

Datum: 27.09.16
 Telefon: 0 233-39960
 Telefax: 0 233-989 39960

Kreisverwaltungsreferat
 Hauptabteilung III
 Straßenverkehr
 Verkehrsmanagement
 Strategische Konzepte und
 Grundsatzangelegenheiten
 KVR-III/11

**Luftreinhalteplan München; Entscheidung VG München
 Weiteres Vorgehen; Befassung des Stadtrats**

Schreiben des RGU vom 14.9.2016

An das Referat für Gesundheit und Umwelt,
 Frau berufsm. Stadträtin Stephanie Jacobs

	S	GS	GVO	LWV	SFM	B
VR	Az:				EA	IVA
BGR	Referat für Gesundheit und Umwelt Bayerstr. 28a - Posteingangsstelle				Rsp	
POA	30. Sep. 2016				ZwV	
RDA					Stgn	
Vermerke:						
Kopie an: RDA erledigt						
Termin:						

Sehr geehrte Frau Kollegin Jacobs,

ich bedanke mich für Ihr Schreiben vom 14.9.2016, bei uns eingegangen am 21.9.2016. Sie bitten darin das Kreisverwaltungsreferat um v.a. rechtliche Prüfung verschiedener von Ihnen vorgeschlagener Maßnahmen, die geeignet sein sollen, den Vorgaben des Bayerischen Verwaltungsgerichts gemäß Entscheidung vom 21.06.2016 zu entsprechen. Dabei geht es um die zeitnahe Einhaltung der Stickoxid-Grenzwerte in München. Auch weitere Maßnahmen, die zur Einhaltung der genannten Zielsetzung geeignet erscheinen, sind von Seiten der Fachreferate erbeten.

Ich darf Ihnen dazu Folgendes mitteilen:

- 1) Das Kreisverwaltungsreferat arbeitet schon immer intensiv und in engster Abstimmung mit den beteiligten Referaten und Partnern daran, den Straßenverkehr so zu organisieren; dass er seinen Beitrag zu einer leistungsfähigen und ressourcenschonenden Mobilität in München erfüllt. Zu nennen sind unter anderem das Parkraummanagement, auch das Park+Ride und das Bike+Ride, die Beschleunigung von Bus und Tram, die Förderung des Radverkehrs, die Grüne Welle für den KFZ-Verkehr, die Förderung des Carsharings, des Bikesharings und weiterer Angebote der Sharing Mobility, die Förderung multimodaler Angebote, wie Mobilitätsstationen oder auch multimodaler Informations- und Beratungsangebote, wie r das Beratungsprogramm „München – Gscheid Mobil“, das LKW-Durchfahrtsverbot und die Umweltzone oder auch die Elektromobilität und neue Formen der Logistik. Diese Maßnahmen sind auch weitestgehend in der aktuellen Version des Luftreinhalteplans enthalten und werden stets weiterentwickelt.
- 2) Die Einhaltung der Stickoxidgrenzwerte ist ein wichtiges Ziel. Diesem Ziel mindestens gleichgeordnet sind jedoch die Gewährleistung der Erreichbarkeit der Stadt im Sinne der Daseinsvorsorge, Lebensqualität und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und z.B. auch die Verkehrssicherheit. Auch Fragen der haushaltspolitischen Wirtschaftlichkeit sind zu berücksichtigen. Insofern ist bei jeder Maßnahme eine sorgsame und nachvollziehbare Abwägung der Wirkung auf all diese Zielsetzungen durchzuführen.
- 3) Wie Sie zutreffend in Ihrem Schreiben ausführen, sind die Forderungen des Gerichts vor allem durch eine schnelle und massive technische Umstellung der Fahrzeugflotte und/oder durch eine schnelle und massive Reduktion der Fahrzeuganzahl zu erreichen. Insoweit besteht Einvernehmen.

