

Titel:

Keine Beiladung eines Eigentümers eines Dieselfahrzeugs zu einem Klageverfahren gegen Aufhebung eines mehrstufigen zonalen Dieselfahrverbotes in einem Luftreinhalteplan

Normenketten:

VwGO § 65 Abs. 1

BImSchG § 47 Abs. 1

Leitsatz:

Angesichts des Regelungszwecks von § 65 Abs. 1 VwGO ist es nicht ermessensgerecht, einen Beiladungsbewerber als Einzelnen aus der Gruppe der von einem „verschärften“ Dieselfahrverbot Betroffenen „herauszugreifen“ und beizuladen. (Rn. 19 – 21) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Luftreinhalteplanung, Verbandsklage, Beiladung eines Anwohners, der von einem im Luftreinhalteplan vorgesehenen Dieselfahrverbot betroffen wäre (abgelehnt), Beiladung, Dieselfahrverbot, Beiladungsbewerber, Prozessökonomie, Rechtskrafterstreckung

Fundstellen:

DVBI 2025, 114

LSK 2024, 4479

Tenor

Der Antrag auf Beiladung wird abgelehnt.

Gründe

I.

1

Der Beiladungsbewerber begehrt die Beiladung zu einem Klageverfahren, in welchem die Kläger eine Aufhebung („Rückgängigmachung“) einer von der Beklagten vollzogenen Änderung der 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans M. begehren. Mit dieser Änderung („Anpassung“) hat die Beklagte ein zuvor in den Luftreinhalteplan aufgenommenes mehrstufiges zonales Dieselfahrverbot teilweise, soweit Fahrzeuge der Schadstoffklasse Euro 5/V davon erfasst waren (Maßnahmenstufen 2 und 3), vorläufig ausgesetzt (Stufe 2) bzw. aufgehoben (Maßnahmenstufe 3).

2

Am 11. Januar 2023 trat die 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans M. in Kraft, die u.a. ein dreistufiges zonales Dieselfahrverbot für die Umweltzone M. und den diesen umschließenden Mittleren Ring vorsah. Als Maßnahmenstufe 1 wurde ab 1. Februar 2023 ein Fahrverbot für Dieselfahrzeuge mit der Schadstoffklasse Euro 4/IV und schlechter angeordnet, wobei Anwohner und der geschäftsmäßige Lieferverkehr in Maßnahmenstufe 1 vom Dieselfahrverbot generell ausgenommen sind. Als „verschärfende“ Maßnahmenstufe 2 sollten ab dem 1. Oktober 2023 auch Dieselfahrzeuge mit der Schadstoffklasse 5/V vom zonalen Dieselfahrverbot umfasst werden. Lieferverkehr und Anwohner sollten davon aber weiterhin generell ausgenommen bleiben. In Maßnahmenstufe 3 sollte schließlich ab dem 1. April 2024 die generelle Ausnahme für Lieferverkehr und Anwohner entfallen; ein Befahren der Umweltzone mit Dieselfahrzeugen der Schadstoffklasse 5/V oder schlechter wäre dann nur noch mit im Einzelfall zu prüfender Ausnahmegenehmigung möglich gewesen. Begleitet wird dieser Stufenplan von einem Monitoring der verkehrlichen und lufthygienischen Auswirkungen. In Abhängigkeit von einer fachgutachterlichen Prognose über die Einhaltung des NO₂-Jahresmittelwerts für die Jahre 2023 bzw. 2024 sollte ein Verzicht auf die Maßnahmenstufen 2 bzw. 3 möglich sein.

3

Am 26. Juli 2023 beschloss der Stadtrat der Beklagten, eine „Anpassung“ (Änderung) der 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans und insbesondere des darin enthaltenen gestuften zonalen Dieselfahrverbots zu initiieren. Grundlage hierfür war ein im Auftrag der Beklagten erstellter „gutachterlicher Kurzbericht“ aus dem Juli 2023. Dieser kam zum Schluss, dass die Maßnahmenstufe 1 zu einer deutlichen Verbesserung der NO₂-Belastung geführt habe, und prognostizierte, dass der NO₂-Grenzwert (Jahresmittelwert) im Jahr 2023 nur noch an einer Messstelle um 1 bis 2 µg/m³ überschritten und im Jahr 2024 an allen Messstellen eingehalten würde. Ein Inkrafttreten der Maßnahmenstufen 2 und 3 sei vor diesem Hintergrund als unverhältnismäßig zu bewerten.

