

Deutsche Umwelthilfe e.V. | Hackescher Markt 4 | 10178 Berlin

Bezirksregierung Köln
Dezernat 53
Zeughausstraße 2 – 10
50667 Köln

BUNDESGESCHÄFTSSTELLE
BERLIN

Hackescher Markt 4
Eingang: Neue Promenade 3
10178 Berlin

Jürgen Resch
Bundesgeschäftsführer

Tel. +49 (0) 30 2400867-0
Fax +49 (0) 30 2400867-19
resch@duh.de
www.duh.de

- Vorab per Fax an 0221/147-3185 und per E-Mail -

14. März 2019

Stellungnahme zur zweiten Fortschreibung des Luftreinhalteplans für das Stadtgebiet Köln

Sehr geehrte Frau Walsken,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, zur Fortschreibung des Luftreinhalteplanes für das Stadtgebiet Köln Stellung zu nehmen.

Der gesetzlich vorgeschriebene Jahresmittelwert von $40 \mu\text{g NO}_2/\text{m}^3$ wurde an zahlreichen verkehrsnahen Messstation seit Beginn der Datenerhebung permanent überschritten. Im Jahr 2018 wurde der Grenzwert unter anderem am Clevischen Ring mit einem Messwert von $59 \mu\text{g NO}_2/\text{m}^3$ erneut deutlich überschritten. Die umfangreichen Passivsammler-Messungen des LANUV zeigen zudem, dass sich die hohe Belastung der Kölner Luft nicht auf diese eine Messstation beschränkt. Auch wenn bisher nur Ergebnisse für die ersten 3 Quartale des Jahres 2018 veröffentlicht sind, zeichnen sich deutliche Grenzwertüberschreitungen unter anderem in der Justinianstraße ($50 \mu\text{g}/\text{m}^3$), am Neumarkt ($47 \mu\text{g}/\text{m}^3$), in der Luxemburger Straße ($45 \mu\text{g}/\text{m}^3$) und an der Messstation Weiden ($45 \mu\text{g}/\text{m}^3$) ab.

Auch die Passivsammler-Messungen der DUH zeigen, dass sich die hohe Belastung der Kölner Luft nicht auf vereinzelte Messstationen beschränkt. Aktuelle Studien, u.a. des Umweltbundesamtes, weisen darauf hin, dass gesundheitliche Effekte auch schon weit unterhalb der zurzeit geltenden Grenzwerte auftreten ([Link zur Studie](#)). Die vorliegende Fortschreibung des Luftreinhalteplans für die Stadt Köln wird diesen Tatsachen nicht gerecht.

Ziel und Aufgabe eines Luftreinhalteplans ist die Erstellung eines effektiven Maßnahmenplans, der geeignet ist, die NO_2 -Immissionen ‚schnellstmöglich‘ (so die höchstrichterliche Rechtsprechung) so zu verringern, dass die seit 2010 geltenden NO_2 -Grenzwerte flächendeckend, dauerhaft und deutlich unterschritten werden. Dies bedeutet die notwendige Ergreifung von Maßnahmen, die insgesamt geeignet sind, die Belastungswerte binnen weniger Monate, spätestens bis Ende 2019 unter den Grenzwert für NO_2 sicher abzusenken. Die Stadt Köln hat hierzu im Entwurf der

aktuellen Fortschreibung des Luftreinhalteplans einen Maßnahmenplan aufgestellt, den die Deutsche Umwelthilfe (DUH) erneut als nicht ausreichend ansieht. Dies erläutern wir im Folgenden.

Grundsätzliche Anmerkungen

Zwar führt der Plan eine Reihe begrüßenswerter Maßnahmen auf, mit denen die Belastung reduziert werden soll, allerdings ohne dadurch die Grenzwerteinhalten an auch nur einem der fünf betrachteten Belastungsschwerpunkte im Jahr 2020, geschweige denn im Jahr 2019, sicherzustellen.

