

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

Regierung von Oberbayern
Regierungspräsidentin
Brigitta Brunner
80534 München

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

05. März 2018

Stellungnahme zur 7. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für die Landeshauptstadt München

Sehr geehrte Frau Regierungspräsidentin Brunner,

der gesetzlich vorgeschriebene Jahresmittelwert von $40 \mu\text{g NO}_2/\text{m}^3$ wird an allen verkehrsnahen Messstationen in München deutlich überschritten. An den Stationen Stachus und Landshuter Allee lagen die Werte im Jahre 2017 mit $53 \mu\text{g}/\text{m}^3$ deutlich über dem Grenzwert bzw. waren mit $78 \mu\text{g}/\text{m}^3$ rund doppelt so hoch wie erlaubt. Flächenmessungen mit Passivsammlern zeigen überdies eindeutig, dass sich die hohe Belastung der Münchener Luft nicht auf diese beiden Hotspots beschränkt.

Die vorliegende 7. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für die Landeshauptstadt München wird diesen Tatsachen nicht gerecht und ignoriert die vorliegenden rechtskräftigen Gerichtsurteile (inklusive des Grundsatzurteils des BVerwG Leipzig vom 27.2.2018) in dieser Sache.

Ziel eines Luftreinhalteplans ist die Erstellung eines effektiven Maßnahmenplans, der geeignet ist, die NO_2 -Immissionen „schnellstmöglich“ so zu verringern, dass die seit 2010 geltenden NO_2 -Grenzwerte flächendeckend, dauerhaft und deutlich unterschritten werden. Die Regierung von Oberbayern hat hierzu im Entwurf der aktuellen Fortschreibung des Luftreinhalteplans einen Maßnahmenplan aufgestellt, den die Deutsche Umwelthilfe (DUH) als ungeeignet und bei weitem nicht ausreichend ansieht.

Die Deutsche Umwelthilfe (DUH) nimmt zum aktuellen Entwurf der 7. Fortschreibung des Luftreinhalteplans München wie folgt Stellung:

Grundsätzliche Anmerkungen

Auch die im vorliegenden Entwurf der 7. Fortschreibung des Luftreinhalteplans München aufgeführten Maßnahmen werden nicht dazu führen, dass die seit 2010 rechtlich verbindlichen – für die Betroffenen auch grundsätzlich einklagbaren – Grenzwerte für die Konzentration von Stickstoffdioxid (NO₂) eingehalten werden. Damit verstößt der vorliegende Entwurf nicht nur gegen die EU Luftreinhalterichtlinie bzw. ihre nationale Umsetzung, sondern auch gegen Artikel 2 Absatz 2 des Grundgesetzes (Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit), denn er gewährt weiterhin den Bürgerinnen und Bürgern keinen ausreichenden, d.h. gesetzlich zwingend vorgeschriebenen Schutz vor den zu Erkrankungen und Todesfällen führenden Luftschadstoffen.

Er ignoriert darüber hinaus die vorliegenden rechtskräftigen Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtes München (29. Juni 2016, M 1 V 15.5203) sowie den Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes (27. Februar 2017, 22 C 16.1427). Beide Gerichte forderten den Freistaat unmissverständlich auf, den Luftreinhalteplan für München mit effektiven Maßnahmen fortzuschreiben und drohten bei Nichterfüllung ein Zwangsgeld an. Nach Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes müssen in die Fortschreibung des Luftreinhalteplans auch Fahrverbote für Dieselmotoren aufgenommen werden.

Auch die Feinstaubbelastung in München ist nach wie vor zu hoch. Im Jahr 2017 wurden an den innerstädtischen Messstellen „Stachus“ und „Landshuter Allee“ der EU-Tagesgrenzwert für PM₁₀ an mehr als 20 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 für tolerabel.

Nach früheren Schätzungen wird im Stadtgebiet München von bis zu 52.000 Kaminöfen ausgegangen. Untersuchungen des Landesamtes für Umwelt in Bayern in anderen urbanen Gebieten haben gezeigt, dass der Anteil der Holzfeuerung an den saisonalen PM₁₀-Immissionen rund 20 % beträgt. 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 Kleinfeuerungsanlagen – dies gilt vor allem für gesundheitlich besonders relevante ultrafeine Partikel (PM_{0,1}) bzw. Rußpartikel (Black Carbon), die derzeit jedoch nicht messtechnisch erfasst werden.

