlungsoptionen selbst bestehen innerhalb der öffentlichen Verwaltung keine Kenntnisdefizite, die durch Sachverständigengutachten behoben werden müssten. Am 16. Februar 2016 hat der LAI-Ausschuss „Luftqualität/Wirkungsfragen/Verkehr“, der sich aus Amtsträgern der Umweltverwaltungen des Bundes und der Länder zusammensetzt, eine mit „Handlungsbedarf und -empfehlungen zur Einhaltung der NO<sub>2</sub>-Grenzwerte“ überschriebene Ausarbeitung vorgelegt, in der die aus fachlicher Sicht gebotenen Schritte dargestellt werden. Auch für dieses Fachgremium steht danach fest, dass wichtigster Verursacher für die Überschreitungen der Luftqualitätsgrenzwerte für Stickstoffdioxid, wie sie an etwa zwei Dritteln der in Deutschland an verkehrsreichen Straßen errichteten Messstationen zu verzeichnen seien, der motorisierte Straßenverkehr ist, und dass vier Fünftel dieses Verkehrsbeitrags von Dieselfahrzeugen stammen (Kernsätze 1 und 2 der LAI-Ausarbeitung). Zusätzliche Maßnahmen müssten deswegen vor allem hier ansetzen, um eine hohe Wirksamkeit zu entfalten und der gesetzlichen Vorgabe entsprechen

zu können, die Überschreitungen so schnell wie möglich zu vermeiden (Kernsatz 3 der LAI-Ausarbeitung). Prioritärer Maßstab für die Bewertung der Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen habe der Schutz der Gesundheit der von Grenzwertüberschreitungen betroffenen Bevölkerung zu sein; dem Schutz dieser Menschen müsse Vorrang vor den Belangen der von Maßnahmen Betroffenen beigemessen werden (Kernsatz 4 der LAI-Ausarbeitung). Die Planung und Umsetzung zusätzlicher, auch einschneidender Maßnahmen sei vor dem Hintergrund des seitens der EU-Kommission gegen Deutschland eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahrens unausweichlich, wobei die erforderlichen Schritte zeitnah eingeleitet und stringent verwirklicht werden müssten (Kernsätze 5 und 6 der LAI-Ausarbeitung). Angesichts des beträchtlichen Handlungsdrucks komme einer möglichst schnellen Umsetzbarkeit von Maßnahmen große Bedeutung zu; da die Möglichkeiten zur kurzfristigen Verbesserung der Fahrzeugflotte mit Blick auf die NO<sub>x</sub>-Emissionen begrenzt seien, müsse in den besonders belasteten Gebieten zusätzlich das Kfz-Verkehrsaufkommen gesenkt werden (Kernsatz 8 Teil 1 der LAI-Ausarbeitung). Da die unionsrechtlichen Abgasgrenzwerte für Dieselpersonenkraftfahrzeuge der Schadstoffklasse „Euro 5“ mit Blickrichtung auf eine NO<sub>2</sub>-Minderung unwirksam seien, die Richtlinie 2008/50/EG jedoch eine Ergebnisverpflichtung statuiere, habe die EU-Kommission ausdrücklich ein „Verbot von Dieselfahrzeugen in einigen städtischen Gebieten“ als mögliche Maßnahme zur Einhaltung der Grenzwerte benannt (Seite 7 der LAI-Ausarbeitung). Auch der Europäische Gerichtshof habe im Urteil vom 19. November 2014 (C-404/13 – NVwZ 2015, 419) klargestellt, dass die Grenzwerte nicht mehr überschritten werden dürften. Da dies gleichfalls einer Ergebnisverpflichtung entspreche, sei das planerische Ermessen dann eingeschränkt, „wenn allein die Wahl einer bestimmten Maßnahme eine baldige Einhaltung der Grenzwerte erwarten lässt“ (Seite 8 der LAI-Ausarbeitung).

- 121 Zutreffend festgehalten hat der LAI-Ausschuss „Luftqualität/Wirkungsfragen/Verkehr“ in seiner Ausarbeitung vom 16. Februar 2016 in diesem Zusammenhang ferner, dass sich der von Rechts wegen geschuldete Erfolg innerhalb überschaubarer Zeit nicht als Folge eines veränderten NO<sub>2</sub>-Emissionsverhaltens von Dieselfahrzeugen einstellen wird. Denn die derzeit auf den Markt gelangenden Diesel-Pkw der Schadstoffklasse „Euro 6“ würden die durch diese Norm beabsichtigte Minderung der NO<sub>x</sub>-Emissionen bei Weitem nicht erreichen; insbesondere die im Jahr 2013 auf den Markt gelangten Kraftfahrzeuge dieser Schadstoffklasse würden zum Teil ähnlich hohe, in Einzelfällen sogar höhere Realemissionen verursachen, als sie im „Handbuch Emissionsfaktoren für städtische Fahrbedingungen“ im Mittel für Euro-5-Fahrzeuge angegeben würden (Seite 9 der LAI-Ausarbeitung). Was den NO<sub>2</sub>-Ausstoß anbetreffe (hierauf kommt es, wie der Verwaltungsgerichtshof ergänzend anmerkt, von Rechts wegen ausschließlich an), so könne „anhand der derzeitigen Datenlage

keine gesicherte Schlussfolgerung in Richtung eines relevanten Rückgangs des NO<sub>2</sub>-Anteils am NO<sub>x</sub> im Abgas von Euro-6-Fahrzeugen gezogen werden“ (Seite 10 der LAI-Ausarbeitung).

122 4.1.3 Wissen um die Auswirkungen von Verkehrsbeschränkungen und -verboten für Dieselfahrzeuge

123 Aufgrund eigener Sachkunde in der Lage ist der Beklagte darüber hinaus schließlich, die Auswirkungen von Maßnahmen zu bewerten, die der Bekämpfung unzulässig hoher Stickstoffdioxidkonzentrationen in der Luft dienen. So hat das Bayerische Landesamt für Umwelt in Abschnitt 6 der Studie „Dieselfahrzeuge als Hauptverursacher der NO<sub>2</sub>-Belastung an stark befahrenen Straßen – Untersuchung am Beispiel der Landshuter Allee, München“ detailgenau aufgezeigt, wie sich ein Ausschluss (bestimmter Arten) derartiger Fahrzeuge von der Benutzung der Landshuter Allee auf die dortige NO<sub>2</sub>-Konzentration auswirken würde. Dass diese Behörde die Konsequenzen bestimmter Maßnahmen für die Belastung der Luft mit Schadstoffen exakt zu quantifizieren vermag, zeigt ferner die Stellungnahme, die das Bayerische Landesamt für Umwelt am 22. August 2012 gegenüber der Regierung von Oberbayern zu der Frage abgegeben hat, wie sich eine Verlängerung von Lärmschutzwänden, die Einführung von Geschwindigkeitsbeschränkungen sowie der Stufen 1 bis 3 der Umweltzone auf die NO<sub>2</sub>- und PM<sub>10</sub>-Belastung an der BAB 96 in München-Laim auswirken würden.

124 4.1.4 Wissen um die Problematik der rechtlichen Zulässigkeit insbesondere von Verkehrsverboten für Dieselfahrzeuge

125 Das Ausmaß der innerhalb des öffentlichen Dienstes vorhandenen Sachkunde dokumentiert sich u. a. in den im Laufe des vorliegenden Beschwerdeverfahrens eingereichten Schriftsätzen der Landesrechtsanwaltschaft Bayern, in denen die – vom Verwaltungsgerichtshof aufgrund eigener Rechtsüberzeugung geteilten – Bedenken aufgezeigt wurden, die u. U. dagegen sprechen, dass sich Verkehrsverbote für Dieselfahrzeuge bereits mit dem gegenwärtig zur Verfügung stehenden Instrumentarium der Straßenverkehrsordnung in zweifelsfrei rechtskonformer Weise verlautbaren lassen.

126 4.2 Keine hinreichende Eignung der im eingeholten Gutachten in Aussicht genommenen Vorschläge zur Zielerreichung.

127 Bereits der Entwurf des zweiten Zwischenberichts des Gutachtens, das in Umsetzung der Maßnahme M 1 aus der sechsten Fortschreibung des Luftreinhalteplans



für die Stadt München eingeholt wurde, rechtfertigt darüber hinaus die Aussage, dass diese Ausarbeitung keine Beiträge enthalten wird, auf die sich der Beklagte stützen könnte, um dem Urteil vom 9. Oktober 2012 jedenfalls jetzt nachzukommen.

128 Der Entwurf eines zweiten Zwischenberichts des Sachverständigenbüros diskutiert in seinem Abschnitt 6 drei – jeweils in mehreren Varianten betrachtete – Maßnahmen, durch die sich die Stickstoffdioxidbelastung in Teilen des Gebiets der Beklagten verringern lasse. Keiner dieser Ansätze kann indes als hinreichend geeignet angesehen werden, das zu vollstreckende Urteil umzusetzen.