Mit dem Grundsatzurteil vom 27. Februar 2018 hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) entschieden, dass strecken- oder gebietsbezogene Verkehrsbeschränkungen für Dieselfahrzeuge geboten und zulässig sind, wenn andere Maßnahmen eine schnellstmögliche Einhaltung der NO₂-Grenzwerte nicht sicherstellen. Das Verwaltungsgericht Köln hat das Land Nordrhein-Westfalen im Urteil vom 8. November 2018 verpflichtet, Verkehrsbeschränkungen für ältere Dieselfahrzeuge umzusetzen, da anders eine Einhaltung nicht gelingen kann. Die Prognosen des neuen Entwurfs zur Fortschreibung des Luftreinhalteplans bestätigen diese Annahme des Verwaltungsgerichts Köln.

Eine schnelle und an allen Belastungsorten gleichsam wirksame und sichere Unterschreitung des NO₂-Jahresmittelgrenzwertes ist ohne noch im Jahr 2019 ausgesprochene Verkehrsbeschränkungen für Diesel-Fahrzeuge einschließlich Abgasnorm Euro 5/V nicht realisierbar. Im neuen Luftreinhalteplan kam keine einzige Maßnahme dazu, die so spezifisch, verbindlich und umfassend ist, dass deren Wirkung auf die Luftqualität abschätzbar wäre. Es lässt sich kein Wille erkennen, durch erhebliche Investitionen in den ÖPNV und Radverkehr, kurzfristige und nachhaltige Reduktionen des motorisierten Individualverkehrs herbeizuführen.

Auch wenn sich die Fortschreibung des Luftreinhalteplans hauptsächlich auf NO₂ beschränkt, ist auch die Feinstaubbelastung in Köln nach wie vor zu hoch. Im Jahr 2017 wurde an der innerstädtischen Messstelle Clevischer Ring der EU-Tagesgrenzwert für PM₁₀ an 13 Tagen überschritten. Damit konnte zwar die EU-Vorgabe von maximal 35 Überschreitungstagen eingehalten werden, allerdings muss hierbei berücksichtigt werden, dass die EU-Luftqualitätsvorgaben für PM₁₀ einen Minimalstandard darstellen: Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) erachtet maximal drei Überschreitungstage pro Jahr als tolerabel. Darüber hinaus liegen auch der PM_{2,5}-Jahresmittelwert mit 15 µg/m³ (Messpunkt Turiner Straße) sowie die Benzo(a)pyren-Konzentration (BaP) mit 0,14 ng/m³ (Messpunkt Köln Chorweiler) über den Empfehlungen der WHO.

BaP wird mehrheitlich aus Kleinf Feuerungsanlagen emittiert. Dieser polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoff (PAK) wirkt über die Atemluft aufgenommen krebserregend. Etwa 90 % der Partikel aus der Holzfeuerung besitzen eine Größe von weniger als einem Mikrometer. Das bedeutet: Je kleiner die betrachtete Partikelfraktion, desto höher der Anteil der Emissionen aus Kleinf Feuerungsanlagen – dies gilt vor allem für gesundheitlich besonders relevante ultrafeine Partikel (PM_{0,1}) bzw. Rußpartikel (Black Carbon), die derzeit jedoch nicht vom offiziellen Messnetz erfasst werden. Messungen im Rahmen des EU-LIFE Projektes Clean Heat haben ergeben, dass sich in Wohngebieten, in denen mit Holz geheizt wird, oftmals eine höhere Anzahl ultrafeiner Partikel feststellen lässt, als an stark befahrenen Straßen.



Die DUH hält es vor diesem Hintergrund für unverzichtbar, die vorgesehenen Maßnahmen um zusätzliche Regelungen zur Reduktion der Feinstaubbelastung zu ergänzen. Ziel muss es sein, mit allen geeigneten Maßnahmen sicherzustellen, dass die Konzentrationen verschiedener Luftschadstoffe nachweislich gesundheitsschädliche Werte nicht überschreiten.