Die DUH hält es vor diesem Hintergrund für unverzichtbar, die vorgesehenen Maßnahmen zu verschärfen und um zusätzliche Regelungen zu ergänzen. Ziel muss es sein, sofort mit allen geeigneten Maßnahmen sicherzustellen, dass die gesetzlichen Anforderungen an die Luftqualität auch tatsächlich schnellstmöglich eingehalten werden.

Mit dem Grundsatzurteil vom 27. Februar 2018 hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) entschieden, dass strecken- oder gebietsbezogene Fahrverbote für Dieselfahrzeuge geboten und zulässig sind, wenn andere Maßnahmen eine schnellstmögliche Einhaltung der NO₂-Grenzwerte nicht sicherstellen. Aus diesen Gründen ist es nicht akzeptabel, dass dieses wirksame Instrument weiterhin keine Anwendung in München findet.

Wir fordern Sie daher auf, Fahrverbote für Dieselfahrzeuge Euro 4 oder älter ab dem 1. September 2018 sowie für Euro 5 ab 1. September 2019 in den Luftreinhalteplan aufzunehmen.



Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hatte bereits mit Beschluss vom 27. Februar 2017 auferlegt, dass bis zum 31. Dezember 2017 ein umsetzungsfähiges Konzept für diese Maßnahmen vorliegen muss. Die anhaltende Weigerung, diesem Beschluss Folge zu leisten, hat im laufenden Zwangsvollstreckungsverfahren der DUH gegen den Freistaat bereits zu zwei Strafzahlungen geführt, allerdings ohne dass der Freistaat bzw. die Regierung von Oberbayern die damit vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof rechtskräftig angeordneten Maßnahmen getroffen hätte.

Diese Missachtung von nationalem und europäischem Recht sowie rechtskräftigen Entscheidungen des höchsten bayerischen Gerichts (Einleitung einer Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Fortschreibung des LRP bzw. Diesel-Fahrverbotsregelung) wurde von der Vorsitzenden Richterin im laufenden Zwangsvollstreckungsverfahren der DUH gegen den Freistaat Bayern als „Novum in der Rechtsgeschichte“ bezeichnet.

Die DUH lehnt den Plan in der vorliegenden Form daher als ungeeignet ab. Keine einzige der aufgeführten, sogenannten Maßnahmen ist geeignet, kurzfristig eine nennenswerte Reduktion der Luftschadstoffbelastung zu erzielen.

Mehr noch: Die wenigsten der aufgeführten Maßnahmen sind überhaupt als solche im Sinne eines Verwaltungshandelns in der Luftreinhalteplanung zu bezeichnen. Sie verbleiben auf der Ebene bloßer Absichtserklärungen, Vorüberlegungen und Skizzen. Sie sind durchweg nicht terminiert, konkretisiert oder mit festen Minderungszielen versehen. Zudem fallen nur wenige der aufgeführten Maßnahmen in die Zuständigkeit der verantwortlichen Landesregierung. Dies wird insbesondere dort augenfällig, wo die veranlassende Behörde nicht angegeben wird, wenn, wie etwa in der Maßnahme M 1.2, eine reine Werbeaktion der Automobilindustrie ihren Weg in den vorliegenden Maßnahmenkatalog der Landesregierung gefunden hat.

Der Plan muss aus Sicht der DUH zwingend um Fahrverbote in der oben genannten Ausgestaltung ergänzt werden. Dabei ist vor allem die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes München vom 29. Juni 2016 und des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes vom 27. Februar 2017 mit Bestätigung vom 29. Januar 2018 zu berücksichtigen, in der die Landesregierung aufgefordert wurde, bis zum 31. Dezember 2017 ein umsetzungsfähiges Konzept für Fahrverbote vorzulegen.

Die DUH kommentiert die einzelnen Maßnahmen wie folgt:

M 1.1 Umrüstung von Euro-5-Diesel-Pkw durch die Automobilindustrie

Die Maßnahme entzieht sich der Zuständigkeit der Landesregierung und ist somit keine Maßnahme im Sinne eines Luftreinhalteplans. Die Wirksamkeit von Softwareupdates ist unter Experten im Konsens widerlegt. Softwareupdates sind nicht geeignet, die Emissionen deutlich und in allen Betriebszuständen ausreichend zu senken. Bei den VW-Softwareupdates hat beispielsweise das KBA zugestimmt, dass unterhalb von + 15 Grad Celsius weiterhin temperaturgesteuerte Abschalteneinrichtungen 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 NOx – Emissionen zur Folge haben. Dass diese sogenannte Maßnahme trotz dieser Erkenntnisse, die auch der Landesregierung vorliegen, derart prominent in den Luftreinhalteplan aufgenommen wurde, bestätigt die Zweifel der DUH an der Ernsthaftigkeit des Vorhabens der Landesregierung.