129 4.2.1 Keine hinreichende Eignung von Dosierungen des Verkehrszuflusses

130 Ausweislich der Ausführungen auf Seite 24 will der Entwurf des zweiten Zwischenberichts eine Dosierung des Verkehrszuflusses in (nicht exakt bezeichnete) zentrale oder zentrumsnahe Bereiche des Stadtgebiets der Beigeladenen durch „eine Erhöhung von Widerständen an Knoten“ erreichen. Da auf Seite 25 der gleichen Ausarbeitung von einer Erhöhung des „Widerstands“ für in bestimmte Richtungen fahrende Verkehrsteilnehmer an der Kreuzung der Prinzregentenstraße und des Leuchtenbergrings um 15 Sekunden die Rede ist und im Anschluss daran (Abschnitt 6.1.2 des Entwurfs des zweiten Zwischenberichts) untersucht wird, wie sich eine Erhöhung der Abbiegewiderstände an allen Knotenpunkten im Verlauf der Prinzregentenstraße auf die verkehrliche Frequentierung dieser Straße auswirken würde, kann als gesichert gelten, dass das vom Beklagten beauftragte Sachverständigenbüro insoweit eine Verlängerung der Rotphasen von Lichtsignalanlagen in Erwägung gezogen hat.

131 Der Entwurf des zweiten Zwischenberichts räumt in Abschnitt 6.1.1 selbst ein, dass der Erfolg einer solchen Maßnahme, würde sie sich nur auf eine einzige Lichtsignalanlage im Verlauf der untersuchten Prinzregentenstraße beschränken, „sehr gering“ bliebe, da sich der Verkehr alsdann zum größten Teil auf die Einsteinstraße verlagern würde, die ihrerseits bereits hohe Immissionswerte aufweise. Eingangs des Abschnitts 6.2 hält die gleiche Ausarbeitung ferner fest, eine gezielte Zuflussdosierung, die einen gesamten Streckenzug umfasse, würde gleichfalls „nur eine kleinräumige Entlastung“ bewirken; würden die Rotphasen entlang der gesamten Prinzregentenstraße verlängert, wäre die ganze Einsteinstraße bis zum Max-Weber-Platz von einer Verkehrsverlagerung betroffen (Entwurf des zweiten Zwischenberichts, Seite 26).

132 Ein derartiges Ausweichverhalten der motorisierten Verkehrsteilnehmer könnte nach Auffassung des vom Beklagten beauftragten Sachverständigenbüros verhindert werden, wenn die „Widerstände“ an allen Knotenpunkten der Straßen, die radial auf den

Mittleren Ring zulaufen, verlängert würden; dies zöge eine gleichmäßige Erhöhung der Reisezeit nach sich, ohne dass schnellere Alternativrouten zur Verfügung stünden. Im Entwurf des zweiten Zwischenberichts wird angenommen, dass durch eine derartige „gleichmäßige Erhöhung der Reisezeit der motorisierte Individualverkehr (MIV) unattraktiver wird und dies zu einer Reduktion des Kfz-Verkehres führt“ (Seite 29 dieser Ausarbeitung). Dass dieser Effekt zeitnah eintritt, ist allerdings sehr unsicher.

133 4.2.2 Keine hinreichende Eignung einer Sperrung der Altstadt der Beigeladenen für Kraftfahrzeuge

134 Nicht zielführend ist der Ansatz, das gesamte innerhalb des Altstadtrings der Beigeladenen liegende Gebiet für Kraftfahrzeuge (generell oder für solche bestimmter Art) zu sperren, wie dies das vom Beklagten beauftragte Sachverständigenbüro in Abschnitt 6.4 des Entwurfs seines zweiten Zwischenberichts zur Diskussion stellt.

135 Dies ergibt sich bereits daraus, dass nach derzeitigem Kenntnisstand die für Stickstoffdioxid geltenden Immissionsgrenzwerte an keiner einzigen innerhalb des Altstadtrings liegenden Straße überschritten werden. Der Beklagte hat in die Anlage 2 zur fünften Fortschreibung des Luftreinhalteplans für die Stadt München als Abbildungen A 2/1 und A 2/2 grafische Darstellungen aufgenommen, aus denen hervorgeht, wie hoch Hauptverkehrsstraßen im Gebiet der Beigeladenen nach dem Ergebnis eines Screenings, das im Jahr 2010 im Rahmen der „Machbarkeitsstudie Umweltorientiertes Verkehrsmanagement München – Simulationsstudie“ durchgeführt worden sei, im Jahresmittel mit Stickstoffdioxid belastet sind. Die innerhalb des Altstadtrings liegende Fläche des Stadtgebiets weist keine einzige einschlägige Eintragung auf. Ebenfalls keine einzige innerhalb des Altstadtrings liegende Straße enthält ferner die Tabelle 4-2, die Bestandteil der vorerwähnten Simulationsstudie ist; in ihr werden diejenigen Straßenabschnitte aufgeführt, die im Gebiet der Beigeladenen die höchste NO<sub>2</sub>-Gesamtbelastung aufweisen. Sollten an einzelnen Straßen innerhalb der Altstadt gleichwohl Überschreitungen des in § 3 Abs. 2 der 39. BImSchV festgesetzten Grenzwerts festzustellen sein, so spräche angesichts der geringen Frequenzierung der Altstadt durch Lastkraftwagen (vgl. dazu S. 39 des Entwurfs des zweiten Zwischenberichts des beauftragten Sachverständigenbüros) sowie angesichts der wegen der zahlreichen dort befindlichen, ausgedehnten Fußgängerzonen und des fehlenden Durchgangsverkehrs nicht besonders hohen Verkehrsbelastung dieses Stadtteils nichts dafür, dass es sich um ein flächenhaft auftretendes Problem handelt.

136 Zwar erhofft der Entwurf des zweiten Zwischenberichts als Folge einer Sperrung der Altstadt der Beigeladenen eine Verkehrsentlastung des Altstadtrings selbst, auf dem

es abschnittsweise (wie z.B. am Stachus) zu Überschreitungen des Immissionsgrenzwerts nach § 3 Abs. 2 der 39. BImSchV kommt, sowie wesentlicher radialer Zufahrtsstrecken zur Altstadt, für die ausweislich der vorerwähnten Tabelle 4-2 partiell der gleiche Befund gilt. Es fehlt jedoch jede – auch nur ansatzweise – Begründung dafür, dass es mangels anderweitiger Handlungsalternativen geboten und verhältnismäßig ist, den Bewohnern der Altstadt und den dort ansässigen Gewerbebetrieben jene Belastungen aufzuerlegen, die mit einem Benutzungsverbot für Kraftfahrzeuge einhergehen, um hinsichtlich des Altstadtrings sowie in Bezug auf außerhalb der Altstadt liegende, auf sie zuführende Straßen eine Verringerung der Stickstoffdioxidbelastung zu erzielen.

137 4.2.3 Keine hinreichende Eignung eines Verkehrsverbots für Dieselfahrzeuge auf dem gesamten Mittleren Ring und der ganzen hiervon umschlossenen Fläche

138 Der im Entwurf des zweiten Zwischenberichts erörterte Vorschlag, auf und innerhalb des Mittleren Rings ein Fahrverbot für Dieselfahrzeuge zu erlassen, geht von dem zutreffenden Ansatz aus, dass sich Maßnahmen zur Bekämpfung unzulässig hoher NO<sub>2</sub>-Konzentrationen gemäß § 47 Abs. 4 Satz 1 BImSchG ganz vorrangig gegen den Verkehr mit Dieselfahrzeugen zu richten haben, da diese Emissionsquelle nach dem Vorgesagten im weitaus größten Umfang zur Belastung der Luft mit Stickstoffdioxid beiträgt. Unzureichend ist jedoch der räumliche Ansatz, den das vom Beklagten beauftragte Sachverständigenbüro insoweit gewählt hat.

139 Der Vorschlag greift insofern eindeutig zu kurz, als er von Maßnahmen hinsichtlich des außerhalb des Mittleren Rings liegenden Stadtgebiets vollständig absieht. Dies stellt deshalb keine pflichtgemäße Erfüllung des Urteils vom 9. Oktober 2012 dar, weil diese Entscheidung eine Änderung des Luftreinhalteplans dahingehend verlangt, dass die einschlägigen Immissionsgrenzwerte „im [gesamten] Stadtgebiet von München“ schnellstmöglich eingehalten werden, und der in § 3 Abs. 2 der 39. BImSchV festgesetzte Immissionsgrenzwert auch außerhalb des Mittleren Rings überschritten wird. Aus der Abbildung A 2/1, die sich in der Anlage 2 zur fünften Fortschreibung des Luftreinhalteplans für die Stadt München findet, geht hervor, dass die danach höchstzulässige Konzentration für Stickstoffdioxid von 40 µg/m<sup>3</sup> nach dem im Jahr 2010 durchgeführten Screening u. a. an zahlreichen Straßen im Stadtteil Milbertshofen, einigen Straßen im Stadtbezirk Feldmoching-Hasenbergl (namentlich an der Dülferstraße) sowie an Teilen der Verdi- und der Fürstenrieder Straße überschritten wurde. Soweit das seinerzeitige Screening zu einer Nichteinhaltung des Grenzwerts nach § 3 Abs. 2 der 39. BImSchV auch für wesentliche Teile des Ortszentrums von München-Pasing gelangte, erscheint es vorstellbar, dass dieser Be-

fund als Folge der insoweit geschaffenen Umfahungsstrecke ganz oder partiell gegenstandslos geworden sein könnte. Im Übrigen muss jedoch nicht zuletzt deshalb von der prinzipiellen Fortdauer dieser rechtswidrigen Zustände ausgegangen werden, weil die Messungen, die im Herbst 2016 im Auftrag der Ludwig-Bölkow-Stiftung im Gebiet der Beigeladenen durchgeführt wurden, bestätigt haben, dass die höchstzulässige Jahresmittelwertkonzentration an Stickstoffdioxid auch außerhalb des Mittleren Rings an mehreren Stellen überschritten wird. Aus dem Entwurf des hierüber vorbereiteten Berichts, den der Kläger als Anlage zum Schriftsatz seiner Bevollmächtigten vom 10. Februar 2017 in das Vollstreckungsverfahren eingeführt hat, geht hervor, dass u. a. an der Verdi- und der Dülferstraße ein höherer NO<sub>2</sub>-Jahresmittelwert als 40 µg/m<sup>3</sup> gemessen worden sei; gleiches gelte für einen Abschnitt der Dachauer Straße im Bereich des Stadtteils Moosach.