Einzelne Maßnahmen des vorliegenden Entwurfes kommentieren wir wie folgt:

Maßnahmenvorschlag 1: Parkraummanagement

Die DUH kritisiert das wenig ambitionierte Vorgehen im Bereich der Parkraumbewirtschaftung. Die beschriebene Maßnahme bleibt deutlich hinter den Möglichkeiten, die mit Parkraumkontrolle, Parkraumverknappung und Parkraumbewirtschaftung einhergehen, zurück, beschränkt sich weitestgehend auf Automatisierung, Digitalisierung und Monitoring des Parkraums und zielt damit bestenfalls auf die Verminderung des Parksuchverkehrs ab.

Vollkommen ausgeblendet wird, welchen Einfluss das Parkraummanagement auf die Verkehrsmittelwahl haben kann. Die Verringerung der Anzahl und gleichzeitige Verteuerung des Parkraumes ist eine zentrale Stellgröße für die Verkehrsmittelwahl und stellt eine potentielle Finanzierungsquelle für den ÖPNV dar. Eine Reduzierung der Parkraummöglichkeiten in Verbindung mit einem Ausbau von Park&Ride Plätzen kann zu einem verstärkten Umstieg vom motorisierten Individualverkehr auf den öffentlichen Nahverkehr führen. Die Anhebung der Parkgebühren über die Kosten für eine Einzelfahrkarte der Kölner Verkehrsbetriebe hinaus muss unmittelbar umgesetzt werden, um den Umstieg vom motorisierten Individualverkehr auf den Öffentlichen Nahverkehr und Radverkehr zu fördern.

Maßnahmenvorschlag 2: Steuerung des Reisebusverkehrs

Sollten im Jahr 2020 nach wie vor Busse im Stadtgebiet Köln fahren, die auf der Straße immer noch nicht dem Abgasstandard Euro VI entsprechen, müssen diese dringend und mit hoher Priorität nachgerüstet werden. Die DUH fordert, dass Reise- und Fernbusse ebenso mit einbezogen werden wie alle im ÖV der Stadt Köln verkehrenden Busse (DB-Regio Busse, Busse von Subunternehmern im Auftrag der Stadt). Eine Nachrüstung aller Bestandsbusse auf den Euro VI Abgasstandard ist dank der Fördermittel des Bundes ohne Finanzierungsvorbehalt im Jahr 2019 möglich. Sämtliche Fern-, Reise- und ÖV-Busse, die im realen Betrieb nicht den Euro VI Abgas-Standard erreichen, sollten mit Einführung der notwendigen Dieselfahrverbote konsequenterweise von der Einfahrt in den Innenstadtbereich ausgeschlossen werden.

Maßnahmenvorschlag 4: Förderung des Radverkehrs

Eine konsequente Förderung des Radverkehrs führt nachweislich zu deutlichen Verlagerungen von MIV-Fahrten auf Strecken bis acht Kilometern. Das ist der überwiegende Großteil der innerstädtischen Wege. Um diese Potenziale auszuschöpfen, bedarf es einer sicheren, komfortablen und ausreichend dimensionierten Infrastruktur für den Radverkehr.

Der vorliegende Entwurf sieht zehn begrüßenswerte Einzelmaßnahmen vor, die jedoch nicht zu einer wesentlichen Attraktivitätssteigerung des Radverkehrs in der Fläche führen werden. Um eine Steuerungswirkung bzgl. der Verkehrsmittelwahl zu erzielen, muss eine Angebotsplanung, die eine



Umverteilung weitere Verkehrsflächen zugunsten des Radverkehrs, verkehrssicheres Kreuzungsdesign und ausreichend sichere Abstellplätze vorsieht, umgesetzt werden.

Maßnahmenvorschlag 6: Erweiterung der Grünen Umweltzone

Umweltzonen leisten einen beträchtlichen Beitrag für die Verbesserung der Luftqualität in deutschen Städten, insbesondere mit Blick auf die Feinstaubbelastung. Das Instrument ist wirksam und bewährt, die Ausweitung auf rechtsrheinische Gebiete längst überfällig.