4

Nach Durchführung des vorgesehenen Verfahrens und abschließendem Stadtratsbeschluss wurde die angepasste 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans am 29. September 2023 in Kraft gesetzt und die zugleich geänderte, das Dieselfahrverbot straßenverkehrsrechtlich umsetzende Allgemeinverfügung am selben Tag bekanntgegeben. Die Anpassung umfasst u.a. eine (endgültige) Aufhebung der Maßnahmenstufe 3 des Dieselfahrverbots und eine vorläufige Aussetzung der Maßnahmenstufe 2 (deren Notwendigkeit im Mai 2024 nochmals evaluiert werden sollte).

5

Am 10. Oktober 2023 erhoben die Kläger Klage mit dem Ziel, die Anpassung der 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans M. aufzuheben.

6

Der Beiladungsbewerber beantragte am 8. Februar 2024 die Beiladung zum Verfahren.

7

Zur Begründung wird vorgetragen, er sei Eigentümer eines Dieselfahrzeugs Euro 5 und habe seinen Wohnsitz innerhalb des Mittleren Rings bzw. innerhalb der Umweltzone. Ab 1. April 2024 hätte er infolge der Maßnahmenstufe 3 mit seinem Fahrzeug nicht mehr in den Geltungsbereich des zonalen Dieselfahrverbots einfahren dürfen. Daher habe er im Zuge einer Sammelklage am 17. Februar 2023 Klage beim Verwaltungsgericht München gegen die per Allgemeinverfügung angeordneten Durchfahrverbote für Dieselfahrzeuge der Schadstoffklasse 4/IV erhoben.

8

Der Beiladungsbewerber sei zum vorliegenden Verfahren nach § 65 Abs. 1 VwGO einfach beizuladen, da sich der Verfahrensausgang faktisch auf seine Rechtsstellung auswirken könne. Würde die Beklagte erneut verpflichtet, die Maßnahmenstufe 3 einzuführen und die zugehörige Allgemeinverfügung nochmals zu ändern, sei der Beiladungsbewerber als Privatperson und Geschäftsführer mehrerer Unternehmen in M. und im M. Umland erheblich beeinträchtigt und in seinen Grundrechten aus Art. 12 Abs. 1 GG, Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG und Art. 2 Abs. 1 GG verletzt. Zudem sprächen prozessökonomische Gründe für eine Beiladung. Infolge der vorgenommenen Anpassung der 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans M. sei die Betroffenheit des Beiladungsbewerbers vom Dieselfahrverbot und damit sein Rechtsschutzbedürfnis im Klageverfahren vor dem Verwaltungsgericht München entfallen. Bei Wiedereinführung der Maßnahmenstufe 3 sei der Beiladungsbewerber erneut gezwungen, Klage beim Verwaltungsgericht München gegen die Allgemeinverfügung zu erheben. Inzident wäre dort die Rechtmäßigkeit des Maßnahmenkonzepts Dieselfahrverbot zu prüfen. Eine Beiladung zum vorliegenden Verfahren erscheine daher prozessökonomisch zweckmäßig, weil sich die Rechtskraft des Urteils, welches das Dieselfahrverbot zum Gegenstand habe, dann auch den Kläger erstrecken würde. Die Beiladung würde das Verfahren auch nicht erheblich verzögern, auch nicht unter dem Aspekt eines unbestimmbaren Adressatenkreises. Das Dieselfahrverbot betreffe die Anwohner innerhalb des mittleren Rings, also einen konkret bestimmbar Adressatenkreis, zu dem der Beiladungsbewerber gehöre.

9

Die Kläger sind dem Beiladungsantrag entgegengetreten.