M 1.2 Kaufanreize für modernste Diesel-Fahrzeuge

Die hier genannte Maßnahme ist eine freiwillige Rabattaktion einzelner Automobilhersteller und –händler. Absurderweise werden damit bisher nahezu ausnahmslos schmutzige Diesel-Modelle verkauft. In den Fällen in denen Hersteller Euro 4 Benziner Pkw verschrottet und dafür Diesel-Neufahrzeuge verkauft haben erhöht sich der NO₂-Ausstoß eines jeden derartigen Fahrzeugs gegenüber dem Benziner-Altfahrzeug um den Faktor 70 (HBEFA 3.3). Auch gewährten viele Hersteller ausgerechnet für besonders schmutzige Diesel-Pkw-Ladenhüter wie SUVs besonders hohe Umwelt- bzw. Umtauschprämien. Diese billige Rabattaktion in den Maßnahmenkatalog einer Landesregierung zu schreiben ist ein Offenbarungseid. Die ebenfalls vom Freistaat geforderte Förderung des Neukaufs von Diesel-Pkw aus Steuermitteln entzieht sich zudem der Zuständigkeit der Landesregierung und wäre ausschließliche als kurzfristige wirtschaftspolitische Subvention zu verstehen. Aus dem Entwurf des Luftreinhalteplans muss sie ersatzlos gestrichen werden.

M 1.3 Förderkonzepte für Flottenerneuerung bei Nutzfahrzeugen

Grundsätzlich ist es zu begrüßen, dass die öffentlichen Flotten und die der stadt- und landeseigenen Betriebe mit gutem Beispiel voran gehen. Jedoch bleibt auch diese Maßnahme auf der Stufe vager Absichtserklärungen stehen und entzieht sich im Wesentlichen der Zuständigkeit der Landesregierung. Unverständlicherweise werden Möglichkeiten zur Nachrüstung der Diesel-Bestandsflotten in dieser Maßnahme vollständig ignoriert, obgleich diese nachweislich eine hohe Emissionsminderung zur Folge haben und eine kostengünstige Maßnahme sind. Erneut zeigt sich die symbiotische Verbindung der an Fahrzeug-Neuverkäufen interessierten Industrie und der bayerischen Regierung.

M 2.1 Förderung der Ladeinfrastruktur

Eine Förderung der Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge ist im Prinzip begrüßenswert. Allerdings sind weder Bundesratsinitiativen zur Änderung von Bundesrecht noch die Ansprache von Themen in Arbeitsgruppen im Nationalen Forum Diesel Maßnahmen eines Luftreinhalteplans. Würde die Landesregierung den konsequenten Ausbau der Ladeinfrastruktur in dem Maße fördern, der in ihrer Zuständigkeit liegt, würde die Deutsche Umwelthilfe dies als glaubwürdige Förderung der Elektromobilität begrüßen. Von einem kurzfristigen Einfluss auf die Luftqualität kann man jedoch nicht ausgehen.

M 2.2 Förderung von synthetischen Kraftstoffen

Die DUH versteht nicht, wie sich ein Grundlagen-Forschungsprogramm in diesen LRP-Bericht verirren konnte. Die Förderung von Grundlagenforschung in Zukunftstechnologien ist keine Maßnahme zur Luftreinhaltung im Luftreinhalteplan für München.

M 2.3. Förderprogramm zur Flottenumstellung städtischer Nutzfahrzeuge

Wie schon bei M 1.3. wäre es grundsätzlich zu begrüßen, wenn die öffentlichen Nutzfahrzeugflotten und die stadt- und landeseigenen Betriebe mit gutem Beispiel voran gingen und sowohl ihre Bestandsfahrzeuge auf Euro 6 nachbessern als auch beim Neukauf ausschließlich auf saubere Alternativen wie Erdgas- und Elektrofahrzeuge zurückgreifen würden. Jedoch bleibt auch diese



Maßnahme auf der Stufe vager Absichtserklärungen stehen und entzieht sich im Wesentlichen der Zuständigkeit der Landesregierung. Unverständlicherweise werden erneut Möglichkeiten zur Nachbesserung der Diesel-Nutzfahrzeug-Bestandsflotten auf den Euro6 Abgasstandard trotz Förderung seitens des BMVI in dieser Maßnahme vollständig ignoriert, obgleich diese nachweislich eine hohe Emissionsminderung zur Folge haben und eine kostengünstige Maßnahme sind.

