

## **Luftreinhaltung**

### **Weiterentwicklung der Umweltzone München**

#### **Saubere Luft für München: Konzept für Fahrverbote („Umweltzone Plus“) schnellstmöglich erarbeiten!**

Antrag Nr. 14-20 / A 02928 der Stadtratsfraktion Die Grünen – rosa Liste vom 02.03.2017

#### **Bericht über erschreckend hohe NO<sub>2</sub>-Belastungen und Darstellung von Konsequenzen aus diesen Erkenntnissen vorstellen**

Antrag Nr. 14-20 / A 03171 der Stadtratsfraktion Die Grünen – rosa Liste vom 14.06.2017

#### **Maßnahme zur Einhaltung der Stickoxide Grenzwerte**

BA-Antrags-Nr. 14-20 / B 03899 des Bezirksausschusses des Stadtbezirk 02 – Ludwigsvorstadt-Isarvorstadt vom 25.07.2017

#### **Umweltzone auf ganz München erweitern – gleicher Gesundheitsschutz für alle Bürger!**

BA-Antrags-Nr. 14-20 / B 04226 des Bezirksausschusses des Stadtbezirk 14 – Berg am Laim vom 26.09.2017

### **Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 10628**

4 Anlagen

#### **Beschluss des Umweltausschusses <>**

**vom 16.01.2018 (VB)**

Öffentliche Sitzung

#### **I. Vortrag der Referentin**

Mit dieser Vorlage wird ein Bericht über die aktuellen Entwicklungen und Aktivitäten auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene zur Luftreinhaltung gegeben. Die Anträge der Stadtratsfraktion Die Grünen – rosa Liste vom 02.03.2017 „Saubere Luft für München: Konzept für Fahrverbote („Umweltzone Plus“) schnellstmöglich erarbeiten!“ und vom 14.06.2017 „Bericht über erschreckend hohe NO<sub>2</sub>-Belastungen und Darstellung von Konsequenzen aus diesen Erkenntnissen vorstellen“ sowie des Bezirksausschusses des Stadtbezirks 02 – Ludwigsvorstadt-Isarvorstadt vom 25.07.2017 „Maßnahme zur Einhal-

tung der Stickoxide Grenzwerte“ und des Bezirksausschusses des Stadtbezirks 14 – Berg am Laim vom 26.09.2017 „Umweltzone auf ganz München erweitern – gleicher Gesundheitsschutz für alle Bürger!“ werden zudem behandelt.

Es wird als Zwischenergebnis einer Voruntersuchung der Stadtverwaltung erläutert, dass pauschale Fahrverbote nach StVO – wie von Gerichten angedroht – weder verhältnismäßig noch vollziehbar umgesetzt werden können und dass zur Weiterentwicklung der Münchner Umweltzone mit zusätzlichen Plaketten für emissionsarme Dieselfahrzeuge, notwendigen Ausnahmeregelungen und Übergangsfristen – entsprechend der Beschlusslage des Münchner Stadtrats und der 6. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für die Stadt München – die notwendige Novellierung der 35. Bundesimmissionsschutzverordnung (BImSchV) fehlt. Vor dem Hintergrund der fehlenden Rahmenbedingungen können daher konzeptionelle Überlegungen für pauschale oder verursacherbezogene Dieselfahrverbote nicht weiter geführt werden.

## 1. Ausgangslage

### 1.1. Luftsituation in München

In München werden die Grenzwerte für Feinstaub (PM10) sowohl für den Jahresmittelwert als auch für die Überschreitungshäufigkeiten des Tagesmittelwertes seit 2012 eingehalten. Bei Stickstoffdioxid stellt sich die Situation grundlegend anders dar. Hier wird seit Jahren der Grenzwert für den Jahresmittelwert (40 µg/m<sup>3</sup>) an den hoch verkehrsbelasteten Stellen zum Teil deutlich überschritten.

Die Werte werden vom Bayerischen Landesamt für Umwelt an den fünf Münchner LÜB-Stationen dauerhaft überwacht.