20.09.16

4) Sie schlagen in Ihrem Schreiben eine Reihe stark verkehrsbeschränkender Maßnahmen vor, die insbesondere hinsichtlich der rechtlichen Belange vom Kreisverwaltungsreferat bis zum 29.09. geprüft werden sollen. Bei dieser Bewertung der Maßnahmenvorschläge sind aus unserer Sicht nicht nur rechtliche, sondern auch fachliche und operative Aspekte abzuwägen und zu berücksichtigen. Jede vorgeschlagene Maßnahme muss verhältnismäßig und in letzter Konsequenz auch umsetzbar sein. Nachdem die drei Kategorien ineinander greifen, können die Bewertungen nicht isoliert voneinander, sondern nur in einer integrierten Betrachtungsweise vorgenommen werden. Das Kreisverwaltungsreferat hat daher kurzfristig für Dienstag, den 27.9. die beteiligten Referate auf fachlicher und juristischer Ebene zu einem Abstimmungsgespräch eingeladen.

Teilgenommen haben Vertreterinnen und Vertreter aus Ihrem Hause, dem Kreisverwaltungsreferat, dem Referat für Stadtplanung und Bauordnung, dem Referat für Arbeit und Wirtschaft und der Münchner Verkehrsgesellschaft. Dabei wurde Einvernehmen in der fachlichen und juristischen Einschätzung der einzelnen Maßnahmen erzielt. Ein Protokoll wird gesondert erstellt. Aufgrund der Kürze der Zeit teile ich Ihnen die wesentlichen Ergebnisse in diesem Schreiben vorab mit.

Maßnahme	Bewertung
<p>1) Verschärfung Umweltzone (Blaue Plakette)</p>	<p>Die Umweltzone ist eine Maßnahme des Luftreinhalteplans (LRP). Änderungen der Maßnahme müssten in einer Fortschreibung des LRP festgelegt werden. Zuständig für den LRP ist die Regierung von Oberbayern, die Federführung städtischerseits liegt beim Referat für Gesundheit und Umwelt.</p> <p>Eine Umsetzung der Maßnahme durch die LHM steht zudem unter dem Vorbehalt einer Verschärfung der Umweltzonenregelung (z.B. Einführung einer Blauen Plakette mit entsprechenden Regelungen) mittels Erlass einer Rechtsverordnung nach Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) durch den Bund. Bundesverkehrsminister Dobrindt hat dies erst kürzlich abgelehnt. Insofern fehlen derzeit sowohl Erstzuständigkeit der LHM als auch Rechtsgrundlage.</p> <p>Die Abschätzung der verkehrlichen Wirkung hängt zum einen von den Regelungen für eine mögliche Blaue Plakette ab, zum anderen auch von der künftigen Ausdehnung der Umweltzone. Für detailliertere Abschätzungen müssten sorgfältige modellgestützte Untersuchungen angestellt werden.</p>
<p>2) Differenzierte Aussperrung des Dieserverkehrs auf Basis Straßenverkehrsordnung (StVO)</p>	<p>Eine umfangreiche Prüfung durch die Rechtsabteilung des KVR hat ergeben, dass eine räumlich und zeitlich differenzierte Aussperrung des Dieserverkehrs (auf einzelnen hochbelasteten Strecken) derzeit auf Grundlage der StVO nicht möglich ist.</p> <p>Zum einen fehlt die dafür erforderliche akute Gefahrenlage für die Anwohner und Verkehrsteilnehmer, die erheblich über einem allgemeinem Risiko einer Gesundheitsgefährdung liegen muss (vgl. § 45 Abs. 9 StVO).</p>

