

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 -

22. März 2019

Stellungnahme zur zweiten Fortschreibung des Luftreinhalteplans für das Stadtgebiet Bonn

Sehr geehrte Frau Walsken,

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

Der gesetzlich vorgeschriebene Jahresmittelwert von $40 \mu\text{g NO}_2/\text{m}^3$ wurde an mehreren verkehrsnahen Messstation seit Beginn der Datenerhebung permanent überschritten. Im Jahr 2018 wurde der Grenzwert unter anderem an der Reuterstraße mit einem Messwert von $50 \mu\text{g NO}_2/\text{m}^3$ erneut deutlich überschritten. Die Modellierungen verschiedener Verdachtsfälle zeigen zudem, dass sich die hohe Belastung der Bonner Luft nicht auf diese eine Messstation beschränkt.

Auch die Passivsammler-Messungen der DUH zeigen, dass sich die hohe Belastung der Bonner 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 Bonn 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

Der Plan führt außer der Nachrüstung von Nahverkehrsbussen mit SCRT-Systemen keine einzige detailliert beschriebene und mit Minderungspotential versehene Maßnahme auf, mit der die Belastung reduziert werden kann. Dadurch ist es nicht möglich die Grenzwerteinhalten an allen betrachteten Belastungsschwerpunkten 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 für Bonn 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.

Die Prognosen zur Entwicklung der Luftbelastung halten einem Abgleich mit der Realität nicht stand. Die neuen Messwerte für das Jahr 2018 wurden – obwohl der Planentwurf erst im März 2019 veröffentlicht wurde – vollständig ausgeblendet. In der Realität hat sich die angenommene Reduktion des Hintergrundniveaus nicht abgezeichnet. Vor allem an der Hintergrund-Messstation Bonn Auerberg ließ sich ein deutlicher Anstieg der Belastung von 26 µg NO₂/m³ im Jahr 2017 auf 28 µg NO₂/m³ im Jahr 2018 verzeichnen. Diese Messstation wird bei der durchschnittlichen Ermittlung der Hintergrundbelastung gar nicht zu Grunde gelegt. Lediglich sechs – allesamt weiter von Bonn entfernte und weniger belastete – Messstationen des vorstädtischen Hintergrunds fließen in die Betrachtung ein. Im Durchschnitt wird für das Jahr 2016 ein regionales Hintergrundniveau von 22 µg NO₂/m³ angenommen. Warum die Messstation Bonn Auerberg nicht betrachtet wird ist nicht dargelegt.

Auch an der verkehrsnahen Messstation Reuterstraße (2017: 47 µg NO₂/m³; 2018: 50 µg NO₂/m³) ist eine steigende Belastung nachgewiesen. Für die Reuterstraße wurde ohne weitere Maßnahmen eine Abnahme von 49 µg NO₂/m³ im Jahr 2016 auf 42 µg NO₂/m³ im Jahr 2020 prognostiziert. Innerhalb der nächsten zwei Jahre ist damit eine weitere Abnahme um ca. 8 µg NO₂/m³ nötig, die gerade nicht dem Trend der letzten Jahre entspricht. Diese nachgewiesene, deutliche Unterschätzung der modellierten und prognostizierten Belastung muss dringend in die Planfortschreibung einbezogen werden.

Grundsätzlich enthält der Planentwurf zahlreiche falsch zugeordnete Querverweise und Quellenangaben sowie Dopplungen und Widersprüche, die das Verständnis des Plans erheblich erschweren.



Ebenso finden sich keine Aussagen zu den Folgen der anstehenden Bonner Großbaustellen. Obwohl die Sanierungsarbeiten an der Nordbrücke schon im Herbst beginnen sollen, ist mit der Fertigstellung des Verkehrsgutachtens zu den Großbaustellen (nach Auskunft des Landesbetriebs Straßenbau Nordrhein-Westfalen gegenüber einer Bonner Bürgerin) erst im Sommer zu rechnen.