140 5. Rechtskonform ausgestaltete Verkehrsverbote für Dieselfahrzeuge als einzige dem zu vollstreckenden Urteil gerecht werdende Handlungsmöglichkeit

141 Aus einer zusammenschauenden Würdigung des Vorgesagten folgt, dass dem Beklagten andere Möglichkeiten als eine Verringerung der Zahl der Dieselfahrzeuge, die auf den zu hoch mit Stickstoffdioxid belasteten Straßen bzw. in ihrem nächsten Umgriff verkehren, nicht zur Verfügung stehen, um das durch das Urteil vom 9. Oktober 2012 vorgegebene Ziel – wie geschuldet – schnellstmöglich zu erreichen. Auf den Umstand, dass „nur eine drastische Reduktion der Fahrzeugmenge ... eine deutliche Verbesserung der Situation bewirken“ kann, hat der Beklagte auf Seite 19 der Beschwerdebegründung vom 29. Juli 2016 selbst hingewiesen. Dies trifft mit der Einschränkung zu, dass mit dahingehenden Maßnahmen gemäß § 47 Abs. 4 Satz 1 BImSchG zumindest in erster Linie die Halter und Fahrer von Dieselfahrzeugen in die Pflicht zu nehmen sind.

142 5.1 Keine ausreichende Erfüllung des zu vollstreckenden Urteils durch Maßnahmen zur Verbesserung des Emissionsverhaltens von Dieselfahrzeugen

143 Als weitere Handlungsoption hat der Beklagte in unmittelbarem Zusammenhang mit dem vorstehenden Zitat eine Verbesserung des Emissionsverhaltens von Kraftfahrzeugen (insbesondere solchen mit Dieselantrieb) erwähnt. Das trifft insofern fraglos zu, als eine drastische Reduzierung des NO<sub>2</sub>-Ausstoßes von Fahrzeugen mit Selbstzündungsmotor den effizientesten und – im Vergleich zu Verkehrsverboten – zugleich deutlich weniger stark in Freiheitsrechte Betroffener eingreifenden Lösungsansatz darstellen würde. Der Annahme, der Beklagte könne dem Urteil vom 9. Oktober 2012 durch diesbezügliche Schritte gerecht werden, steht indes entgegen, dass ihm

keinerlei Regelungsbefugnisse zustehen, mit deren Hilfe er auf den Schadstoffausstoß von Dieselfahrzeugen Einfluss zu nehmen vermag.

- 144 Es käme deshalb in Vollzug des Urteils vom 9. Oktober 2012 lediglich in Betracht, dass der Beklagte sich in einer Fortschreibung des Luftreinhalteplans selbst verpflichtet, seinen eigenen Fuhrpark sowie den Fahrzeugbestand von Rechtssubjekten des Privatrechts, auf die er einen dahingehenden Einfluss auszuüben vermag (d. h. vor allem staatlicher Eigengesellschaften), schnellstmöglich mit Fahrzeugen auszustatten, die ein optimales NO<sub>2</sub>-Emissionsverhalten aufweisen. Der Annahme, der Beklagte könne auf diese Weise das zu vollstreckende Urteil erfüllen, ohne zusätzliche, einschneidendere Maßnahmen zu ergreifen, steht jedoch bereits der – gemessen am Gesamtbestand – nicht ins Gewicht fallende Anteil staatseigener Fahrzeuge im Raum München entgegen.
- 145 Die Aufnahme von Umstellungsmaßnahmen der vorbezeichneten Art in Bezug auf den Fuhrpark der Beigeladenen und derjenigen Privatrechtssubjekte, auf die die Beigeladene diesbezüglich Einfluss auszuüben vermag (dazu gehören vor allem ihre Stadtwerke), würde voraussetzen, dass die Beigeladene entweder von sich aus hierzu bereit wäre oder der Beklagte eine solche Umrüstung ihr gegenüber erzwingen könnte. Denn auch insoweit kommt dem Gesichtspunkt Bedeutung zu, dass wegen der aus § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG folgenden Verpflichtung, in Luftreinhaltepläne aufgenommene Maßnahmen auch tatsächlich zu realisieren, ihre rechtliche und tatsächliche Umsetzbarkeit gesichert sein muss.
- 146 Ob zumindest eine der vorgenannten Voraussetzungen erfüllt ist, kann in vorliegendem Zusammenhang auf sich beruhen. Der Bejahung einer Verpflichtung der Beigeladenen zu einer forcierten Umstellung ihres Fahrzeugbestands steht jedenfalls entgegen, dass gegenwärtig für zahlreiche Kommunalfahrzeuge (namentlich für solche, die eine hohe Masse aufweisen, wie das z.B. im Bereich der städtischen Verkehrsbetriebe, der Müllabfuhr und der Feuerwehr der Fall ist) andere ausgereifte Antriebstechniken als Dieselmotoren noch nicht zur Verfügung stehen.
- 147 5.2 Fehlende Eignung einer Erweiterung der im Gebiet der Beigeladenen bestehenden Umweltzone zur ausreichenden Erfüllung des zu vollstreckenden Urteils
- 148 Rechts- und ermessensfehlerfrei hat der Beklagte vor diesem Hintergrund auch davon abgesehen, in den Luftreinhalteplan für die Stadt München die Verpflichtung der Beigeladenen aufzunehmen, diejenigen Straßenabschnitte in ihrem Stadtgebiet, an denen Überschreitungen der Grenzwerte nach § 3 Abs. 1 und 2 der 39. BImSchV zu

verzeichnen sind, zu Umweltzonen im Sinn von § 45 Abs. 1f StVO zu erklären. Selbst dann nämlich, wenn in eine solche Zone nur Fahrzeuge mit grüner Plakette einfahren dürfen, wäre eine derartige Maßnahme zur schnellstmöglichen Einhaltung dieser Grenzwerte ungeeignet. Denn die grüne Plakette erhalten Dieselfahrzeuge dann, wenn sie die Anforderungen der Euro-4-Norm/Euro-IV-Norm erfüllen oder sie zwar nur der Euro-3-Norm/Euro-III-Norm genügen, jedoch mit einem Partikelfilter ausgerüstet sind (vgl. dazu Seite 19 der vierten Fortschreibung des Luftreinhalteplans für München sowie Knauff in GK-BImSchG, Stand September 2011, § 40 Rn. 46). Dieselfahrzeuge, die der Euro-4-Norm/Euro-IV-Norm unterfallen, weisen im Vergleich aller Schadstoffgruppen jedoch den bei weitem höchsten NO<sub>2</sub>-Ausstoß auf (vgl. z.B. die sechste Fortschreibung des Luftreinhalteplans für die Stadt München, Seite 27 Abbildung 2/14).

149 5.3 Materielle Rechtmäßigkeit und Vollziehbarkeit von Verkehrsverboten für Dieselfahrzeuge

150 Als verbleibende Handlungsoption, um dem Urteil vom 9. Oktober 2012 gerecht zu werden, steht dem Beklagten mithin allein die Möglichkeit zu Gebote, die Zahl der Dieselfahrzeuge zu verringern, die auf den von NO<sub>2</sub>-Grenzwertüberschreitungen betroffenen Straßen verkehren.

151 Die Zuständigkeit, die zu diesem Zweck erforderlichen Verkehrsverbote für solche Fahrzeuge zu erlassen und die in Zusammenhang damit erforderlichen Ausnahmen zu genehmigen, liegt entweder nach Art. 3 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Nr. 11 ZustGVerk bei der Beigeladenen als örtlicher oder gemäß Art. 4 Abs. 1 ZustGVerk bei ihr als unterer Straßenverkehrsbehörde. Da die Beigeladene insoweit im übertragenen Wirkungsbereich handelt (vgl. Art. 6 Satz 1 ZustGVerk), kann ihr der Beklagte gemäß Art. 109 Abs. 2 GO – vorbehaltlich der sich aus Art. 109 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 GO ergebenden Einschränkungen – Vorgaben auch hinsichtlich der Ausübung eines ihr insoweit ggf. verbleibenden Ermessens erteilen.