Mit der Ausweitung der Umweltzone mit grüner Umweltplakette wurde jedoch so lange gewartet, dass mittlerweile über 90 % der in Köln gemeldeten Fahrzeuge Anspruch auf eine grüne Plakette haben. Für die restlichen Fahrzeuge gibt es zahlreiche Ausnahmegründe. Es ist jedoch unverständlich, warum die Grüne Umweltzone nicht auf das gesamte Stadtgebiet ausgedehnt wird, wodurch die Wirkung auf die Hintergrundbelastung erhöht werden könnte. Nichtsdestotrotz sollte diese Maßnahme – auch aus Sicht der Feinstaub-Belastung – realisiert und mit dem den weiteren erforderlichen Verkehrsbeschränkungen kombiniert werden.

Maßnahmenvorschlag 8: Erneuerung der Busflotte bis 2020 und Ausweitung des ÖPNV

Die Deutsche Umwelthilfe kritisiert die minimale Zusage der Stadt Köln, lediglich die Busflotte der kommunalen Verkehrsbetriebe bis zum Jahr 2020 mit SCR-Filtern nachzurüsten. Anstatt diese Zusage nur auf die KVB zu beschränken, sollten alle im Stadtgebiet Köln verkehrenden Busse (DB-Regio Busse, Busse von Subunternehmern im Auftrag der Stadt, Fernbusse und Reisebusse) nachgerüstet werden. Eine Nachrüstung aller Bestandsbusse auf den Euro VI Abgasstandard ist dank der Fördermittel des Bundes ohne Finanzierungsvorbehalt im Jahr 2019 möglich. Es ist nicht ersichtlich, warum dies erst im Jahr 2020 geschehen soll. Sämtliche Fern-, Reise- und ÖV-Busse, die im realen Betrieb nicht den Euro VI Abgas-Standard erreichen, sollten mit Einführung der notwendigen Dieselfahrverbote konsequenterweise von der Einfahrt in den Innenstadtbereich ausgeschlossen werden. Dies ist deutlich wirkungsvoller, als lediglich die Weitergabe von Regionalisierungsmitteln für den Busverkehr vom Emissionsverhalten der Busse abhängig zu machen.

Maßnahmenvorschlag 9: Einführung einer Expressbusspur an der Aachener Straße

Eine konsequente Förderung des ÖPNV kann zu deutlichen Verlagerung von MIV-Fahrten auf den ÖPNV führen. Die Einführung von Expressbusspuren ist dabei eine schnelle und kostengünstige Möglichkeit, um die Zuverlässigkeit des ÖPNV zu erhöhen, die Reisezeit zu verkürzen und damit die Zufriedenheit der Kundinnen und Kunden zu verbessern. Gerade deshalb ist es unverständlich, warum lediglich eine Einzelmaßnahme auf der Aachener Straße beschlossen wird, anstatt konsequent und flächendeckend Straßenraum zugunsten des ÖPNV umzuverteilen.

Maßnahmenvorschlag: Diesel-Fahrverbot

Das BVerwG hat in seinen Urteilen vom 27. Februar 2018 eindeutig klargestellt, dass der Erlass von Diesel-Fahrverboten zulässig und auch zwingend geboten ist, sofern der gesetzlich vorgeschriebene Jahresmittelwert von $40 \mu\text{g NO}_2/\text{m}^3$ anderweitig nicht bis Ende 2019 eingehalten werden kann. Dass dies in Köln der Fall ist, hat das Verwaltungsgericht Köln im Urteil vom 8.



November 2018 zu Recht festgestellt. Auch aus dem vorliegenden Fortschreibungsentwurf ergibt sich, dass der Grenzwert mithilfe der im Planentwurf vorgesehenen Maßnahmen nicht schnellstmöglich eingehalten werden kann. Die vom Bundesverwaltungsgericht als Ultima Ratio benannten Verkehrsbeschränkungen sind daher in den Luftreinhalteplan für die Stadt Köln aufzunehmen. Die Ausführungen im Planentwurf zur angeblichen Unverhältnismäßigkeit von Fahrverboten sind mit der Rechtsprechung des BVerwG nicht vereinbar.