Überschreitungen des NO<sub>2</sub>-Grenzwertes für das Jahresmittel sind nicht nur an diesen Messstationen, sondern auch an einer Reihe weiterer stark verkehrsbelasteter Straßen mit Randbebauung festzustellen. Nach einer aktuellen, am 18.07.2017 veröffentlichten und vom Bayerischen Landesamt für Umwelt beauftragten Modellrechnung wird in München an 24 % des 511 km langen Hauptverkehrsstraßennetzes der Grenzwert für den Jahresmittelwert von NO<sub>2</sub> überschritten.<sup>1</sup>

Wesentliche Verursacher der Grenzwertüberschreitungen sind die Emissionen des Dieserverkehrs. In der 6. Fortschreibung des Luftreinhalteplans München wird dazu u. a. ausgeführt, dass an der Landshuter Allee Diesel-Pkw 41 % und Schwere Nutzfahrzeuge 20 % der NO<sub>2</sub>-Gesamtbelastung verursachen. Bezogen auf den lokalen Verkehrsanteil verursachen Diesel-Pkw (61 %) und der Schwere Nutzverkehr (30 %) insgesamt 91 % des lokalen Verkehrsanteils, Benzin-Pkw 9 %.<sup>2</sup>

Eine der Hauptursachen für die Situation sind die hohen Emissionen von Dieselfahrzeugen (Pkw und leichte Nutzfahrzeuge) im Realbetrieb, die im Vergleich zu den auf dem Prüfstand festgestellten Werten um bis zu ein Zehnfaches höher liegen (Stichwort Diesel-Skandal). Tatsächlich können Fahrzeuge, die die gleiche EURO-Norm erfüllen, auch EURO 6-Fahrzeuge, sehr unterschiedliche tatsächliche Emissionswerte aufweisen.

Für die Zukunft sind hierbei nur schrittweise Verbesserungen zu erwarten, die durch die EURO 6-Norm vorgegeben werden. Bei den Eintrittszeitpunkten für die Emissionsgrenzwerte wird unterschieden zwischen der Typprüfung (Genehmigung für neue Fahrzeugtypen) und der Serienprüfung (Genehmigung für in den Verkauf gebrachte Fahrzeuge).

Bei den Testzyklen für Pkw und leichten Nutzfahrzeugen sind für die jeweiligen EURO-Normen zu unterscheiden zwischen

1 Regierung von Oberbayern: Übersichtskarte zu Straßen mit NO<sub>2</sub>-Grenzwertüberschreitungen, Internetquelle, 11.12.2017: [www.regierung.oberbayern.bayern.de/imperia/md/content/regob/internet/dokumente/bereich5/technischerumweltschutz/lrp/no2\\_uebersichtskarte.pdf](http://www.regierung.oberbayern.bayern.de/imperia/md/content/regob/internet/dokumente/bereich5/technischerumweltschutz/lrp/no2_uebersichtskarte.pdf); sowie erläuternde Informationen, Internetquelle, 11.12.2017: [www.regierung.oberbayern.bayern.de/imperia/md/content/regob/internet/dokumente/bereich5/technischerumweltschutz/lrp/no2\\_dokumentation.pdf](http://www.regierung.oberbayern.bayern.de/imperia/md/content/regob/internet/dokumente/bereich5/technischerumweltschutz/lrp/no2_dokumentation.pdf).

2 Regierung von Oberbayern: 6. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für die Stadt München, Dezember 2015, S. 28, 29, Internetquelle, 14.12.2017: <http://www.regierung.oberbayern.bayern.de/aufgaben/umwelt/allgemein/luftreinhalte/02716/>.

- bis EURO 6b: 'New European Drive Cycle (NEDC)', relativ realitätsferner Laborprüfstand.
- EURO 6c: Word Harmonised Light Vehicle Test Cycle (WLTC), Laborprüfstand.
- EURO 6d-TEMP: WLTC und zusätzliche Real Drive Emission-Messung (RDE) mit Konformitätsfaktor 2.1.
- EURO 6d: WLTC und zusätzliche RDE-Messung mit Konformitätsfaktor 1.5.

Die EURO 6 Normen werden sich dabei in einem engen zeitlichen Ablauf über die nächsten Jahre ablösen.