Offensichtlich sind die bisher eingeleiteten und im Bericht positiv dargestellten Maßnahmen auch nicht wirklich spürbar. Bonner Bürger teilten uns beispielsweise mit, dass seit dem Urteil des Verwaltungsgerichts Köln keine Verbesserung der Verkehrssituation zu vernehmen sei. Auch das so genannte 365 € Klimaticket für den ÖPNV verkaufe sich schlecht und würde nicht beworben. Der Einsatz von Elektrobussen falle trotz täglicher Nutzung des Bonner ÖPNV nicht auf.

Einzelne Maßnahmen des vorliegenden Entwurfes kommentieren wir wie folgt:

Busnachrüstung mit SCR-Systemen

Die einzige Maßnahme, die verbindlich in den Luftreinhalteplan aufgenommen wurde ist die Nachrüstung von 77 Bussen der SWBV sowie von 29 Bussen der RSVG. Sollten im Jahr 2019 nach wie vor Busse im Stadtgebiet Bonn fahren, die auf der Straße immer noch nicht dem Abgasstandard Euro VI entsprechen, müssen auch 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 Bonn 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 der belasteten Innenstadtstraßen ausgeschlossen werden.

Software-Updates und Rückkaufprämie

In der Auflistung bewerteter und abgewogener Maßnahmen auf Seite 82f. findet sich direkt zwei Mal die Maßnahme „Software-Update und Rückkaufprämie“. Einmal heißt es, dass weitere Informationen in den Kapiteln 5.1.2 und 6.1 zu finden seien, wenige Zeilen darunter werden die Kapitel 5.2.1 und 6.2.1 genannt. Gerne klären wir Sie auf, dass sich die Maßnahmenbeschreibung tatsächlich in Kapitel 6.1.2 Ihres Planentwurfs findet.

Dort erläutern Sie, dass eine NO_x-Emissionsminderung von 25 % pro Fahrzeug angenommen wird bei einem Umsetzungsgrad von 50 % bzw. 100 % aller Diesel-Pkw Euro 5 und Euro 6. Darüber hinaus wird angenommen, dass 25 % aller Diesel-Pkw Euro 1-4 aufgrund der Rückkaufprämien umgetauscht werden. Dabei sollen diese Fahrzeuge theoretisch durch 75 % Diesel-Pkw der Euroklasse 6 und zu 25 % der Euroklasse 6d ersetzt werden.

Nach der Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage vom 10.09.2018 (BT-Drs. 19/4198) beträgt die Zahl der nachzurüstenden Diesel-Pkw etwa 6,3 Mio. Fahrzeuge. Von diesem 6,3 Mio. Pkw wurden erst 3,2 Mio. Pkw umgerüstet. Das sind mehr oder weniger alle Fahrzeuge, für die eine Nachrüstung angeordnet wurde. Alle weiteren angekündigten Software-Updates sind freiwillig. Eine weitere Umsetzung von Software-Updates ohne entsprechende verpflichtende Anordnung ist unwahrscheinlich. In Ihrem Planentwurf beziehen sie sich auf die Grundgesamtheit



aller Euro 5 und Euro 6 Diesel-Pkw. Bei insgesamt 11 Millionen Diesel-Pkw der Abgasnormen Euro 5 und Euro 6 entspricht dies einem Umsetzungsgrad von weniger als 30 %.

Auch eine Annahme von 25 % Minderungswirkung bewegt sich keinesfalls im Rahmen einer sicheren und konservativen Prognose. Softwareupdates sind nicht geeignet, die Emissionen deutlich und in allen Betriebszuständen ausreichend zu senken. Bei den VW-Softwareupdates hat das KBA zugestimmt, dass unterhalb von + 15 Grad Celsius weiterhin temperaturgesteuerte Abschaltvorrichtungen verbleiben. Auch von vielen weiteren Diesel-Herstellern ist bekannt, dass die Software-Updates zwischen September und April eines jeden Jahres ganz überwiegend unveränderte und im Einzelfall sogar erhöhte NO_x – Emissionen zur Folge haben.