Die folgenden Maßnahmen fehlen in dem vorliegenden Entwurf vollständig und müssen nach Ansicht der DUH einbezogen werden:

1. Umwelttaxis

Die Umstellung der Taxiflotte von derzeit fast ausschließlich Dieselantrieb auf spritsparende und gleichzeitig lokal saubere Taxis mit Gas-, Elektro- oder Benzin-Hybridantrieb (Umwelttaxis) stellt eine wichtige Maßnahme zur Luftreinhaltung dar. Hierbei genügt es nicht, den Austausch auf freiwilliger oder Anreizbasis anzustreben. Vielmehr muss die Flottenerneuerung auch ordnungsrechtlich unterlegt sein. Beispiele für wirksame Maßnahmen kann sich die Stadt Köln in Berlin oder London anschauen.

2. Geschwindigkeitsbeschränkungen auf Straßen mit hoher NO₂-Belastung

Zahlreiche Luftreinhaltepläne sehen Geschwindigkeitsbeschränkungen unter Abschätzung eines erzielbaren Minderungspotenzials vor, darunter Berlin, Münster, Dresden, Neuruppin, Erfurt und Tübingen. So wurde im Luftreinhalteplan für Berlin die Einführung einer stadtverträglichen Geschwindigkeit auf Hauptverkehrsstraßen in Abschnitten, in denen auch 2018 noch mit einer Überschreitung des NO₂-Grenzwertes zu rechnen ist, vorgesehen. Das Umweltbundesamt fasst in einer aktuellen Untersuchung zusammen, dass Tempo 30 die Luftschadstoffbelastung etwas reduziert, wenn es gelingt, die Qualität des Verkehrsflusses beizubehalten oder zu verbessern. Die DUH regt an, insbesondere aus Gründen des Lärmschutzes und der Verkehrssicherheit die Beschränkung der gefahrenen Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h auf allen belasteten Straßen einzuführen. Diese Regelung sollte dauerhaft gelten.

3. Anreize zum Umstieg auf den ÖPNV

Die DUH begrüßt jede Anstrengung, die dazu dient, den ÖPNV zu fördern. Insgesamt kann und muss zur Gewährleistung einer umweltschonenden Mobilität deutlich investiert werden. Dies gilt für den Ausbau der Kapazitäten des ÖPNV und insbesondere für die Setzung starker Anreize zum Umstieg auf öffentliche Verkehrsmittel. So sollte die Möglichkeit eines beitragsfinanzierten Modells (Bürgerticket) zur finanziellen Absicherung eines deutlich leistungsfähigeren ÖPNV in den Luftreinhalteplan aufgenommen werden. Bei einem Bürgerticket werden die ÖPNV-Betriebskosten auf alle Bürger innerhalb eines bestimmten Gebietes umgeschrieben, unabhängig davon, ob sie den ÖPNV tatsächlich in Anspruch nehmen oder nicht. Im Rahmen des Luftreinhalteplanes sollte daher aufbauend auf den vorliegenden Erfahrungen in anderen deutschen und europäischen Kommunen ein entsprechendes Bürgerticket festgelegt werden. Eine Alternative zum Bürgerticket stellt ein 365 Euro-Ticket dar, mit dem der ÖPNV das ganze Jahr über für lediglich einen Euro pro Tag genutzt werden kann. Gerade in Kombination mit einer Erhöhung der Parkgebühren fürs



Kurzzeitparken sowie für Anwohnerparkausweise lassen sich erhebliche Verkehrsverlagerungen vom MIV auf den ÖPNV erzielen.

4. Nachrüstung aller Kommunalfahrzeuge

Kommunalfahrzeuge wie Müll- oder Straßenreinigungsfahrzeuge sind ständig in Städten unterwegs. Hardware-Nachrüstungen bei solchen Kommunalfahrzeugen sind effektiv, weil diese Fahrzeuge vergleichsweise hohe Fahrleistung in den Innenstädten zurücklegen. Mit einer Hardware-Nachrüstung dieser Fahrzeuge lassen sich bis zu 85 Prozent der NO_x-Emissionen einsparen. Seit dem 1. Januar 2019 stellt das BMVI rund 100 Millionen Euro für die Hardware-Nachrüstungen von Kommunalfahrzeugen mit einer zulässigen Gesamtmasse von über 3,5 Tonnen bereit. Pro Fahrzeug wird die Nachrüstung mit bis zu 15.000 € bezuschusst. Eine Nachrüstung aller Kommunalfahrzeuge auf den Euro VI Abgasstandard ist dank der Fördermittel des Bundes ohne Finanzierungsvorbehalt im Jahr 2019 möglich.