Für die Typprüfungen, also neue Fahrzeugtypen, gilt:

- ab 01.09.2017 wird der weniger realitätsferne 'Word Harmonised Light Vehicle Test Cycle (WLTC)' verwendet (EURO 6c). Die NO<sub>x</sub>-Emissionsgrenzwerte bleiben dabei unverändert (Diesel: 80 mg/km, Benzin: 60 mg/km).
- ab 01.09.2017 ist auch EURO 6d-TEMP möglich, der eine zusätzliche Messung im RDE-Verfahren mit PEMS-Messungen (Portable Emission Measurement Systems) vorsieht. Das heißt, hier wird das reale Abgas-Emissionsverhalten von Fahrzeugen im praktischen Fahrbetrieb gemessen. Konformitätsfaktoren erlauben hierbei Werte, die um den Faktor 2.1 höher sind als auf dem Prüfstand. So liegt der für Pkw mit Benzinmotor erlaubte RDE-Abgasgrenzwert für 6d-TEMP bei 168 mg/km, für Dieselfahrzeuge bei 126 mg/km.
- ab 01.01.2020 (EURO 6d) gilt als Konformitätsfaktor 1.5.

Für die Serienprüfungen, also alle neu zugelassenen Pkw gilt:

- ab 01.09.2018 EURO 6c, WLTC.
- ab 01.09.2019 gilt der Konformitätsfaktor 2.1 (also 168 beziehungsweise 126 mg/km, damit noch über der ursprünglich festgelegten EURO 6 Abgasnorm von 80 mg/km für Diesel bzw. 60 mg/km für Benziner).
- ab 01.01.2021 gilt der Konformitätsfaktor 1.5 (EURO 6d).

Zusammenfassend bedeutet dies, dass erst ab dem 1. September 2019 für neu in den Verkehr gebrachte Fahrzeuge die Prüfung nach WLTC/RDE verpflichtend ist, wenn auch noch mit hohem Konformitätsfaktor von 2.1 und entsprechend hohen maximal erlaubten Emissionen.

Details der Regelung sind noch offen, so wurde zum Beispiel die Software zur Bestimmung des Konformitätsfaktors aus den PEMS-Messungen noch nicht festgelegt.

Die beschriebene schrittweise Verschärfung der EURO 6-Norm lässt eine deutliche Verbesserung der Emissionsseite durch Verbesserung der Flottenwerte nur in einem längerfristigen Zeitfenster von einigen Jahren erwarten. Dies gilt insbesondere, als die alte Flotte erst im Zeitraum von einigen Jahren durch Neufahrzeuge ersetzt wird.

## 1.2. Bestehende Umweltzone zur Reduzierung der Feinstaubbelastung (PM10)

Mit der Einführung der Umweltzone in München ab dem Jahr 2008 und der auch über den Umgriff der Umweltzone hinaus reichenden Strahlkraft konnte bereits eine schrittweise Verbesserung der Fahrzeugflotten bzgl. Feinstaub (PM10) erreicht werden. Im Ergebnis hat sich die Feinstaubbelastung entscheidend reduziert, sodass die Feinstaub-Grenzwerte seit 2012 eingehalten werden.

### Grundlagen für die erfolgreiche Umsetzung der Umweltzone in München

Grundlage der Gestaltung der Verkehrsbeschränkungen in Umweltzonen ist die Kennzeichnung von Personenkraftwagen, Lastkraftwagen und Bussen nach der Höhe der Abgasemissionen in Schadstoffgruppen gemäß der Kfz-Kennzeichnungsverordnung (35. BImSchV). Diese wurde vom Bundeskabinett am 31.05.2006 beschlossen und trat am 01.03.2007 in Kraft. Sie regelt die Zuordnung von Fahrzeugen zu Schadstoffgruppen, deren Kennzeichnung mit einer Plakette, sowie mögliche Ausnahmen von Verkehrsverboten. In ihr ist festgelegt, welche Fahrzeuge keine Plakette, eine rote, eine gelbe oder eine grüne - gestaffelt nach ihrem Schadstoffausstoß – bekommen und deshalb von Fahrverboten in Umweltzonen ausgenommen werden können, soweit ein Verkehrszeichen dies vorsieht. Diese Regelungen sind primär auf die Emissionen von Feinstaub und nicht auf Stickstoffdioxid bezogen.

Im Anhang 3 der Kennzeichnungsverordnung sind Ausnahmen von der Kennzeichnungspflicht mit einer Plakette vorgesehen. In Verbindung mit § 2 Abs. 3 der 35. BImSchV sind für diese Fahrzeuge auch generelle Ausnahmen von Fahrverboten (Verkehrsverboten) in der Umweltzone geregelt (z. B. mobile Maschinen und Geräte, Arbeitsmaschinen, land- und forstwirtschaftliche Zugmaschinen, zwei- und dreirädrige Kraftfahrzeuge, Oldtimer mit Oldtimerkennzeichen).