10

Die Beklagte befürwortet die Beiladung und verweist dazu auf insgesamt 18 derzeit beim Verwaltungsgericht München anhängige Verfahren, welche sich gegen die 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans M. (gemeint wohl: die diese umsetzende Allgemeinverfügung) richteten. Dort würde geltend gemacht, dass die 8. Fortschreibung in ihrer ursprünglichen Form vom Dezember 2022

unverhältnismäßig sei. Die Beiladung zum gegenwärtigen Verfahren erscheine daher im Lichte des Zügigkeitsgebots sachgerecht und geeignet, auch für die beim Verwaltungsgericht München anhängigen Verfahren alsbald Rechtsklarheit und Rechtssicherheit zu schaffen.

11

Wegen der weiteren Einzelheiten wird Bezug genommen auf die Gerichtsakte und die beigezogene Behördenakte.

II.

12

Der Antrag, über welchen nach § 87a Abs. 1 Nr. 6 i.V.m. Abs. 3 VwGO der Berichterstatter zur Entscheidung berufen ist, hat keinen Erfolg. Der Beiladungsbewerber ist weder nach § 65 Abs. 2 VwGO beizuladen noch ist eine Beiladung nach § 65 Abs. 1 VwGO angezeigt.

13

Der Beiladungsbewerber hat keinen Anspruch auf eine (notwendige) Beiladung nach § 65 Abs. 2 VwGO, weil die von den Klägern begehrte Aufhebung der Anpassung der 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans wie auch eine etwaige (weitere) Fortschreibung den Beiladungsbewerber nicht unmittelbar rechtsgestaltend in dessen Rechtsposition betreffen würde (vgl. zu dieser Voraussetzung Hoppe in Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 65 Rn. 14; BayVGH, B.v. 24.10.2023 – 22 A 21.40041 – juris Rn. 14). Insbesondere die in Rede stehende Maßnahmenstufe 3 müsste erst im Wege einer erneuten Änderung der Allgemeinverfügung umgesetzt werden (vgl. § 47 Abs. 6 BImSchG); unmittelbare Bindungswirkung entfaltet der Luftreinhalteplan nur gegenüber den zur seiner Umsetzung berufenen Behörden (so auch HessVGH, B.v. 21.5.2019 – 9 A 2691/18 – juris Rn. 3).

14

Aber auch eine (sog. einfache) Beiladung gemäß § 65 Abs. 1 VwGO erscheint nicht angezeigt.

15

Das Gericht kann einen Dritten gemäß § 65 Abs. 1 VwGO zum Verfahren beiladen, wenn dessen rechtliche Interessen durch die Entscheidung berührt werden. Dies ist der Fall, wenn dieser in einer solchen Beziehung zu wenigstens einer der Parteien oder zum Streitgegenstand steht, dass das Unterliegen eines der Hauptbeteiligten in der Sache seine Rechtsposition verbessern oder verschlechtern kann (BayVGH, B.v. 24.8.2023 – 22 C 22.1856 – juris Rn. 27; B.v. 14.2.2007 – 1 C 07.23 – juris Rn. 9; B.v. 8.1.2019 – 5 C 18.2513 – juris Rn. 3, jeweils m.w.N.). Ausreichend ist die Möglichkeit, dass die Entscheidung in der Hauptsache auf rechtliche Interessen des Beizuladenden einwirken kann (BVerwG, B.v. 20.6.1995 – 8 B 68.95 – juris Rn. 3; B.v. 4.3.2008 – 9 A 74.07 – juris Rn. 2). Die Einwirkung auf ideelle, soziale oder wirtschaftliche Interessen reicht dagegen nicht aus (BayVGH, B.v. 14.2.2007 – 1 C 07.23 – a.a.O., m.w.N.). Eine Beiladung nach § 65 Abs. 1 VwGO soll v.a. der Wahrung der Interessen der Nichtpartei (des Beiladungsbewerbers) am Ausgang des Rechtsstreits, einer umfassenden Untersuchung des Streitverhältnisses durch das Gericht und der Prozessökonomie dienen (vgl. zum Ganzen unter Verweis auf BT-Drs. 3/55, 37 ausführlich Czybulka/Kluckert in Sodan/Ziekow, Verwaltungsgerichtsordnung, 5. Aufl. 2018, § 65 Rn. 19 ff.).