M 2.4. Gemeinsame Arbeitsgruppe zwischen Staatsregierung und Bayerischem Städtetag

Dass ein einziges erfolgreiches Arbeitsgruppentreffen in einem Luftreinhalteplan als Maßnahme bemüht wird, zeigt nach Ansicht der DUH die fehlende Ernsthaftigkeit der Staatsregierung, geeignete Maßnahmen festzuschreiben. Die DUH begrüßt selbstverständlich Gespräche zwischen Staatsregierung und dem Bayerischen Städtetag. Sie vermag allerdings nicht erkennen, warum ein entsprechendes Gespräch als „Maßnahme“ bezeichnet und in diesem Luftreinhalteplan aufgenommen werden soll.

M 3.1 – 3.3 Bus, Tram und E-Busförderung

Über Jahre hinweg wurde der ÖPNV kaputtgespart, gerade auch in Bayern. Warum dann aber eine vollkommen unverbindliche Erklärung zur Ausweitung und Förderung des ÖPNV? Leider sind auch hier die vorgestellten Maßnahmen unverbindlich, ohne konkrete Zusagen und auch nicht an bestimmte Zeiträume geknüpft.

Die Ankündigungen von grundsätzlich richtigen Ausbaumaßnahmen im schienengebundenen ÖPNV wirken aufgrund der Planungs- und Beschaffungsvorläufe jedoch mit Zeiträumen von ca. zehn Jahren, bis diese Maßnahmen zur Senkung der Schadstoffbelastung der Luft beitragen. Sie sind ein unausweichlicher Baustein der notwendigen Verkehrswende, aber eben weder eine kurz- noch mittelfristig wirksame Maßnahme zu einer besseren Luftqualität.

Auch der Hinweis auf eine „Absicht des Bundes, die Anschaffung von E-Bussen zu fördern“ ist weder juristisch noch inhaltlich eine geeignete Maßnahme, zumal Serien-E-Busse von deutschen Herstellern weder 2018 noch 2019 und nach Erklärung derselben voraussichtlich auch 2020 nicht in Stückzahlen zur Verfügung stehen. Das bloße Warten auf irgendwann vielleicht erfolgende technische Entwicklungen und das Angebot von Serien-Elektrobussen sind keine Maßnahmen im Sinne der Luftreinhaltung. So begrüßenswert die weitere Elektrifizierung des ÖPNV auch ist werden Elektrobusse auch in optimistischsten Szenarien selbst 2020 nur einen niedrigen einstelligen Prozentwert der ÖPNV-Busfahrleistungen in München erbringen.

M 3.4 Innovative Antriebsformen im Schienenpersonennahverkehr (SPNV)

Der Betrieb von Dieselfahrzeugen im Schienenverkehr ist aus Gründen der Luftreinhaltung aber auch aus Gründen des Klimaschutzes nicht zeitgemäß. Die Antwort auf dieses Problem muss jedoch das Ziel sein, das gesamte Schienennetz nach Schweizer Vorbild auf 100% zu elektrifizieren anstatt die Hoffnung auf nicht etablierte Zunfttechnologien zu setzen. Darauf verweist selbst der Verfasser des Luftreinhalteplans in der Maßnahme M 3.7. Auch dieser Maßnahme liegt keinerlei Zeitplan und keine Konkretisierung zugrunde. Stattdessen läge es im Verantwortungsbereich der Landespolitik, die Anforderungen an Schienenfahrzeuge mit Dieselmotor nach dem Stand der Technik (Partikelfilter und SCR-Katalysator) einzufordern. Bis zur Verfügbarkeit alternativer Antriebe wäre dies eine Möglichkeit, die von diesen Fahrzeugen ausgehende Luftbelastung deutlich zu



reduzieren.

M 3.5 Park & Ride und Bike & Ride

Die Einrichtung von Park & Ride – Möglichkeiten obliegt einzig den Kommunen, in deren Gebiet die Flächen liegen, und ist somit keine Luftreinhaltemaßnahme der Landesregierung.