	<p>Zum anderen ist die StVO grundsätzlich Privilegienfeindlich, d.h. es darf kein Fahrzeug mit einer bestimmten Antriebsart (Benzinmotor) bevorzugt werden.</p> <p>Durch die zahlreichen nötigen Ausnahmegenehmigungen, Umwegverkehren in das nachgeordnete Netz und massive Stauerscheinungen bis hin zum Zusammenbruch des Verkehrs, werden die verkehrliche Wirkung zudem als sehr gering, möglicherweise sogar negativ eingeschätzt. Auch ist nicht zu erwarten, dass raumzeitlich beschränkte Aussperrungen des Dieselverkehrs relevante Auswirkungen auf die flächige Überschreitung von NOx-Jahresmittelwerten hätte.</p> <p>Zudem sind Dieselfahrzeuge nicht immer von außen erkennbar, was eine effektive Kontrolle nahezu unmöglich macht. Die nötige Verhältnismäßigkeit der Maßnahme ist in der Gesamtschau nicht gegeben, so dass eine solche Maßnahme auch nicht ermessensgerecht wäre.</p>
<p>3) Fahrverbot für Dieselfahrzeuge (Umweltzone ohne Zusatzschild „frei für...“)</p>	<p>Die Umweltzone ist eine Maßnahme des Luftreinhalteplans (LRP). Änderungen der Maßnahme müssten in einer Fortschreibung des LRP festgelegt werden. Zuständig für den LRP ist die Regierung von Oberbayern, die Federführung städtischerseits liegt beim Referat für Gesundheit und Umwelt.</p> <p>Die verkehrliche Wirkung würde aus Gründen der Zumutbarkeit und Verhältnismäßigkeit durch zahlreiche Ausnahmen zur Befriedigung unabwiesbarer Mobilitätsbedürfnisse mit langen Übergangsfristen sehr geschmälert. Dazu sind insbesondere Dieselfahrzeuge derzeit nicht von Außen erkennbar, was eine effektive Kontrolle nahezu unmöglich macht. Die nötige Verhältnismäßigkeit der Maßnahme ist in der Summe nicht gegeben.</p> <p>Zudem müssten zur Vermeidung massiver Stauerscheinungen bzw. dem Zusammenbruch des Straßenverkehrssystems Restriktionen durch die Verbesserung alternativer Angebote für die Verkehrsteilnehmer ausgeglichen werden. Dies wären in erster Linie eine spontane massive Erhöhung der Transportkapazitäten des Öffentlichen Verkehrs. Hiervon wären nicht nur Busse, Straßenbahnen und U-Bahnen, sondern sehr stark auch die S-Bahn und der Regionalverkehr und damit der Verantwortungsbereich des Freistaats betroffen.</p>
<p>4) Fahrverbot für Dieselfahrzeuge auf Basis der StVO mit Einfahrtsverbotszeichen „Gilt für Diesel“</p>	<p>Eine flächenhafte Aussperrung des Dieselverkehrs kann nicht auf Grundlage der StVO erfolgen. Bei der Umsetzung der Maßnahme würde die Privilegienfeindlichkeit der StVO verletzt. Normalerweise werden Privilegien für Fahrzeuge mit bestimmten Antriebsarten deshalb in einem eigenen Gesetz geregelt, wie z.B. mit dem Elektromobilitätsgesetz (EmoG). Eine solche Rechtsgrundlage fehlt im Falle der Dieselfahrzeuge. Ein Zusatzschild „Gilt für Diesel“ oder ähnliches existiert bislang nicht. Ein eigenes Zusatzschild kann nur für</p>