16

Gemessen daran und nach Ausübung des von § 65 Abs. 1 VwGO eingeräumten Ermessens ist eine Beiladung des Beiladungsbewerbers abzulehnen. Sein Interesse am Ausgang des Rechtsstreits tritt gegenüber der Prozessökonomie zurück, zumal seine Beteiligung dem Verwaltungsstreitverfahren nicht förderlich wäre.

17

Ein Interesse des Beiladungsbewerbers am Ausgang des Rechtsstreits, dass durch die Entscheidung berührt wird (§ 65 Abs. 1 VwGO), besteht, allerdings ausschließlich aufgrund materiellen Rechts. Denn wenn die Beklagte die Maßnahmenstufe 3 des Dieselfahrverbots (wieder) einführen müsste, wäre er davon als Eigentümer eines Dieselfahrzeugs Euro 5 (vorbehaltlich einer Ausnahmegenehmigung) erfasst – wenn auch erst infolge des dazu notwendigen Vollzugs mittels erneuter Änderung der Allgemeinverfügung (§ 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG) – und nachteilig in seiner auch grundrechtlich geschützten Rechtsposition betroffen. Soweit der Beiladungsbewerber ein eigenes prozessökonomisches Interesse an einer Rechtskrafterstreckung – angesichts einer Klage gegen die ggf. zu ändernde Allgemeinverfügung – geltend

macht, überzeugt dies nicht: Würde im vorliegenden Verfahren die Rechtmäßigkeit der angepassten 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans bestätigt, bedarf es keines Klageverfahrens gegen die derzeit geltende (dann nicht zu ändernde) Fassung der Allgemeinverfügung mehr. Ist die Anpassung dagegen rechtswidrig und auch im Hinblick auf die Aufhebung der Maßnahmenstufe 3 „rückgängig zu machen“, wäre eine Rechtskrafterstreckung sogar nachteilig für den Beiladungsbewerber.

18

Dem Interesse des Beiladungsbewerbers am Verfahrensausgang steht die im Ergebnis deutlich höher zu gewichtende Prozessökonomie (bezogen auf das vorliegende Verfahren) entgegen. Im Rahmen der Entscheidung über eine einfache Beiladung sind diese prozessökonomischen Gesichtspunkte im Wesentlichen ermessensleitend (HessVG, B.v. 21.5.2019 – 9 A 2691/18 – juris Rn. 5 m.w.N.). Der Beiladungsbewerber kann aller Voraussicht nach keinen relevanten Beitrag zugunsten der Prozessökonomie leisten; seine Beteiligung ist für eine umfassende Untersuchung des Streitverhältnisses bzw. des Streitgegenstands (i.E. die Erforderlichkeit eines weitergehenden Dieselfahrverbots) nicht förderlich. Dass Anwohner wie der Beiladungsbewerber von einem mittels Maßnahmenstufe (2 oder) 3 „verschärften“ zonalen Dieselfahrverbot erheblich betroffen sind, ist offenkundig. Die Beteiligung des Beiladungsbewerbers würde eher die Gefahr einer Verzögerung des Rechtstreits nach sich ziehen.

19

Hinzu kommt, dass vom in Streit stehenden „verschärften“ Dieselfahrverbot ein unbestimmter, sehr großer Personenkreis betroffen wäre. Angesichts des Regelungszwecks von § 65 Abs. 1 VwGO erscheint es nicht ermessensgerecht, den Beiladungsbewerber als Einzelnen aus dieser Gruppe „herauszugreifen“ und beizuladen.