M 3.6 – M 3.7 Stärkung der kommunalen ÖPNV-Infrastruktur

Die Stärkung des ÖPNV und der konsequente Infrastrukturausbau inklusive deutlicher Flächenumwidmung zu Lasten des MIV sind wesentliche Bestandteile einer zukunftsgewandten Mobilitäts- und Luftreinhalteplanung. Leider verliert sich auch diese Maßnahme hier in vagen Absichtserklärungen. Keine der angeführten Überlegungen entspricht diesen Anforderungen. Nötig wäre eine konsequente und terminierte Umsetzungsplanung für neue Schieneninfrastruktur, Buslinien, Beschaffungspläne für Fahrzeuge etc.

M 3.9 Finanzielle Anreize zum Umstieg auf den ÖPNV

Finanzielle Anreize zum Umstieg von motorgetriebenen Individualfahrzeugen auf den ÖPNV sind zu begrüßen, auch dann, wenn sie von der öffentlichen Hand getragen werden. Leider wird die Regierung auch bei dieser Maßnahme nicht konkret, sie präsentiert eine Absicht im Stadium einer frühen Idee, die noch ohne Zeitplan, Konzept und zugesagte Finanzierung bleibt und dessen Effekte für die Luftreinhaltung somit nicht beziffert werden können.

M 4.1. Planung eines Radverkehrsnetzes

Die DUH begrüßt ausdrücklich die Planung eines Radverkehrsnetzes. Warum jedoch mehr als acht Jahre, nachdem sich die Stadt München selbst den Titel „Radlhauptstadt“ verliehen hat, die grundlegende Netzplanung in der Ausschreibungsphase der Vorplanung steckt, lässt an der Ernsthaftigkeit dieses Vorgehens zweifeln. Auch in dieser Maßnahme fehlt es vollständig an konkreten Zusagen, fixierten Rahmenvoraussetzungen und einem Zeitplan. Ein konkreter Minderungseffekt mit Blick auf die Luftbelastung ist für die nächsten Jahre entsprechend nicht abzuleiten.

M 4.2 Radschnellwege

Es ist zu begrüßen, dass der Luftreinhalteplan die Potenziale des Radverkehrs gerade für die Pendlerverkehre erkannt hat und Radschnellwege als Lösung anbietet. Die angelegten Kapazitäten von 2.000 Radfahrenden am Tag legen den Schluss nahe, dass die Planungsvorhaben wesentlich unterdimensioniert ausfallen werden. Radschnellwege können problemlos ein Zehnfaches dieser Zahl aufnehmen, wenn sie als Angebotsplanung konzipiert und umgesetzt werden. Dieser Ansatz fehlt in allen Maßnahmen zur Radverkehrsförderung.

M 4.3 Modellvorhaben Fahrradabstellanlagen

Es ist richtig, den Fahrradverkehr durch die Einrichtung von modernen Radabstellanlagen zu fördern. In diesem Bereich ist die Zeit der Modellvorhaben jedoch vorbei. Um den Radverkehr unter anderem mit dieser Maßnahme zu fördern, braucht es eine Vielzahl an sicheren Abstellanlagen in der Fläche und besondere Abstellanlagen, etwa in Form von Fahrradparkhäusern, an den Umstei-



gepunkteten des ÖPNV. Diese müssen nun ohne weitere Verschiebungen umgesetzt werden.

M 5.1 Unterstützung nachhaltiger Mobilitätskonzepte

Es ist zu begrüßen, dass die Landesregierung sich auch für zukünftige Entwicklungen der Verkehrstechnologie öffnet und die Möglichkeiten, die die Digitalisierung zur Emissionsvermeidung bietet, näher betrachten wird. Wie in nahezu allen anderen Maßnahmen bleibt auch hier der Grad der Konkretisierung weiter hinter den Anforderungen an eine Luftreinhalteplanmaßnahme zurück. Konkrete Minderungseffekte sind auch hier nicht ableitbar.

M 5.2. Unterstützung nachhaltiger Logistikkonzepte

Die vage Absichtserklärung zur Entwicklung von Konzepten ist keine Maßnahme.

M 6 Verkehrspakt Großraum München

Die Koordination aller Beteiligten ist eine Grundvoraussetzung, um Maßnahmen wirksam werden zu lassen. Die Bildung eines Netzwerkes und einer überorganisatorischen Arbeitsgruppe ist somit notwendige Bedingung für erfolgreiches Verwaltungshandeln und eine Selbstverständlichkeit, aber keine Maßnahme per se.