	<p>Verkehrsarten, nicht aber für Antriebsarten angeordnet werden.</p> <p>Die verkehrliche Wirkung würde aus Gründen der Zumutbarkeit und Verhältnismäßigkeit durch zahlreiche Ausnahmen mit langen Übergangsfristen sehr geschmälert.</p> <p>Zudem müssten zur Vermeidung massiver Stauerscheinungen bzw. des Zusammenbruchs des Straßenverkehrssystems Restriktionen durch die Verbesserung alternativer Angebote für die Verkehrsteilnehmer ausgeglichen werden. Dies wären in erster Linie eine spontane massive Erhöhung der Transportkapazitäten des Öffentlichen Verkehrs. Hiervon wären nicht nur Busse, Straßenbahnen und U-Bahnen, sondern sehr stark auch die S-Bahn und der Regionalverkehr und damit der Verantwortungsbereich des Freistaats betroffen.</p>
5) Fahrverbot kennzeichenbasiert	<p>Die Verhängung eines Fahrverbots von Fahrzeugen mit bestimmten Kennzeichen, z.B. abwechselnd gerade und ungerade Kennzeichen, ist auf Grundlage der StVO nicht möglich, weil weder eine akute Gefahrenlage erkennbar ist, noch die nötige zeitliche und räumliche Begrenzung sinnvoll umsetzbar und gegeben ist. Nachdem alle Verkehrsteilnehmer unabhängig davon getroffen werden, ob sie Verursacher sind oder nicht, wird auch gegen das Verursacherprinzip verstoßen. Ein entsprechendes Zusatzschild existiert bislang nicht. Ein eigenes Zusatzschild kann nur für Verkehrsarten, nicht aber für die Kennzeichnung von Fahrzeugen angeordnet werden.</p> <p>Die verkehrliche Wirkung wird überdies als gering eingeschätzt, denn es würden nicht alle Dieselfahrzeuge, sondern nur etwa die Hälfte getroffen. Die verkehrliche Wirkung würde darüber hinaus aus Gründen der Zumutbarkeit und Verhältnismäßigkeit durch zahlreiche Ausnahmen zum Beispiel für den Wirtschaftsverkehr mit langen Übergangsfristen sehr geschmälert. Vor allem aber ist zu befürchten, dass sogar ein negativer Effekt dadurch eintritt, dass ein Anreiz zur Anschaffung von Zweitfahrzeugen (mit Wunsch Kennzeichen, einmal gerade, einmal ungerade Nummer) gegeben wird.</p> <p>Angesichts der zweifelhaften Wirkung wäre auch die Verhältnismäßigkeit nicht gegeben.</p> <p>Zudem müssten zur Vermeidung massiver Überlastungserscheinungen vor allem im ÖPNV die Transportkapazitäten des Öffentlichen Verkehrs erhöht werden. Hiervon wären nicht nur Busse, Straßenbahnen und U-Bahnen, sondern sehr stark auch die S-Bahn und der Regionalverkehr und damit der Verantwortungsbereich des Freistaats betroffen.</p>
6) Fahrverbot nach Besetzungsgrad	<p>Die Verhängung eines Fahrverbots von Fahrzeugen mit nur einem Insassen ist auf Grundlage der StVO nicht möglich, weil nach § 45 Abs. 9 nur bei akuter Gefahrenlage solche Maßnahmen angeordnet werden können.</p>

	<p>Eine Steigerung des Besetzungsgrades von Fahrzeugen und damit eine Reduktion der absoluten Fahrzeugzahl wäre durchaus wünschenswert. Die verkehrliche Wirksamkeit würde durch zahlreiche Ausnahmegenehmigungen geschmälert. Zudem wird gegen das Verursacherprinzip verstoßen, weil nicht zwischen Fahrzeugen unterschiedlicher Antriebsarten unterschieden wird.</p> <p>Die Kontrollierbarkeit und damit die Wirksamkeit der Maßnahme wird stark bezweifelt. Damit würde auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verletzt.</p>
7) Sperrung einzelner Fahrspuren	<p>Die Sperrung einzelner Fahrspuren aus Gründen der Luftreinhaltung ist auf Grundlage der StVO ebenfalls nicht möglich, weil eine akute Gefahrenlage nicht erkennbar ist. Nachdem alle Verkehrsteilnehmer unabhängig davon getroffen werden, ob sie Verursacher sind oder nicht, wird auch gegen das Verursacherprinzip verstoßen. Die Frage, ob eine solche Maßnahme im Luftreinhalteplan vorgeschlagen werden könnte, ist vom Freistaat zu prüfen.</p> <p>Die verkehrliche Wirkung wird aber als gering oder gar negativ eingeschätzt, denn betroffen wären im wesentlichen das Hauptstraßennetz, das zum Schutz des nachgeordneten Straßennetzes eine Bündelungsfunktion übernimmt, die dadurch zerstört würde.</p> <p>Nachdem Sperrungen nur örtlich und punktuell möglich wären, würden Umwegverkehre in das nachgeordnete Netz und massive Stauerscheinungen bis hin zum Zusammenbruch des Verkehrs drohen, was gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstößt</p>
8) City Maut	<p>Hierfür fehlt die Rechtsgrundlage. Sie müsste vom Bund geschaffen werden.</p>
9) Zuflussdosierung	<p>Die Wirkungen von räumlich und zeitlich beschränkten Zuflussdosierungsstrategien auf den Verkehr und die NOx-Werte werden derzeit bereits im Rahmen des umweltorientierten Verkehrsmanagements als Teil des Verkehrs- und Mobilitätsmanagementplans (VMP) vom Kreisverwaltungsreferat untersucht.</p> <p>Dabei wurden im Münchner Südosten beispielhaft 5 konkrete Planfälle definiert und untersucht, jeweils mit dem Ziel, durch die Dosierung des zufließenden Verkehrs an der Stadtgrenze im zuführenden Straßennetz die NOx-Werte im Hot-Spot-Bereich der Humboldtstraße-Kapuzinerstraße zu senken. Die Modellberechnungen ergaben lediglich eine Abnahme des Verkehrs um etwa 7%, was zwar zu einer leichten, aber nicht signifikanten Reduktion der NOx-Werte führte. Grund ist der relativ hohe lokale Quell-Zielverkehr und dass frei werdende Kapazitäten sofort wieder durch neue Relationen genutzt werden.</p> <p>Wenn Zuflussdosierung eine Wirkung erzielen soll, dann müsste sie</p>