20

Eine Beiladung ist ihrem Wesen und ihrer prozessualen Funktion nach auf Rechtsstreitigkeiten über konkrete Rechtsverhältnisse zugeschnitten (vgl. BVerwG, U.v. 5.3.1999 – 4 CN 18.98 – juris Rn. 8 m.w.N.). Vorliegend streitgegenständlich ist dagegen ein Luftreinhalteplan, dessen Maßnahme eines Dieselfahrverbots sich, unabhängig von der in Literatur und Rechtsprechung diskutierten Rechtsnatur von Luftreinhalteplänen, jedenfalls mittelbar (umgesetzt über die Allgemeinverfügung) und mit Wirkung auch für die Zukunft an eine unbestimmte Anzahl von betroffenen Personen richtet. Das Dieselfahrverbot betrifft dabei – entgegen der Ansicht des Beiladungsbewerbers – nicht nur Anwohner, sondern etwa auch Durchreisende, Pendler oder sonstige Personen, welche in die Umweltzone einfahren oder den Mittleren Ring befahren. Selbst innerhalb der Anwohner fluktuiert der Adressatenkreis aber aufgrund von Zu-/Wegzügen und Erwerb/Verkauf von Dieselfahrzeugen ständig. Ein annähernd individuell bestimmter Adressatenkreis, der vom Dieselfahrverbot in seinen rechtlichen Interessen berührt ist, existiert nicht. Unter diesen Umständen wäre die Beiladung nur einzelner („herausgegriffener“) Betroffener nicht von den Sacherwägungen bestimmt, unter denen die Beiladung eine Drittbeteiligung im Verwaltungsstreitverfahren ermöglicht (vgl. dazu betreffend einen Antrag nach § 47 VwGO bezüglich eines Baugebietes BVerwG, B.v. 12.3.1982 – 4 N 1.80 – juris Rn. 6 ff., 10, 14; U.v. 5.3.1999 – 4 CN 18.98 – juris Rn. 8). Gleiches gilt – soweit die Beklagte in diesem Sinn verstanden werden will – für eine Beiladung aller Kläger, welche sich derzeit beim Verwaltungsgericht München gegen die auf der umgeänderten 8. Fortschreibung beruhende Allgemeinverfügung wenden. Im Übrigen ist insoweit evident, dass dies nicht prozessökonomisch für das vorliegende Verfahren wäre. Ebenso ist nicht ersichtlich, inwieweit die Beiladung (nur) des Beiladungsbewerbers für eine zügige Entscheidung aller beim Verwaltungsgericht München gegen die Allgemeinverfügung anhängigen Verfahren von Bedeutung sein soll.

21

Der vom Beiladungsbewerber zitierte Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Juli 2000 (1 BvR 1053/93 – juris) steht dem nicht entgegen. Zwar erachtet das Bundesverfassungsgericht einen generellen und unbedingten Ausschluss von der Beiladung allein unter Verweis auf die Unbestimmtheit des Adressatenkreises (im zugrundeliegenden Fall einer Rechtsnorm) als verfassungsrechtlich bedenklich. Umkehrt schließt es aber eine Differenzierung nach der Anzahl der betroffenen Personen aus Gründen der Rechtsklarheit nicht grundsätzlich aus. Auch bei einer möglichen Beeinträchtigung von Grundrechtspositionen kann ein Gericht deshalb im Einzelfall abwägen, ob eine Verfahrensbeteiligung die Durchführung eines Verfahrens, das rechtsstaatlichen Grundsätzen entspricht, derart behindern würde, dass auch bei Ausschöpfung aller prozessrechtlichen Möglichkeiten der Ausschluss der Beiladung gerechtfertigt erscheint (vgl. BVerfG, B.v. 19.7.2000 – 1 BvR 1053/93 – juris Rn. 15, vgl. OVG SH, B.v.

23.1.2023 – 5 KN 28.21 – juris Rn. 4; B.v. 25.1.2022 – 5 KN 35.21 – juris Rn. 4). In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass für den Beiladungsbewerber die Möglichkeit besteht, unmittelbar gegen die Allgemeinverfügung vorzugehen und in diesem Rahmen die Rechtmäßigkeit der Maßnahmenstufe 3 des Dieselfahrverbots inzident prüfen zu lassen (ohne dass hierfür eine Rechtskrafterstreckung notwendig wäre, s.o.). Auch vor dem vom Bundesverfassungsgericht angemahnten Hintergrund der Gewährung effektiven Rechtsschutzes bedarf es daher keiner Beiladung (so auch HessVGH, B.v. 21.5.2019 – 9 A 2691/18 – juris Rn. 6).

22

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).