Die Annahmen zur Wirksamkeit der Rückkaufprämien sind ebenfalls rein spekulativ. Fahrzeuge der Abgasnorm Euro 6d sind bis heute kaum verfügbar; die Annahme, dass 25 % der Neufahrzeuge dieser Abgasnorm entsprächen ist nahezu ausgeschlossen. Die tatsächliche Inanspruchnahme von Rückkaufprämien entzieht sich dem Einfluss der Landesregierung. Eine sichere und nachvollziehbar begründete Prognose sieht anders aus, weshalb hier kein Minderungseffekt angenommen werden kann. Dass diese beiden, sogenannten Maßnahmen, derart prominent in den Luftreinhalteplan aufgenommen wurden, lässt Zweifel an der Ernsthaftigkeit des Vorhabens der Landesregierung aufkommen.

Masterplanmaßnahmen

Weitere Informationen zu den Masterplanmaßnahmen sollen sich in Kapitel 5.2.4.1 und 6.2.2 finden. Das Kapitel 5.2.4.1 gibt es in diesem Dokument nicht. Im Kapitel 6.2.2 finden sich Immissionsberechnungen für verschiedene Fahrverbote. Eine Beurteilung dieser Maßnahmen ist damit nicht möglich.

Lead City Maßnahmen

Weitere Informationen zu den Lead City Maßnahmen sollen sich in Kapitel 5.2.4.1 und 6.2.1 sowie in Anhang 10 finden. Das Kapitel 5.2.4.1 gibt es in diesem Dokument nicht. Im Kapitel 6.2.1 finden sich Emissionsberechnungen für verschiedene Fahrverbote. Anhang 10 gibt es nicht. Eine Beurteilung dieser Maßnahmen ist damit nicht möglich.

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 µg NO₂/m³ anderweitig nicht bis Ende 2019 eingehalten werden kann. Dass dies in Bonn 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 Bonn 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 abschauen.

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. 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. Um auch die Attraktivität für den innerstädtischen Durchgangsverkehr zu verringern, halten wir eine drastische Ausdehnung von Tempo 30-Zonen und Pfortnerampeln für unverzichtbar.

3. Parkraumbewirtschaftung

Im Entwurf des Luftreinhalteplans wird vollkommen ausgeblendet, 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.

4. 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.

5. Förderung und Ausbau des Radverkehrs

Der vorliegende Entwurf nennt keine einzige Maßnahme aus dem Bereich des Radverkehrs, für die im Rahmen des Masterplans oder des Förderprogramms Modellstadt Bonn konkrete Förderungen zugesagt wurden. Eine konsequente Förderung des Radverkehrs führt jedoch nachweislich zu deutlichen Verlagerungen von MIV-Fahrten im innerstädtischen Bereich und 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. Eine wesentliche Attraktivitätssteigerung des Radverkehrs in der Fläche erreicht man in Form von Angebotsplanung, um eine Steuerungswirkung bzgl. der Verkehrsmittelwahl zu entfalten. Hierzu müssen Verkehrsflächen zugunsten des Radverkehrs umverteilt werden. Ebenso wichtig sind sicheres Kreuzungsdesign und ausreichend sichere Abstellplätze.

6. 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 NOx-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.

Fazit:

Dieser Entwurf zur zweiten Fortschreibung des Luftreinhalteplans ist eine Auflistung an Maßnahmen, deren Details sich in nicht vorhandenen Kapiteln verstecken und deren Prognosen längst durch die Realität widerlegt sind. Dieser Planentwurf ignoriert die Vorgabe des Grundsatzbeschlusses des BVerwG Leipzig vom 27.02.2018, da die kalkulierten Minderungseffekte eine flächendeckende Grenzwerteinhaltung vor dem Jahr 2021 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



Das Projekt *Right to Clean Air* (LIFE15 GIE/DE/000795) wird im Rahmen des LIFE-Programms von der EU Kommission gefördert.