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

1. Fahrverbote für Dieselfahrzeuge

Hauptursache für die hohe Belastung mit NO₂ sind die Emissionen aus dem Verkehrssektor, in erster Linie von Diesel-Fahrzeugen. An den verkehrsnahen Messpunkten verursacht der Straßenverkehr ca 80 % und mehr der giftigen NO₂-Belastung der Luft. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Euro 4 Diesel-Pkw bei den spezifischen NO₂-Emissionen sogar sechsmal schmutziger sind als Euro 0 und Euro 1 Pkw. Bei Euro 5 Diesel-Pkw steigt die durchschnittliche NO₂-Emission (als Teilmenge der NO_x Werte) sogar auf das 7-fache.

Dass Beschränkungen des Straßenverkehrs mit dieselbetriebenen Fahrzeugen immense Minderungspotenziale beinhalten, zeigt das Gutachten des Ingenieurbüros Lohmeyer zur „Ermittlung von NO₂-Minderungspotenzialen für die Situation auf der Düsseldorfer Corneliusstraße/ Luftqualitätsstation DDCS“ von Mai 2016.

Rechtliche Hindernisse zur Einführung solcher Fahrverbote bestehen nach dem Grundsatzurteil des BVerwG vom 27. Februar 2018 nicht nur nicht, die Einfahrbeschränkungen für Dieselfahrzeuge sind angesichts des hohen Anteils der Herkunft der NO₂-Belastung aus Dieselmotoren sogar zwingend notwendig. Dieselfahrverbote können auf der Basis der bestehenden StVZO durch das allgemeine Durchfahrtsverbotsschild für Kraftfahrzeuge samt Zusatzschild „Gilt für Diesel“ festgesetzt oder eine Erweiterung der Umweltzone inklusive Rückausnahme per Zusatzschild „Diesel verboten“ festgesetzt werden. Daher sind Fahrverbote für Fahrzeuge der Eurostufe 4 und älter ab dem 1. September 2018 sowie für Fahrzeuge Eurostufe 5 ab dem 1. September 2019 unvermeidlich.



Ausnahmen vom Fahrverbot können entweder pauschal (für Polizei, Feuerwehr, andere Dienste) oder - wie bisher auch bei der Vergabe von Feinstaubplaketten praktiziert - in begründeten Einzelfällen erfolgen. Zudem halten wir es für möglich, Euro 6 Diesel-Fahrzeuge sowie mit wirksamer Hardware nachgerüstete Euro 5 Fahrzeuge von Fahrverboten freizustellen, die bei so genannten RDE-Messungen ("Real Drive Emissions") für das jeweilige Modell auch bei niedrigen Außentemperaturen (entsprechend der Eu VO 692/2008 bis -15 Grad Celsius) den NO_x-Typzulassungsgrenzwert von 80 mg/km auf der Straße einhalten.

Auch dem Argument der mangelnden Kontrollierbarkeit eines Fahrverbots für Dieselfahrzeuge mangels Kennzeichnung hat das Bundesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung widersprochen. Die Eintragung der „Kraftstoffart oder Energiequelle“ in der Zulassungsbescheinigung erlaubt schon heute eine eindeutige und schnelle Zuordnung. Bei stichprobenhaften oder anlassbezogenen Kontrollen lässt sich somit die Frage der Einfahrtberechtigung durch eine Kontrolle der Fahrzeugpapiere klären. Zudem können Ausnahmen vom Fahrverbot im Fahrzeug so hinterlegt werden, dass sie von außen leicht einsehbar sind.

Die Landesregierung ist rechtskräftig dazu verurteilt, umsetzungsfähige Konzepte für diese Maßnahme vorzulegen. Dieser gerichtlichen Verfügung muss die Regierung unmittelbar nachkommen.

2. Umstellung der städtischen Fuhrparke und Busse auf emissionsarme Fahrzeuge

Die DUH begrüßt die Absicht, mittelfristig verstärkt emissionsfreie Busse anschaffen zu wollen und den öffentlichen Fuhrpark zu erneuern (M1.3). Diese Ankündigung bleibt jedoch auch im vorliegenden Entwurf vage. Reine Absichtserklärungen ändern nichts an den zum Teil extremen NO_x-Emissionen von ÖPNV Busse mit bis zu 16.000 mg NO_x/km.