	<p>großflächig untersucht werden. Es ist geplant dem Stadtrat abschließende Ergebnisse unter Berücksichtigung der Ergebnisse des thematisch verwandten Gutachten des Landesamtes für Umweltschutz im Sommer 2017 vorzulegen.</p> <p>Zur Vermeidung massiver Stauerscheinungen bzw. dem Zusammenbruch des Straßenverkehrssystems v.a. auf den zuführenden Autobahnen müssten derartige Restriktionen durch die Verbesserung alternativer Angebote für die Verkehrsteilnehmer ausgeglichen werden. Dies wären neben einem vorwarnenden Kommunikationskonzept in erster Linie eine spontane massive Erhöhung der Transportkapazitäten des Öffentlichen Verkehrs. Hiervon wären nicht nur Busse, Straßenbahnen und U-Bahnen, sondern sehr stark auch die S-Bahn und der Regionalverkehr und damit der Verantwortungsbereich des Freistaats betroffen.</p>
--	---

Auf Ebene der beteiligten Experten herrscht Einigkeit, dass derart einschneidende Maßnahmen mit hohen juristischen, verkehrlichen, wirtschaftlichen und politischen Risiken und zudem fragwürdigen Wirkungen verbunden sind. Es wird daher angeregt, dem Stadtrat ein integriertes und abgestimmtes Gesamtkonzept vorzuschlagen, das auf einem massiven, schnellen und entschlossenen Ausbau des Öffentlichen Verkehrs, des Radverkehrs, des CarSharings und einer Anpassung des Parkraummanagements beruht. Einschneidend daran wäre die partiell nötige Umverteilung von Straßenraum des KFZ-Verkehrs zugunsten der genannten Verkehrsarten. Die Wirkung auf die NOx-Grenzwerte würden zwar nicht so schnell, aber dafür dauerhaft, nachhaltig und planbar für alle Beteiligten eintreten.

Um den Vorgaben des Gerichts gerecht zu werden, sollte zudem der Freistaat Bayern gebeten werden, seine Aufträge an die Gutachter zu konkretisieren und zu den Maßnahmenvorschlägen, v.a. zu der Frage der Sperrung einzelner Fahrspuren, Stellung zu nehmen. Eine Art Beschleunigungsbeschluss in den genannten Themenfeldern sollte dann entsprechend vor Gericht kommuniziert und verargumentiert werden.

Eine Vorabzustimmung zu einem Beschlussentwurf kann aufgrund der ausgesprochen komplexen Sachlage und der Bedeutung des Themas aber am 29.09. nicht in Aussicht gestellt werden. Ich bitte daher einen entsprechenden Entwurf uns zur Abstimmung und Mitzeichnung im Vorfeld zukommen zu lassen.

Mit freundlichen Grüßen