152 Jedenfalls in Gestalt der Vorschrift des § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG steht der Beigeladenen eine Befugnisnorm zu Verfügung, um Verkehrsverbote für Dieselfahrzeuge nach ihrer Aufnahme in eine Fortschreibung des Luftreinhalteplans durch den Erlass dahingehender straßenverkehrsrechtlicher Anordnungen umzusetzen. Ob derartige Anordnungen zusätzlich auf § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO gestützt werden können, bedarf vor diesem Hintergrund keiner Vertiefung.

153 Bei methodisch korrekter Vorgehensweise, die den einzelnen, unzulässig hoch mit

- Stickstoffdioxid belastete Straßenabschnitt zum Ausgangspunkt der Prüfung nimmt, ob dort ein Verkehrsverbot für Dieselfahrzeuge sowohl dem Grunde nach als auch hinsichtlich seines räumlichen, sachlichen und zeitlichen Umfangs erforderlich, geeignet und angemessen ist, und bei der die gleichen Prüfungsschritte dann vorgenommen werden, wenn ein solches Verkehrsverbot auf andere, selbst nicht von NO<sub>2</sub>-Grenzwertüberschreitungen betroffene Straßen(abschnitte) erstreckt werden soll, kann nicht davon gesprochen werden, derartige Eingriffe in den Straßenverkehr seien von vornherein unverhältnismäßig. Denn die damit einhergehenden – ggf. erheblichen – Beschränkungen grundrechtlich verbürgter Freiheiten von Verkehrsteilnehmern müssen in Relation zu der Gefährdung des Lebens und der Gesundheit der betroffenen Anwohner gesetzt werden, die aus unzulässig hohen Stickstoffdioxidkonzentrationen resultiert. Angesichts der herausragenden Bedeutung, die dem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG in der Wertordnung des Grundgesetzes zukommt (vgl. zum Rang des menschlichen Lebens als oberstem Verfassungswert BVerfG, U.v. 25.2.1975 – 1 BvF 1, 2, 3, 4, 5, 6/74 – BVerfGE 39, 1/42; U.v. 15.2.2006 – 1 BvR 357/05 – BVerfGE 115, 118/152), wird von Verkehrsverboten für Dieselfahrzeuge auf von Grenzwertüberschreitungen betroffenen Straßen(abschnitten) deshalb allenfalls in atypisch gelagerten Ausnahmefällen vollständig abgesehen werden dürfen.
- 154
- 155 Entgegen dem Vorbringen des Beklagten kann auch nicht davon gesprochen werden, ein Verkehrsverbot für Dieselfahrzeuge sei deshalb ungeeignet (und damit rechtswidrig), weil sich seine Einhaltung nicht überwachen lasse. Die Überwachung mag teilweise aufwändig oder nur weitmaschig möglich sein. Dass sie ihre Wirkung wesentlich verfehlen würde, ist nicht nachvollziehbar. Da praktisch alle schweren Nutzfahrzeuge ab einer gewissen Größenordnung mit Dieselmotoren ausgestattet sind, können sie bei polizeilichen Verkehrskontrollen, die auf einer von einem solchen Verbot betroffenen Straße stattfinden, gezielt angehalten und daraufhin überprüft werden, ob sie ggf. unter eine Ausnahme von einem derartigen Verkehrsverbot fallen. Aber auch kleinere Nutzfahrzeuge sowie bestimmte Arten bzw. Typen von Personenkraftwagen verfügen derart häufig über Dieselantrieb, dass sie gezielt kontrolliert werden können. Zudem entspricht es verbreiteter polizeilicher Praxis, zum Zwecke der Verkehrskontrollen eine „Langsamfahrstelle“ einzurichten; Dieselfahrzeuge werden sich hierbei vielfach bereits durch ihr Motorengeräusch oder durch einschlägige auf dem Fahrzeug angebrachte Modellbezeichnungen („TDI“ o.ä.) identifizieren lassen. Unabhängig von alledem hat nach § 11 Abs. 6 FZV jeder Fahrer eines Kraftfahrzeugs die Zulassungsbescheinigung Teil I mit sich zu führen und sie zuständigen Personen auf Verlangen zur Prüfung auszuhändigen; die vom jeweiligen Fahrzeug benötigte Kraftstoffart ist aus der Eintragung im Feld P3 dieses Dokuments

ersichtlich.

156 6. Derzeit noch bestehende rechtliche Ungewissheiten im Zusammenhang mit Verkehrsverboten für Dieselfahrzeuge

157 Obwohl der Beklagte nach alledem das Urteil vom 9. Oktober 2012 bisher nicht ausreichend befolgt hat, sieht sich der Verwaltungsgerichtshof gehindert, die vom Verwaltungsgericht ausgesprochene Androhung der Festsetzung eines Zwangsgelds für den Fall zu bestätigen, dass der Beklagte den Luftreinhalteplan für die Stadt München nicht bis zum Ablauf des 29. Juni 2017 durch Aufnahme desjenigen Handlungsinstruments (nämlich von Verkehrsverboten für Dieselfahrzeuge) fortschreibt, durch das allein er nach dem Vorgesagten dem Rechtsbefehl gerecht werden kann, der ihm durch das zu vollstreckende Urteil erteilt wurde. Denn im Hinblick auf die sich aus § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG ergebende Pflicht, derartige Verkehrsverbote auch tatsächlich anzuordnen, darf eine solche Zwangsmittellandrohung nur ergehen, wenn bereits jetzt die Rechtmäßigkeit auch der Handlungen, die die öffentliche Verwaltung im Vollzug eines solchen Plans vorzunehmen hätte, in jeder Hinsicht zweifelsfrei feststünde. Diesbezügliche Bedenken bestehen zum einen hinsichtlich der Frage, ob das geltende Recht ausreichende Befugnisnormen bereithält, um in allen Fällen, in denen das ggf. geboten ist, Ausnahmen von Verkehrsverboten für Dieselfahrzeuge rechtskonform zulassen zu können (6.1). Vor allem aber ist zweifelhaft, ob solche Verbote mit dem derzeit zur Verfügung stehenden Instrumentarium der Straßenverkehrs-Ordnung einwandfrei bekanntgegeben werden können (6.2).

158 6.1 Erforderlichkeit und rechtliche Bewältigung von Ausnahmen von Verkehrsverboten für Dieselfahrzeuge

159 Die Verpflichtung, die dem Beklagten durch das zu vollstreckende Urteil auferlegt wurde, schließt es nicht aus, Ausnahmen von Verkehrsverboten für Dieselfahrzeuge zuzulassen, sofern das nachweislich erforderlich ist, damit eine solche Maßnahme ohne Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz angeordnet werden kann, und auch unter Berücksichtigung der jeweils bewilligten Ausnahme(n) zugunsten der Anwohner das im konkreten Fall höchstmögliche Schutzniveau gewahrt bleibt.

160 Dass partiell Ausnahmen von Verkehrsverboten für Dieselfahrzeuge unumgänglich sein werden, erscheint im Hinblick darauf nicht zweifelhaft, dass mit derartigen Fahrzeugen zum Teil Transportbedürfnisse abgewickelt werden, die von derart großer Bedeutung für die Allgemeinheit sind, dass das lückenlose Unterbleiben derartiger Verkehrsvorgänge auf von einem einschlägigen Verbot betroffenen Straßen u. U.



nicht ohne Verstoß gegen höherrangiges Recht gefordert werden kann. In den Blick zu nehmen sind insbesondere die Fälle, in denen für einen Beförderungsvorgang weder andere Verkehrsmittel als Dieselfahrzeuge noch Alternativstrecken zur Verfügung stehen. Nicht von vornherein ausschließbar erscheint es ferner, dass aus den gleichen Gründen Ausnahmen von Verkehrsverboten für Dieselfahrzeuge auch im Individualinteresse geboten sein könnten. Angesichts der herausgehobenen Bedeutung, die den Schutzgütern „menschliches Leben und menschliche Gesundheit“ nach der Wertordnung des Grundgesetzes zukommt, werden Ausnahmen freilich stets nur dann rechtsfehlerfrei zugelassen werden können, wenn sich das betroffene Allgemein- oder Einzelinteresse gegen den aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG resultierenden Schutzanspruch der von unzulässig hohen Stickstoffdioxidbelastungen betroffenen Straßenanwohner durchsetzen kann. Sofern danach Durchbrechungen eines solchen Verkehrsverbots dem Grunde nach in Betracht kommen, werden sie ggf. in gegenständlicher und zeitlicher Hinsicht zu begrenzen sein.