Nach § 1 Absatz 2 dieser Verordnung kann ergänzend dazu „die zuständige Behörde, in unaufschiebbaren Fällen auch die Polizei, den Verkehr mit von Verkehrsverboten im Sinne des § 40 Abs. 1 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes betroffenen Fahrzeugen von und zu bestimmten Einrichtungen zulassen, soweit dies im öffentlichen Interesse liegt, insbesondere wenn dies zur Versorgung der Bevölkerung mit lebensnotwendigen Gütern und Dienstleistungen notwendig ist, oder überwiegende und unaufschiebbare Interessen Einzelner dies erfordern, insbesondere wenn Fertigungs- und Produktionsprozesse auf andere Weise nicht aufrechterhalten werden können.“

Auf Basis dieser generellen Ausnahmeregelungen hat der Deutsche Städtetag eine Empfehlung zur Regelung der Ausnahmegenehmigungen gemäß § 1 Abs. 2 der Kennzeichnungsverordnung erarbeitet. Diese wurde, ergänzt durch spezifische

Münchener Regelungen, mit Beschluss der Vollversammlung des Stadtrates vom 28.11.2007<sup>3</sup> übernommen und seither vom Kreisverwaltungsreferat vollzogen.

#### Einführung der Umweltzone in München

Die Vollversammlung des Stadtrates hat bereits am 26.07.2006 folgenden Beschluss gefasst:

„1. In der Landeshauptstadt München wird eine Umweltzone eingeführt, in die ab 01.10.2007 Fahrzeuge der Schadstoffgruppe 1 und ab 01.01.2010 zusätzlich Fahrzeuge der Schadstoffgruppe 2 nicht einfahren dürfen. Der räumliche Umgriff dieser Umweltzone beinhaltet den Bereich der Straßen innerhalb des Mittleren Ringes (ohne den Mittleren Ring selbst).“<sup>4</sup>

Dieser Beschluss der Landeshauptstadt München wurde von den zuständigen Behörden des Freistaates in der 2. Fortschreibung des Luftreinhalteplans München (August 2008 in Kraft getreten) mit einer zeitlichen Verzögerung bei den Zeitpunkten zur Umsetzung umgesetzt.

In der zunächst geplanten ersten Stufe umfasste die Umweltzone München den Bereich innerhalb des Mittleren Ringes ohne den Mittleren Ring selbst. Fahrzeuge ohne Plakette (Schadstoffgruppe 1 - Dieselfahrzeuge mit EURO 1 und schlechter, Benziner ohne geregelten Katalysator) durften die Umweltzone nicht befahren, dagegen Fahrzeuge mit roter, gelber und grüner Plakette. Auf der Basis der Erkenntnisse nach Einführung der Umweltzone sollte geprüft werden, ob Änderungen erforderlich sind (z. B. räumliche Ausdehnung, Ausweitung des Fahrverbotes).

Im Ergebnis dieser Prüfung hat sich der Münchner Stadtrat in der Sitzung vom 22.07.2009 mehrheitlich für die Verschärfung der Einfahrtbestimmungen (in zwei Stufen) ausgesprochen, was in der 4. Fortschreibung des Luftreinhalteplans München, der im September 2010 in Kraft trat, umgesetzt wurde.<sup>5</sup>

Der Umgriff der Umweltzone wurde beibehalten.

Die einzelnen Stufen der Umweltzone wurden zu folgenden Zeitpunkten eingeführt:

1. Stufe (Ausschluss von Fahrzeugen ohne Plakette)	1.10.2008
2. Stufe (Ausschluss von Fahrzeugen auch mit roter Plakette)	1.10.2010
3. Stufe (Ausschluss von Fahrzeugen auch mit gelber Plakette)	1.10.2012

Voraussetzung für das erfolgreiche Umsetzen dieses Konzepts waren Vorgaben des Bundes im Rahmen der 35. BImSchV. Über die unterschiedlichen Plaketten konnte eine gestufte Einführung der verschiedenen Stufen der Umweltzone mit ausreichenden Übergangsfristen sichergestellt werden und mit Hilfe der generellen Ausnahmeregelungen sowie der ergänzenden Empfehlungen des Deutschen

3 Vgl.: Sitzungsvorlage Nr. 02-08 / V 11153.

4 Vgl.: Sitzungsvorlage Nr. 02-08 / V 08413.

5 Vgl.: Sitzungsvorlage Nr. 08-14 / V 02596.

Städtetags konnte ein praktikables und umsetzbares Konzept zu Ausnahmeregelungen erarbeitet werden.