5. Verschärfte Anforderungen für Kleinfeuerungsanlagen

Zur Minderung der Emissionen aus Kleinfeuerungsanlagen lassen sich auf lokaler Ebene im Rahmen von Bebauungsplänen auf Grundlage von §9, Absatz 23 des BauGB verschärfte Anforderungen für die Nutzung von Holzfeuerungsanlagen implementieren, die über die Regelungen der 1. BImSchV hinausgehen. Dies ist notwendig: Es ist davon auszugehen, dass sich Kaminöfen auch weiterhin großer Beliebtheit erfreuen und viele Altanlagen durch neue Feuerstätten ersetzt werden. Zahlreiche Tests zeigen jedoch, dass neue, marktübliche Scheitholzöfen in der Praxis erheblich höhere Emissionen aufweisen als vom Hersteller angegeben – selbst bei optimalem Brennstoff und ordnungsgemäßer Bedienung.

Der Betrieb einer Scheitholzeinzelraumfeuerung sollte nur gestattet sein, wenn die Anlage über ein wirksames Abgasreinigungssystem verfügt, zudem mit einer Verbrennungsluftregelung ausgestattet ist und unter praxisnahen Bedingungen nachgewiesen werden kann, dass das Gesamtsystem einen vergleichbar niedrigen Schadstoffausstoß wie emissionsarme Kesselanlagen erreicht.

Auf Initiative der DUH und des Deutschen Biomasseforschungszentrums (DBFZ) werden derzeit im Rahmen eines Forschungsvorhabens (UFOPLAN FKZ: 3717 37 314 0) Kriterien für die Vergabegrundlage eines neuen Blauen Engels für Kaminöfen ausgearbeitet. Diese Kriterien könnten perspektivisch als Minimalstandard für kommunale Vorgaben dienen.

Für bestehende und neue Pellet- und Hackschnitzelfeuerungen sowie Scheitholzvergaserkessel ist eine zusätzliche Partikelabscheidung mit einem Mindestabscheidegrad von 75 % geboten. Anlagen mit Holzvergaserentechnik, die unter Praxisbedingungen Staubemissionen von weniger als 0,005 g/m³ aufweisen, können ggf. vom verpflichtenden Einsatz eines Staubabscheiders ausgenommen werden.

Fazit:

Dieser Entwurf zur zweiten Fortschreibung des Luftreinhalteplans ist eine Aufzählung insgesamt unzureichender Maßnahmen, die insgesamt die Vorgabe des Grundsatzbeschlusses des BVerwG Leipzig vom 27.02.2018 nicht erfüllen, da die kalkulierten Minderungseffekte eine



flächendeckende Grenzwerteinhalten vor dem Jahr 2023 nicht annehmen. Für eine „schnellstmögliche“ und sichere Unterschreitung des NO₂-Jahresgrenzwertes sind nach Ansicht der DUH emissionsabhängige Verkehrsbeschränkungen unverzichtbar. Statt die nicht nur rechtlich zulässige, sondern zwingend notwendige Schlussfolgerung zu ziehen und Verkehrsbeschränkungen für Dieselfahrzeuge auf Basis der bestehenden StVZO festzusetzen, werden nicht nachvollziehbare oder schlichtweg falsche Argumente zur Begründung einer angeblichen Unverhältnismäßigkeit der Maßnahme angeführt.

Die Deutsche Umwelthilfe fordert Sie daher auf, den vorliegenden Plan grundsätzlich auf Basis der gültigen Rechtsprechung und unserer Anregungen zu überarbeiten.

Wir bitten um eine schriftliche Eingangsbestätigung.

Mit freundlichen Grüßen



Jürgen Resch
Bundesgeschäftsführer