- 161 Dass an die Zulassung von Ausnahmen von einschlägigen Verkehrsverboten ein strenger Maßstab anzulegen ist, zeigt § 40 Abs. 1 Satz 2 BImSchG, der derartige Sonderregelung selbst dann, wenn das Wohl der Allgemeinheit sie erfordert, von unaufschiebbaren und überwiegenden Gründen abhängig macht. Ein ebenfalls gemeinwohlbezogener Ansatz liegt der ersten Alternative des § 1 Abs. 2 der 35. BImSchV zugrunde. Sollte ein Verkehrsverbot für Dieselfahrzeuge unzumutbare Folgen ausschließlich zu Lasten Einzelner zeitigen, würde die zweite Alternative der letztgenannten Vorschrift dann ausreichende Möglichkeiten eröffnen, um einer solchen Fallgestaltung Rechnung zu tragen, wenn „von und zu bestimmten Einrichtungen“ stattfindende Verkehrsvorgänge inmitten stehen. Denn § 1 Abs. 2 der 35. BImSchV ist so aufgebaut, dass sich die im Vordersatz dieser Bestimmung enthaltenen Tatbestandsmerkmale auf die beiden im Anschluss daran normierten Fallgestaltungen beziehen.
- 162 Nicht zweifelsfrei erscheint demgegenüber, ob das geltende Recht eine Befugnisnorm zur Verfügung stellt, um Ausnahmen von einem Verkehrsverbot auch dann zu lassen zu können, wenn eine solche Entscheidung im ausschließlichen überwiegenden Individualinteresse erforderlich sein sollte, die begünstigten Fahrten jedoch nicht „von und zu bestimmten Einrichtungen“ führen, wie § 1 Abs. 2 der 35. BImSchV das voraussetzt. Derartige Fallgestaltungen ließen sich zwar unschwer durch Rückgriff auf die allgemeine Ausnahmegesetzgebung des § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 11 StVO lösen. Es ist indes nicht zweifelsfrei, ob diese Bestimmung auf Verkehrsverbote anwendbar ist, die ihre Rechtsgrundlage in § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG finden. Für Verkehrsverbote, wie sie in Umweltzonen im Sinn von § 45 Abs. 1f StVO gelten, hat dies das

Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (B.v. 8.12.2009 – OVG 11 S 50.09 – juris Rn. 9) unter Hinweis auf den aus seiner Sicht abschließenden Charakter der in § 40 Abs. 1 Satz 2 BImSchG und § 1 Abs. 2 der 35. BImSchV eröffneten Ausnahmemöglichkeiten ausdrücklich verneint; die engen tatbestandlichen Bestimmungen dieser Normen dürften nicht durch die in § 46 Abs. 1 und 2 StVO enthaltenen, weitgefassten Ausnahmegesetze unterlaufen werden.

- 163 Diesen Erwägungen lässt sich sachliches Gewicht nicht absprechen. Andererseits dürfen Maßnahmen, die der Verwirklichung des verfassungsrechtlichen Schutzauftrags für das Leben und die Gesundheit von Menschen sowie der Durchsetzung des Geltungsanspruchs der Richtlinie 2008/50/EG und der dort normierten Immissionsgrenzwerte auch in der Bundesrepublik Deutschland dienen, schlechthin nicht daran scheitern, dass die deutsche Rechtsordnung u. U. nicht für alle Härtefälle, die in diesem Zusammenhang zu bewältigen sein können, hinreichende Ausnahmegesetze bereithält. Auch bestünde die Gefahr der Umgehung des § 40 Abs. 1 Satz 2 BImSchG und des § 1 Abs. 2 der 35. BImSchV dann nicht, wenn § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 11 StVO in der Verwaltungspraxis nur in den Fällen herangezogen würde, in denen ein Verkehrsverbot für Dieselfahrzeuge ohne Zulassung einer Ausnahme im Einzelfall eine Härte nach sich zöge, die ihrerseits nicht mehr als verfassungskonform angesehen werden könnte, die beiden erstgenannten Bestimmungen indes tatbestandlich nicht einschlägig sind.
- 164 Angesichts des vom Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg im Beschluss vom 8. Dezember 2009 (OVG 11 S 50.09 – juris Rn. 9) eingenommenen Standpunkts käme einer Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs, die § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 11 StVO auch hinsichtlich solcher Verkehrsverbote für anwendbar erklären würde, die sich auf § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG stützen, wohl grundsätzliche Bedeutung im Sinn von § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zu. In einem Hauptsacherechtsstreit, in dem sich diese Frage in entscheidungserheblicher Weise stellt, wäre wegen ihrer Bedeutung für den Verwaltungsvollzug die Zulassung der Revision in Erwägung zu ziehen. Es erschiene vor diesem Hintergrund nicht angemessen, würde sich der Verwaltungsgerichtshof in einem Vollstreckungsverfahren, in dem eine Anrufung des Bundesverwaltungsgerichts ausgeschlossen ist, in einer an der Rechtskraft seines Beschlusses teilnehmenden Weise zu der inmitten stehenden Problematik äußern.
- 165 Muss die Frage, ob das geltende Recht ausreichende Instrumente zur Verfügung stellt, um in allen Fällen Ausnahmen von Verkehrsverboten für Dieselfahrzeuge zu lassen zu können, in denen das zur Vermeidung verfassungswidriger Härten u. U. geboten ist, derzeit aber als offen angesehen werden, so scheidet bereits aus die-

sem Grund eine unveränderte Bestätigung des angefochtenen Beschlusses aus. Denn da der Beklagte – wie aufgezeigt – dem zu vollstreckenden Urteil nur durch den Erlass von Verkehrsverboten für Dieselfahrzeuge nachkommen kann, würde ihm ein ggf. rechtswidriges Verhalten abverlangt, wollte man ihn als verpflichtet ansehen, derartige Verbote bereits zu einem Zeitpunkt in die geschuldete Fortschreibung des Luftreinhalteplans für die Stadt München aufzunehmen, in dem noch ungeklärt ist, ob von derartigen Verboten in allen erforderlichen Konstellationen ggf. notwendige Ausnahmen zugelassen werden können.

166 6.2 Ungeklärte Möglichkeit einer rechtskonformen Bekanntgabe von Verkehrsverboten für Dieselfahrzeuge sowie gruppenbezogener Ausnahmen hiervon

167 Gemäß § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG ergehen auch Verkehrsverbote und -beschränkungen, die immissionsschutzrechtlichen Zielsetzungen dienen, „nach Maßgabe der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften“. Unabhängig davon, ob darin eine Rechtsgrund- oder eine bloße Rechtsfolgenverweisung auf das Straßenverkehrsrecht liegt, folgt aus dieser Vorschrift, dass die öffentliche Verwaltung bei einschlägigen Maßnahmen auf das Instrumentarium des Straßenverkehrsrechts beschränkt ist.

168 Nach § 45 Abs. 4 Halbs. 1 StVO dürfen die in § 45 Abs. 3 StVO genannten Behörden (d.h. die Straßenverkehrs- und die Straßenbaubehörden) den Verkehr nur durch Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen regeln und lenken. Es spricht alles dafür, dass auch die zum Vollzug des § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG zuständigen Stellen dieser Bindung unterliegen, da – insbesondere ortsfremde – Verkehrsteilnehmer schutzwürdig davon ausgehen dürfen, dass ihnen die Ge- und Verbote, die sie bei der Verkehrsteilnahme zu beachten haben, ausschließlich auf diese Art und Weise zur Kenntnis gebracht werden.

169 Da die Straßenverkehrs-Ordnung kein der Verlautbarung von Verkehrsverboten für Dieselfahrzeuge dienendes Verkehrszeichen kennt, ist eine rechtskonforme Bekanntgabe derartiger Verbote derzeit nur möglich, wenn sich eine dahingehende behördliche Anordnung mittels des vorhandenen Zeichenbestandes (unter Einschluss von Zusatzzeichen, bei denen es sich gemäß § 39 Abs. 3 Satz 1 StVO ebenfalls um Verkehrszeichen handelt) in einer Weise zum Ausdruck bringen lässt, die den straßenverkehrsrechtlichen Anforderungen genügt. Das setzt voraus, dass der objektive Aussagegehalt des Verkehrszeichens (bzw. der Kombination aus – ggf. mehreren – Verkehrs- und Zusatzzeichen) zum einen eindeutig ist und eine solche Beschilderung zum anderen so übersichtlich gestaltet werden kann, dass ein durchschnittlicher Kraftfahrer bei Einhaltung der nach § 1 StVO erforderlichen Sorgfalt ihren Bedeu-

tungsgehalt „mit einem raschen und beiläufigen Blick“ zu erfassen vermag (vgl. zu diesem Erfordernis z.B. BVerwG, U.v. 13.3.2008 – 3 C 18.07 – BVerwGE 130, 383 Rn. 11 m.w.N.).

170 6.2.1 Bekanntgabe mittels des Zeichens 251 und eines Zusatzzeichens

171 Der Kläger schlägt zum einen vor, ein Verkehrsverbot für Dieselfahrzeuge mit Hilfe des Zeichens 251 der Straßenverkehrs-Ordnung unter Beifügung des Zusatzschildes „gilt nur für Diesel“ (oder mittels eines ähnlichen Texts) zu verlautbaren. Durch ein solches Zusatzzeichen würde eine allgemeine Beschränkung des durch das Zeichen 251 kundgemachten Verbots zum Ausdruck gebracht; dies lässt § 41 Abs. 2 Satz 3 StVO grundsätzlich zu. Ebenfalls rechtmäßig wäre bei einer auf den Wortlaut der letztgenannten Bestimmung beschränkten Betrachtungsweise ein Zusatzzeichen, aus dem sich ergäbe, dass alle Kraftfahrzeuge, die über einen anderen Antrieb als einen Dieselmotor verfügen, von dem Verbot ausgenommen sind.