Die staatliche Förderung der Nachrüstung von Fahrzeugen sowie das große Angebot an Nachrüstsystemen auf dem Markt als auch die sog. Abwrackprämie unterstützten die positive Veränderung des Fahrzeugbestandes und insoweit auch ein positives Gelingen des Konzeptes.

### 1.3. Verfahrensstand - Aktuelle Gerichtsentscheidungen

Wie in der Beschlussvorlage zur Vollversammlung vom 25.01.2017<sup>6</sup> ausführlich dargestellt wurde, liefen und laufen seit 2012 verschiedene die Luftreinhalteplanung betreffende verwaltungsgerichtliche Verfahren vor dem Bayerischen Verwaltungsgericht München (VG München) gegen den Freistaat Bayern als Beklagten. Dabei handelt es sich zum einen um eine Klage der Deutschen Umwelthilfe e.V. (DUH) sowie das nachfolgende Zwangsvollstreckungsverfahren, zum anderen um eine Klage des Verkehrsclubs Deutschland (VCD). Die Landeshauptstadt München (LHM) wurde, da vom Ausgang der Verfahren auch ihre Interessen tangiert sein könnten, zu den Verfahren jeweils lediglich beigegeben, sie war und ist somit nicht Beklagte.

#### a) Rechtskräftige Verurteilung des Freistaats Bayern aufgrund Klage der DUH gegen den Freistaat Bayern

Mit Urteil des VG München vom 09.10.2012 (Az.: M 1 K 12.1046) wurde der Freistaat Bayern aufgrund einer Klage der DUH verpflichtet,

*„den für die Landeshauptstadt München geltenden Luftreinhalteplan so zu ändern, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Immissionsgrenzwertes für NO<sub>2</sub> [Stickoxid] in Höhe von 40 µg/cbm, des über eine volle Stunde gemittelten Immissionsgrenzwertes für NO<sub>2</sub> von 200 µg/cbm und bei 18 zugelassenen Überschreitungen im Kalenderjahr und des über den Tag gemittelten Immissionsgrenzwertes für Partikel PM<sub>10</sub> [Feinstaub der Partikelgröße 10] von 50 µg/cbm bei 35 zugelassenen Überschreitungen im Kalenderjahr im Stadtgebiet München enthält“.*

Das Urteil ist zwischenzeitlich in Rechtskraft erwachsen.

#### b) Vollstreckungsverfahren auf Betreiben der DUH gegen den Freistaat Bayern aus dem Urteil vom 09.10.2012

Androhung eines Zwangsgeldes durch Beschluss des VG München

Am 18.11.2015 beantragte die DUH beim Verwaltungsgericht München, dem Freistaat „zur Erfüllung der sich aus dem Urteil des VG München vom

<sup>6</sup> Vgl.: Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 07383.

*09.10.2012 resultierenden Verpflichtungen unter Fristsetzung ein angemessenes Zwangsgeld von bis zu 10.000 Euro anzudrohen“.*

Mit Beschluss des VG München vom 21.06.2016 (Az.: M 1 V 15.5203)<sup>7</sup> ist dem Antrag der DUH stattgegeben und dem Freistaat ein Zwangsgeld in Höhe von 10.000 Euro angedroht worden, wenn dieser dem o. g. Urteil aus dem Jahr 2012 nicht innerhalb einer Frist von einem Jahr nachkommt. Der Freistaat Bayern hat gegen diesen Beschluss mit Schriftsatz vom 27.07.2017 das Rechtsmittel der Beschwerde eingelegt.