Die DUH fordert für alle Bestandsbusse der MVV oder anderer Dienstleister der Abgasstufen bis inkl EURO V/EEV sowie der nach München einfahrenden Busflotte der Deutschen Bahn, dass diese kurzfristig mit einer im Realbetrieb funktionierenden Partikel- und NO_x-Filtersystemen (SCRT) nachgerüstet werden, sofern sie auch weiterhin im Stadtgebiet München betrieben werden sollen und bislang nicht über eine solche Technik verfügen. Auch sonstige Busse (z. B. Reise- und Fernbusse), die im realen Betrieb nicht den EURO VI Abgas-Standard erreichen, sollten ohne Ausnahme von der Einfahrt in die Umweltzone ausgeschlossen werden.

Auch alle in München stationierten Fahrzeuge des Landes (z. B. Polizei) müssen in dieses Programm aufgenommen werden. Im Luftreinhalteplan sollte im Rahmen eines Zeitplans dargestellt werden, bis wann nur mehr saubere Fahrzeuge der öffentlichen Hand mit gutem Beispiel vorangehen.

3. 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 Regierung von Oberbayern in



Berlin oder London anschauen. Es stehen sowohl ordnungsrechtliche wie Anreizinstrumente zur beschleunigten Umstellung auf Nicht-Diesel-Taxis zur Verfügung.

4. Geschwindigkeitsbeschränkungen auf Straßen mit hoher NO₂- oder PM₁₀ Belastung

Zahlreiche Luftreinhaltepläne sehen Geschwindigkeitsbeschränkungen unter Abschätzung eines erzielbaren Minderungspotenzials vor, darunter Berlin, Münster, Dresden, Neuruppin, Erfurt, 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 reduziert, wenn es gelingt, die Qualität des Verkehrsflusses beizubehalten oder zu verbessern. Die DUH fordert daher zusätzlich zur streckenweisen Beschränkung der Höchstgeschwindigkeit an Steigungstrecken die Beschränkung der gefahrenen Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h auf allen belasteten Straßen gerade auch aus Gründen des Lärmschutzes und der Verkehrssicherheit. Diese Regelung sollte dauerhaft gelten.

5. Einführung einer City-Maut

Das Wirkungsgutachten spricht einer City-Maut ein erhebliches Reduktionspotenzial bezogen auf NO₂- und PM₁₀-Emission zu, das allerdings aufgrund der veralteten Emissionsfaktoren nach unten korrigiert werden muss. Da eine City-Maut auch ohne weitere bundesrechtliche Regelungen als ein effektives Mittel in die Luftreinhalteplanung integriert werden kann, ist es unverständlich, dass der vorliegende Entwurf diese Maßnahme kategorisch ausschließt.

Durch eine City-Maut können Autofahrer dazu animiert werden, bestimmte hoch belastete Straßen zu vermeiden oder erst gar nicht mit dem Auto in die Innenstadt zu fahren. Weltweit gibt es bereits gute Erfahrungen mit diesem Instrument. Das älteste City-Maut-System wurde 1975 in Singapur eingeführt. Auch für deutsche Städte wurde das Wirkungspotential der Maßnahme bereits nachgewiesen. Ein für die Stadt Darmstadt vom Hessischen Umweltministerium in Auftrag gegebenes Gutachten „Wirkungsanalyse verkehrsbezogener Maßnahmen in Darmstadt durch Modellierung“ vom März 2014 bestätigt, dass eine City-Maut zu überproportionalen Abnahmen der Gesamtemissionen für NO₂ führen würde. Diese Einschätzung wird auch durch das Wirkungsgutachten zur 3. Fortschreibung des Luftreinhalteplans Stuttgart bestätigt.

Die City-Maut könnte im Luftreinhalteplan gem. § 47 Abs. 1 BImSchG als zwingende Maßnahme zur Verminderung von Luftverunreinigungen vorgesehen werden, mit der Folge, dass die zuständige Straßenverkehrsbehörde im Rahmen von § 40 Abs. 1 BImSchG zur Einführung der City-Maut verpflichtet wäre. In Betracht käme insbesondere die Ausgestaltung der Geldleistungspflicht als Luftreinhaltegebühr oder als Lenkungsabgabe. Hierbei könnte auf das emissionsmindernde Potenzial eines Mautsystems abgestellt werden. So könnten beispielsweise Diesel-Kraftfahrzeuge mit einer hohen einmaligen Einfahrtgebühr (z.B. 20-50 €) belastet werden, Elektro bzw. Erdgasfahrzeuge hingegen mit einer geringen bzw. symbolischen Mautzahlung belastet werden. Gleichzeitig könnte vorgesehen werden, dass die Einnahmen aus der City-Maut der Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs und des Radverkehrs zu Gute kommen, so dass kein reiner Belastungseffekt für die Betroffenen eintritt.