172 Dahinstehen kann, ob dem Einwand des Beklagten zu folgen ist, durch ein solches Zusatzschild werde angesichts des weitreichenden Umfangs der hierdurch bewirkten Beschränkung des Geltungsanspruchs des prinzipiellen Verkehrsverbots für Kraftwagen aller Art (bzw. – im Fall der zweiten vom Kläger zur Diskussion gestellten Ausgestaltung des Zusatzschildes – angesichts des erheblichen Umfangs der vom normativen Regelungsgehalt des Zeichens 251 zugelassenen Ausnahmen) dessen Wesensgehalt verändert. Denn unabhängig hiervon bestünde jedenfalls das Problem, dass § 39 Abs. 3 Satz 2 StVO „Aufschriften“ auf Zusatzzeichen (d.h. Zusatzzeichen, die ihren Regelungsgehalt in Textform zum Ausdruck bringen) nur zulässt, „soweit nichts anderes bestimmt ist“. Eine „andere Bestimmung“ im Sinn dieser Vorschrift könnte u. U. in der laufenden Nummer 26 der Anlage 2 zur Straßenverkehrs-Ordnung gesehen werden. Nach der Nummer 1 der dortigen, sich auf die Zeichen 250 bis 259 – und damit auch auf das Zeichen 251 – beziehenden Erläuterungen können „andere Verkehrsarten“ durch „Verkehrszeichen gleicher Art mit Sinnbildern nach § 39 Absatz 7“ StVO verboten werden. Sollten Fahrzeuge mit Dieselantrieb als eine „Verkehrsart“ im Sinn dieser Bestimmung anzusehen sein, so könnte hieraus herzuleiten sein, dass sich auf solche Fahrzeuge beziehende Verkehrsverbote nicht in der vom Kläger befürworteten Weise verlautbart werden dürften. Denn weder würde die Kombination aus dem Zeichen 251 in Verbindung mit einem Zusatzzeichen, das eine der im vorstehenden Absatz beispielhaft erwähnten Aufschriften trägt, als ein den Zeichen 250 bis 259 gleichartiges Verkehrszeichen angesehen werden können, noch würde der Regelungsgehalt einer solchen Schilderkombination ausschließlich durch Sinnbilder kundgemacht.

173 6.2.2 Bekanntgabe durch die Zeichen 270.1 bzw. 270.2 und ein Zusatzzeichen

174 Zum anderen hat der Kläger zur Diskussion gestellt, den Beginn eines Verkehrsverbots für Dieselfahrzeuge durch das Zeichen 270.1 der Straßenverkehrs-Ordnung bekanntzugeben, dessen (sich auf alle Kraftfahrzeuge erstreckender) Regelungsgehalt wiederum durch ein Zusatzzeichen „gilt nur für Dieselfahrzeuge“ eingeschränkt oder dem ein Zusatzzeichen beigefügt werden könnte, demzufolge alle Kraftfahrzeuge mit anderem als Dieselantrieb von dem durch das Zeichen 270.1 bewirkten Verkehrsverbot ausgenommen sind.

175 Die laufende Nummer 44 des Anhangs 2 zur Straßenverkehrs-Ordnung (vgl. dort Nummer 2 Satz 2) lässt es zwar ausdrücklich zu, Ausnahmen vom Geltungsanspruch des Zeichens 270.1 durch Zusatzzeichen zu verlautbaren. Bedenken gegen die rechtliche Tragfähigkeit dieser Lösung könnten sich jedoch daraus ergeben, dass die Zeichen 270.1 und 270.2 der Straßenverkehrs-Ordnung gemäß § 45 Abs. 1f StVO zur Kennzeichnung von „Umweltzonen“ dienen, und dass diese Vorschrift von einer wohl obligatorischen Verbindung dieser Zeichen mit dem Zusatzzeichen ausgeht, dessen äußere Gestalt und dessen Regelungsgehalt sich aus der laufenden Nummer 46 der Anlage 2 zur Straßenverkehrs-Ordnung ergeben. Unter einer „Umweltzone“ versteht der Verordnungsgeber danach ein Gebiet, in dem die Verkehrsteilnahme für alle Kraftfahrzeuge verboten ist, die nicht über eine der auf dem Zusatzzeichen nach der laufenden Nummer 46 der Anlage 2 zur Straßenverkehrs-Ordnung wiedergegebenen Plaketten verfügen. Auch in der Lebenswirklichkeit sind die Zeichen 270.1 bzw. 270.2 und das in der laufenden Nummer 46 der Anlage 2 zur Straßenverkehrs-Ordnung abgebildete Zusatzzeichen wohl derart ausnahmslos miteinander verknüpft, dass nicht gewährleistet ist, jeder Verkehrsteilnehmer, der sich mit der vom Kläger vorgeschlagenen, hiervon abweichenden Zeichenkombination konfrontiert sieht, werde den Bedeutungsgehalt der so kundgemachten Regelung innerhalb der kurzen Zeit zweifelsfrei erfassen, in der dies nach den Vorgaben der Rechtsprechung für einen durchschnittlichen Kraftfahrer möglich sein muss (vgl. z.B. BVerwG, U.v. 13.3.2008 – 3 C 18.07 – BVerwGE 130, 383 Rn. 11 m.w.N.).

176 6.2.3 Bekanntgabe ggf. erforderlicher gruppenbezogener Ausnahmen

177 Ebenfalls nicht gesichert ist, ob sich mit dem vorhandenen Instrumentarium der Straßenverkehrs-Ordnung solche Ausnahmen von einem Verkehrsverbot für Dieselfahrzeuge rechtskonform bekanntgeben lassen, bei denen sich der Kreis der Be-

günstigten nur nach abstrakt-generellen Kriterien umschreiben lässt. Der Verwaltungsgerichtshof vermag gegenwärtig nicht mit der erforderlichen Sicherheit auszuschließen, dass es zur Vermeidung von Wertungswidersprüchen mit Vorgaben der Rechtsordnung, die schwerer wiegen als das Gebot der lückenlosen Geltung eines Verkehrsverbots für Dieselfahrzeuge, geboten sein könnte, bestimmten Arten solcher Fahrzeuge die Verkehrsteilnahme auf für sie grundsätzlich gesperrten Straßen zu gestatten oder Fahrten zu bestimmten Zielen innerhalb des gesperrten Bereichs bzw. aus bestimmten Anlässen zuzulassen, ohne dass die Halter oder Fahrer solcher Fahrzeuge stets in der Lage sind, hierfür bei der Beigeladenen einzelfallbezogene oder eine Mehrzahl von Verkehrsvorgängen erfassende, durch Bescheid zu erteilende Ausnahmegenehmigungen zu beantragen. Ob all diese „gruppenbezogenen“ Ausnahmen – auch soweit nach dem Vorgesagten hierfür eine materielle Rechtsgrundlage vorhanden sein sollte – auf einem (weiteren) Zusatzschild zu den Zeichen, durch die das Verkehrsverbot als solches und seine auf Dieselfahrzeuge beschränkte Geltung verlautbart werden, so eindeutig und übersichtlich wiedergegeben werden können, dass sie ein durchschnittlicher Kraftfahrer bei Einhaltung der nach § 1 StVO erforderlichen Sorgfalt „mit einem raschen und beiläufigen Blick“ erfassen kann (BVerwG, U.v. 13.3.2008 – 3 C 18.07 – BVerwGE 130, 383 Rn. 11 m.w.N.), erscheint nicht gesichert. Einer Bekanntgabe der Ausnahmen gemäß Art. 41 Abs. 3 Satz 2 BayVwVfG stünde, sofern das Verkehrsverbot durch das Zeichen 251 kundgemacht würde, wohl § 45 Abs. 4 Halbs. 1 StVO entgegen; der dort verankerte Grundsatz, wonach die Straßenverkehrs- und die Straßenbaubehörden den Verkehr nur durch Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen regeln und lenken dürfen, gilt auch für Ausnahmen von Verkehrsverboten (BVerwG, U.v. 13.3.2008 – 3 C 18.07 – BVerwGE 130, 383 Rn. 20 – 23); angesichts des abschließenden Charakters dieser Regelung kommt eine Verlautbarung derartiger Ausnahmen durch öffentliche Bekanntmachung nur insoweit in Betracht, als sie ausdrücklich zugelassen ist (BVerwG, U.v. 13.3.2008 a.a.O. Rn. 25).

- 178 Dies ist zwar hinsichtlich des Zeichens 270.1 (vgl. die Nummer 2 Satz 2 zur laufenden Nummer 44 der Anlage 2 zur Straßenverkehrs-Ordnung) der Fall. Ungesichert erscheint jedoch, ob insoweit der Grundsatz eingreift, dass sich Verkehrsteilnehmer auf die Vollständigkeit einer durch Verkehrszeichen bekanntgemachten Regelung verlassen können müssen (BVerwG, U.v. 13.3.2008 a.a.O. Rn. 25). Hiermit stünde es u.U. nicht in Einklang, wenn das Verkehrsverbot als solches durch ein Verkehrs- und die Beschränkung seines Geltungsbereichs auf Dieselfahrzeuge durch ein Zusatzzeichen verlautbart würden, die hiervon geltenden Ausnahmen indes aus den aufgestellten Zeichen nicht ersichtlich wären.

179 Der Verwaltungsgerichtshof lässt bei alledem nicht außer Betracht, dass das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur in Schreiben an den Minister für Verkehr und Infrastruktur des Landes Baden-Württemberg vom 11. März 2016 und an den Oberbürgermeister der Beigeladenen vom 6. Dezember 2016 die Auffassung vertreten hat, der Geltungsanspruch des in der laufenden Nummer 46 der Anlage 2 zur Straßenverkehrs-Ordnung als Ergänzung zum Zeichen 270.1 vorgesehene Zusatzzeichens lasse sich „kurzfristig“ dadurch außer Kraft setzen, dass es zeitweilig abgedeckt werde; Härtefällen könne durch eine Ausnahmegenehmigung bzw. Allgemeinverfügung Rechnung getragen werden. Diese Aussagen beziehen sich jedoch dem ausdrücklichen Wortlaut beider Schreiben zufolge auf die Fallgestaltung, dass die örtlich zuständige Behörde zu dem Ergebnis gelangt, eine vorhandene Umweltzone werde „bei besonderen witterungsbedingten Ausnahmesituationen im Einzelfall“ nicht mehr den aktuellen Anforderungen gerecht. Die Notwendigkeit, gruppenbezogene Ausnahmen von Verkehrsverboten für Dieselfahrzeuge dann in rechtskonformer Weise zu verlautbaren, wenn die zu begünstigenden Verkehrsteilnehmer aus praktischen Gründen nicht auf den Weg der Beantragung einer in Bescheidsform zu erteilenden Ausnahmegenehmigung verwiesen werden können, stellt sich indes nicht nur in zeitlich eng umgrenzten Ausnahmesituationen.

180 7. Auswirkungen der vorbezeichneten Zweifelsfragen auf den Umfang der derzeitigen  
181 Durchsetzbarkeit des zu vollstreckenden Urteils

182 Die vorstehend erörterten Gesichtspunkte stellen augenscheinlich keine Hindernisse dar, die dem Erlass von Verkehrsverboten für Dieselfahrzeuge schlechthin entgegenstehen. Vielmehr handelt es sich um höchstrichterlich ungeklärte Fragen, die sich anhand des geschriebenen Rechts nicht völlig eindeutig beantworten lassen.

183 Es kann als gesichert gelten, dass diese Zweifel innerhalb überschaubarer Zeit ausgeräumt sein werden. Nicht fernliegend erscheint es insbesondere, dass zumindest ein Teil von ihnen durch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts geklärt werden dürfte, das voraussichtlich auf die Sprungrevision hin ergehen wird, die gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 13. September 2016 (3 K 7695/15 – juris) eingelegt wurde. Denn das Verwaltungsgericht hat eine Kundgabe von Verkehrsverboten für Dieselfahrzeuge mittels des Zeichens 251 und eines Zusatzzeichens, das den Geltungsanspruch des durch dieses Zeichen verlautbarten Verkehrsverbots für Kraftwagen auf Dieselfahrzeuge beschränkt, ausdrücklich als zulässig angesehen.

184 Sollte durch die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts aufgezeigt werden,

dass dem Erlass von Verkehrsverboten für Dieselfahrzeuge derzeit Hindernisse entgegenstehen, die sich daraus ergeben, dass das deutsche Recht gegenwärtig kein ausreichendes Instrumentarium zu ihrer Bekanntgabe zur Verfügung stellt, so wäre gleichfalls damit zu rechnen, dass dieser Mangel innerhalb überschaubarer Zeit behoben wird. Denn es ist sowohl angesichts der Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland, die durch die Richtlinie 2008/50/EG unionsrechtlich vorgegebenen Umweltschutzstandards einzuhalten, als auch im Licht des aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG resultierenden Schutzauftrags für das Leben und die Gesundheit von Menschen schlechthin ausgeschlossen, dass die zu diesem Zweck alternativlos gebotenen Schutzmaßnahmen deswegen unterbleiben, weil die derzeit gültige Fassung der Straßenverkehrs-Ordnung kein Verkehrszeichen kennt, mit dessen Hilfe Verkehrsverbote für Dieselfahrzeuge (sowie die von ihnen ggf. geltenden Ausnahmen) kundgemacht werden können. Gleiches gälte, falls das geltende Recht keine ausreichenden Befugnisnormen dafür enthalten sollte, um sämtliche von Verfassungs wegen ggf. erforderlichen Ausnahmen von Verkehrsverboten für Dieselfahrzeuge bewilligen zu können. Vielmehr kann als gesichert gelten, dass die zuständigen Stellen jedenfalls durch das Vertragsverletzungsverfahren, das die Europäische Kommission wegen der nunmehr seit dem Jahr 2010 andauernden Nichteinhaltung der in der Richtlinie 2008/50/EG festgesetzten Immissionsgrenzwerte gegen die Bundesrepublik Deutschland durchführt, dazu angehalten werden, die insoweit bestehenden (ohnehin nur marginalen) Defizite der inländischen Rechtsordnung zu beheben.

- 185 Pflichtgemäßer Ausübung des Ermessens, das den Gerichten der Verwaltungsgerichtsbarkeit bei der Ausgestaltung einer Zwangsgeldandrohung nach § 172 VwGO zusteht, entspricht es vor diesem Hintergrund, darauf Bedacht zu nehmen, dass die in Erfüllung des zu vollstreckenden Urteils geschuldeten Verkehrsverbote für Dieselfahrzeuge von dem Augenblick an ohne weitere Verzögerung in eine Fortschreibung des Luftreinhalteplans für die Stadt München aufgenommen werden können, in dem die aufgezeigten Hindernisse ausgeräumt sein werden. Dies ist nur dann gesichert, wenn der Beklagte in jenem künftigen Zeitpunkt über ein Konzept verfügt, aus dem sich ergibt, in Bezug auf welche Straßen im Stadtgebiet der Beigeladenen, an denen es zu Überschreitungen des in § 3 Abs. 2 der 39. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes festgesetzten Immissionsgrenzwerts kommt, er Verkehrsverbote für Dieselfahrzeuge in den Luftreinhalteplan für München aufnehmen wird, welche zeitlichen und sachlichen Einschränkungen – unter Angabe der hierfür maßgeblichen Gründe – für diese Verkehrsverbote ggf. in Aussicht genommen sind, und hinsichtlich welcher Straßen(abschnitte) im Gebiet der Beigeladenen, die im Jahresmittel unzulässig hoch mit Stickstoffdioxid belastet sind, er von der Aufnahme eines solchen Verkehrsverbots in den Luftreinhalteplan mit welcher Begrün-



derung abzusehen gedenkt. Vom Beklagten im Rahmen des anhängigen Vollstreckungsverfahrens die Erstellung eines solchen Konzepts als „Minus“ gegenüber der vom Verwaltungsgericht geforderten sofortigen Fortschreibung des Luftreinhalteplans zu verlangen, ist von Rechts wegen umso mehr geboten, als zwischen der Aufnahme von Verkehrsverboten für Dieselfahrzeuge in eine Fortschreibung des Luftreinhalteplans und dem Erlass und der Bekanntgabe straßenverkehrsrechtlicher Anordnungen, die solche Verbote zum Gegenstand haben, selbst bei der gebotenen unverzüglichen Umsetzung dieses Plans (§ 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG) nochmals eine gewisse Zeitspanne vergehen wird.

186 7.1 Vollständige Erfassung der von einschlägigen Grenzwertüberschreitungen betroffenen Straßen(abschnitte) als notwendige erste Stufe des geschuldeten vorbereitenden Konzepts

187 Unabdingbare Voraussetzung dafür, dass der Luftreinhalteplan für die Stadt München nach dem Wegfall der gegenwärtig inmitten stehenden rechtlichen Hemmnisse in der gemäß dem Urteil vom 9. Oktober 2012 geschuldeten Weise fortgeschrieben werden kann, ist das lückenlose Wissen darum, welche Straßen im Gebiet der Beigeladenen rechtswidrig hoch mit Stickstoffdioxid belastet sind. In der mündlichen Verhandlung hat der Beklagte hierzu ausgeführt, diejenigen Hauptstraßen im Gebiet der Beigeladenen, auf denen die maximal zulässige NO<sub>2</sub>-Konzentration im Jahresmittel überschritten wird, seien bereits vollständig erfasst; hinsichtlich der Nebenstraßen bedürfe es einer solche Erfassung nicht, da erfahrungsgemäß dort keine Grenzwertüberschreitungen aufträten.