Mit dem Verkehrszeichen 391 besteht ein Instrument, auf das die Straßenverkehrsbehörden bei der Umsetzung einer im Luftreinhalteplan vorgesehenen City-Maut zurückgreifen können.

Verkehrsverlagerungen ließe sich etwa durch die Kombination der City-Maut mit lokalen verkehrs- und umweltpolitischen Maßnahmen wie etwa Parkraummanagement vorbeugen.

6. Ausbau ÖPNV/ Einführung eines Bürgertickets

Die DUH begrüßt jedwede Anstrengung, die dazu dient, den ÖPNV zu fördern. Insgesamt können und müssen der Ausbau der Kapazitäten des ÖPNV und insbesondere die Setzung starker Anreize zum Umstieg auf öffentliche Verkehrsmittel zur Gewährleistung einer umweltschonenden Mobilität deutlich intensiviert werden. 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.

7. Kfz-Stellplätze und Parkgebühren

Die Verteuerung des Parkraumes ist eine zentrale Stellgröße für die Verkehrsmittelwahl und stellt eine potentielle Finanzierungsquelle für emissionsarme Fortbewegungsmittel 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. Der vorliegende Entwurf lässt eine weitere Erhöhung der Parkgebühren bei gleichzeitig unabdingbarer Reduktion der Parkflächen aus, obwohl dies für eine konsequente Reduktion der Kfz-Nutzung unabdingbar ist.

8. Förderung und Ausbau des Radverkehrs

Eine konsequente Förderung des Radverkehrs führt 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. Der vorliegende Entwurf sieht nur kleinteilige und unambitionierte Einzelmaßnahmen vor, die nicht zu einer wesentlichen Attraktivitätssteigerung des Radverkehrs in der Fläche führen werden. Diese 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. Das desaströse Abschneiden im ADFC – Fahrradklimatest zeigt, dass in München massiver Nachholbedarf besteht. Dass gerade die vergleichsweise kurzfristig wirksamen und preiswerten Maßnahmen zur Förderung des Radverkehrs ignoriert werden, zeigt nach Einschätzung der DUH auch die grundlegend falsche Schwerpunktlegung der Münchener Verkehrsplanung.



9. Verschärfung der kommunalen Brennstoffverordnung

Die Münchner Brennstoffverordnung (BStV) wurde im November 2014 geändert und beinhaltet für Öfen, die vor dem 30. Oktober 1999 in Betrieb genommen wurden, strengere Anforderungen als die 1. BImSchV: Diese Altanlagen müssen ab dem 1.1.2019 jene Grenzwerte erfüllen, welche die 2. Stufe der 1. BImSchV für neue Öfen vorsieht. Dass die BStV lediglich für Altanlagen strengere Bestimmungen als die 1. BImSchV beinhaltet, ist aus unserer Sicht keinesfalls ausreichend. 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.

Die DUH fordert die schnellstmögliche Verschärfung der BStV: 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. Für bestehende und neue Pellet- und Hackschnitzelfeuerungen sowie Scheitholzvergaserkessel ist eine zusätzliche Partikelabscheidung mit einem Mindestabscheidegrad von 75% geboten.

Fazit:

Der vorliegende Entwurf des Luftreinhalteplans München ist nicht geeignet, kurzfristig irgendeine messbare Verbesserung des illegalen Zustands der Luftqualität in München zu erreichen. Er wird nicht dazu führen, dass die seit Jahren überstiegenen Grenzwerte eingehalten werden. Würde man die Vorlage bereinigen um diejenigen Maßnahmen, die nicht in der Zuständigkeit der Landesregierung liegen, die nicht terminiert und hinreichend konkret sind, würde keine einzige tatsächlich wirksame Maßnahme übrigbleiben.

Die Deutsche Umwelthilfe sieht sich in ihrer eingangs schon geäußerten Vermutung bestätigt, dass die Landesregierung das Thema Luftreinhaltung nicht mit der unbedingt gebotenen Ernsthaftigkeit angeht und fordert Sie auf, den vorliegenden Plan grundsätzlich auf Basis der gültigen Rechtsprechung und unserer Anregungen zu überarbeiten.

Mit freundlichen Grüßen



Jürgen Resch
Bundesgeschäftsführer