188 Bestandteil einer sachgerechten Vorbereitung der nach dem zu vollstreckenden Urteil geschuldeten Fortschreibung des Luftreinhalteplans für die Stadt München ist es, dass der Beklagte dieses Straßenverzeichnis der Allgemeinheit zugänglich macht. Dies folgt bereits daraus, dass einer Fortschreibung des Luftreinhalteplans gemäß § 47 Abs. 5 Satz 2, Abs. 5a Satz 1 bis 3 BImSchG eine Beteiligung der Öffentlichkeit vorauszugehen hat. Diese besitzt spätestens ab der Einleitung dieses Beteiligungsverfahrens einen Rechtsanspruch darauf, zu erfahren, auf welchen Straßen(abschnitten) es zu Überschreitungen der einschlägigen Grenzwerte kommt, um beurteilen zu können, ob die zuständige Behörde einerseits alle betroffenen Teile der Bevölkerung in ihre Überlegungen einbezogen hat, sie andererseits aber von Maßnahmen absieht, die den motorisierten Straßenverkehr ohne sachlich rechtfertigenden Grund einschränken.

189 Wenn es der Verwaltungsgerichtshof vorliegend für ermessensgerecht ansieht, an

der vom Verwaltungsgericht festgesetzten, am 29. Juni 2017 ablaufenden Frist hinsichtlich der geschuldete Teilhandlung „Bekanntgabe der von Grenzwertüberschreitungen betroffenen Straßen(abschnitte)“ festzuhalten, so ist hierfür einerseits maßgeblich, dass dem Beklagten bis zur Einleitung des Beteiligungsverfahrens nach § 47 Abs. 5 Satz 2, Abs. 5a Satz 1 bis 3 BImSchG zwangsläufig eine längere Frist zugestanden werden muss. Denn die Durchführung der vorgeschriebenen Öffentlichkeitsbeteiligung setzt voraus, dass der Beklagte über ein sowohl zielführendes als auch den Vorgaben der Rechtsordnung genügendes Konzept über die näheren Modalitäten der dem Grunde nach geschuldeten Verkehrsverbote für Dieselfahrzeuge verfügt. Dies ist gegenwärtig weder der Fall noch kann die Erstellung eines solchen Konzepts selbst bei Anspannung aller Kräfte bis zum 29. Juni 2017 erwartet werden.

- 190 Nicht ermessensgerecht wäre es andererseits, es dem Beklagten zu gestatten, das Verzeichnis der Straßen, auf denen bzw. in deren Umgriff der Grenzwert nach § 3 Abs. 2 der 39. BImSchV nicht eingehalten wird, der Allgemeinheit erst zeitgleich mit der Einleitung der Öffentlichkeitsbeteiligung zugänglich zu machen. Eine vorgezogene Bekanntgabe dieses Verzeichnisses trägt vielmehr dazu bei, den Betroffenen und der Allgemeinheit bereits vor dem Beginn des gemäß § 47 Abs. 5 Satz 2, Abs. 5a Satz 1 bis 3 BImSchG erforderlichen Verfahrens einen den zuständigen Behörden vergleichbaren Kenntnisstand zu verschaffen. Sie werden damit bereits vorab in die Lage versetzt, gegenüber dem Beklagten geltend zu machen, bestimmte Strecken seien zu Unrecht (nicht) in dieses Verzeichnis aufgenommen worden, da der durch § 3 Abs. 2 der 39. BImSchV vorgegebene Grenzwert – nicht bzw. ebenfalls – überschritten werde. Das eigentliche Beteiligungsverfahren nach § 47 Abs. 5 Satz 2, Abs. 5a Satz 1 bis 3 BImSchG kann auf diese Weise von Auseinandersetzungen darüber entlastet werden, in Bezug auf welche Straßen(abschnitte) ein Verkehrsverbot für Dieselfahrzeuge dem Grunde nach veranlasst ist. Dies erscheint nicht zuletzt deshalb sachdienlich, weil die (Nicht-)Aufnahme von Straßen in das vorerwähnte Verzeichnis nicht auf Messungen, sondern auf Berechnungen beruht und es nicht fern liegt, dass die Richtigkeit dieser Berechnungen vor allem von dem Zeitpunkt an angezweifelt werden könnte, ab dem die Endfassung des Berichts über die Ergebnisse der Messungen vorliegt, die im Auftrag der Ludwig-Bölkow-Stiftung im Gebiet der Beigeladenen durchgeführt wurden.
- 191 Wenn der Beklagte die Festsetzung eines Zwangsgeldes erst dann zu gewärtigen hat, falls er das Straßenverzeichnis nicht bis spätestens zum Ablauf des 29. Juni 2017 der Öffentlichkeit zugänglich macht, so verkennt der Verwaltungsgerichtshof nicht, dass dieses Verzeichnis Umweltinformationen im Sinn von Art. 2 Abs. 2 Nr. 1 BayUIG beinhaltet, hinsichtlich derer jedermann gemäß Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BayUIG

verlangen kann, dass sie ihm nach Maßgabe dieses Gesetzes auch unabhängig von der vorgenannten Frist zugänglich gemacht werden. Da allein der Beklagte in zulässiger Weise Beschwerde gegen den Beschluss vom 21. Juni 2016 eingelegt hat, durfte die in dieser Entscheidung gesetzte Frist jedoch auch hinsichtlich der hier inmitten stehenden Teilverpflichtung nicht zu seinen Ungunsten verkürzt werden.

192 7.2 Fristen für die Einleitung der Öffentlichkeitsbeteiligung und die Erstellung der Endfassung des der Fortschreibung des Luftreinhalteplans dienenden Konzepts

193 Pflichtgemäßer Ermessensausübung entspricht es, die im angefochtenen Beschluss gesetzte Frist insoweit bis zum 31. August 2017 zu verlängern, als die Einleitung des Verfahrens nach § 47 Abs. 5 Satz 2, Abs. 5a Satz 1 bis 3 BImSchG in Frage steht. Denn bis dahin muss es dem Beklagten möglich sein, die in Befolgung des Urteils vom 9. Oktober 2012 geschuldeten Überlegungen, auf welchen Straßen(abschnitten) ein Verkehrsverbot für Dieselfahrzeuge mit welchen Modalitäten zu erlassen ist, so weit zu konkretisieren, dass die Ergebnisse der Allgemeinheit zur Kenntnis gebracht werden können. Dies gilt zumal im Hinblick darauf, dass sich der Beklagte mit der Umsetzung der zu vollstreckenden Entscheidung bereits erheblich in Verzug befindet und der von Verfassungs wegen gebotene Schutz des Lebens und der Gesundheit der von rechtswidrigen Stickstoffdioxidimmissionen betroffenen Menschen es erfordert, zumindest die Erstellung des vorbereitenden Konzepts mit allem Nachdruck voranzutreiben, solange eine diesem Ziel dienende Fortschreibung des Luftreinhalteplans als solche nicht verlangt werden kann. Ebenfalls keinen weiteren Aufschub duldet die dem Beklagten obliegende Verpflichtung, innerhalb seines Verantwortungsbereichs jene langandauernde Verletzung des Rechts der Europäischen Union abzustellen, die in der Nichteinhaltung der sich aus der Richtlinie 2008/50/EG ergebenden Immissionsgrenzwerte liegt.

194 Dringlich ist aus den gleichen Gründen ferner die Erstellung jener Endfassung des ein Verkehrsverbot für Dieselfahrzeuge betreffenden Konzepts, in dem der Beklagte zum Ausdruck bringt, inwieweit er den Ergebnissen der Öffentlichkeitsbeteiligung Rechnung getragen hat. Da die Frist zur Abgabe von Stellungnahmen zur vorläufigen Fassung des Konzepts gemäß § 47 Abs. 5a Satz 3 Halbs. 2 BImSchG nicht vor Mitte Oktober 2017 enden wird und u. U. mit einer großen Zahl von Äußerungen gerechnet werden muss, ist es ermessensgerecht, als Zeitpunkt für die späteste Präsentation der endgültigen Fassung des vorbereitenden Konzepts den 31. Dezember 2017 festzusetzen.

195 8. Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 i.V.m. § 154

Abs. 3 und § 162 Abs. 3 VwGO. Da die Beigeladene nur im zweiten Rechtszug einen Sachantrag gestellt hat, konnte sie lediglich insoweit anteilig zur Tragung der Gerichtskosten und zur teilweisen Erstattung der außergerichtlichen Kosten des Klägers herangezogen werden. Aus dem gleichen Grund war ihr auch nur hinsichtlich des Beschwerdeverfahrens ein partieller Kostenerstattungsanspruch zuzubilligen. Die unterschiedliche Höhe der Quoten, mit denen die Beteiligten im Vergleich der beiden Rechtszüge zueinander zur Kostentragung herangezogen wurden, rechtfertigt sich daraus, dass der Kostenanteil des Klägers hinsichtlich des Verfahrens vor dem Verwaltungsgerichtshof um denjenigen Anteil zu erhöhen war, der auf die von ihm später wieder zurückgenommene Beschwerde entfällt.