#### Abänderung des Beschlusses des VG München durch den BayVGH

Mit Beschluss vom 27.02.2017 hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (BayVGH) im Rahmen seiner Entscheidung über die eingelegte Beschwerde den o. g. Beschluss des VG München umfassend abgeändert und neu gefasst:

- Ein Zwangsgeld in Höhe von 2.000 Euro wurde für den Fall angedroht, dass der Freistaat nicht bis zum Ablauf des 29. Juni 2017 ein vollständiges Verzeichnis aller Straßen(abschnitte) in München öffentlich macht, an denen der Immissionsgrenzwert für Stickstoffdioxid aktuell überschritten wird.

Dieser Verpflichtung ist der Freistaat nachgekommen, indem er am 18.07.2017 ein Straßenverzeichnis mit Bekanntmachung der Regierung von Oberbayern im Oberbayerischen Amtsblatt Nr. 15 vom 20.07.2017 veröffentlicht hat.<sup>8</sup>

- Ein Zwangsgeld in Höhe von 4.000 Euro wurde für den Fall angedroht, dass der Freistaat nicht bis zum Ablauf des 31. August 2017 im Zuge der Öffentlichkeitsbeteiligung zur Vorbereitung der Fortschreibung des Luftreinhalteplans bekannt macht, dass Verkehrsverbote für Fahrzeuge mit Dieselmotor in Bezug auf aufzulistende Straßen(abschnitte) in den Luftreinhalteplan aufgenommen werden sollen, welche zeitlichen und sachlichen Einschränkungen für diese Verkehrsverbote gegebenenfalls geplant sind und hinsichtlich welcher Straßen(abschnitte) von Verkehrsverböten abgesehen werden soll.

Die Frage, ob der Freistaat dieser Verpflichtung hinreichend nachgekommen ist, ist Gegenstand des unten unter bc) dargestellten Verfahrens.

- Ein Zwangsgeld in Höhe von 4.000 Euro wurde für den Fall angedroht, dass der Freistaat nicht bis zum Ablauf des 31.12.2017 ein vollzugsfähiges Konzept zur Fortschreibung des Luftreinhalteplans veröffentlicht, aus dem sich ergibt, dass Verkehrsverbote für Fahrzeuge mit Dieselmotor in

<sup>7</sup> Verwaltungsgericht München: Beschluss vom 21.06.2016, Internetquelle; 14.12.2017: [www.gesetze-bayern.de/Content/Document/Y-300-Z-BECKRS-B-2016-N-48118](http://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/Y-300-Z-BECKRS-B-2016-N-48118).

<sup>8</sup> Regierung von Oberbayern: Bekanntmachung im Oberbayerischen Amtsblatt Nr. 15 vom 20.07.2017, Internetquelle; 14.12.2017: [www.regierung.oberbayern.bayern.de/aufgaben/umwelt/allgemein/luftreinhalte/02716/](http://www.regierung.oberbayern.bayern.de/aufgaben/umwelt/allgemein/luftreinhalte/02716/).

Bezug auf aufzulistende Straßen(abschnitte) in den Luftreinhalteplan aufgenommen werden, welche zeitlichen und sachlichen Einschränkungen für diese Verkehrsverbote gegebenenfalls zur Anwendung kommen sollen und hinsichtlich welcher Straßen(abschnitte) von Verkehrsverboten abgesehen wird.

#### Zwangsgeldfestsetzung gegen den Freistaat Bayern

Die DUH beantragte mit Schriftsatz vom 21.08.2017 die Festsetzung eines Zwangsgeldes i. H. v. 4000 Euro gegen den Freistaat mit dem Argument, dass dieser seiner o. g. Verpflichtung aus Ziffer II.2 des Beschlusses nicht nachgekommen sei.

Diesem Antrag ist das VG München mit Beschluss vom 26.10.2017 nachgekommen, so dass der Freistaat zur Zahlung des Zwangsgeldes verpflichtet wurde. Das VG München führte in seiner Entscheidung aus, dass die entsprechende Bekanntmachung der Regierung von Oberbayern im Oberbayerischen Amtsblatt Nr. 15 vom 20.07.2017 nicht den vorgenannten Anforderungen genüge. Dies wurde damit begründet, dass sich weder aus der Veröffentlichung noch aus der in ihr verlinkten Pressemitteilung zur Ministerratssitzung vom 18.07.2017 zum 'Maßnahmenpaket der Staatsregierung' ergebe, ob, wo, in welchem Umfang und mit welchen Ausnahmen Verkehrsverbote für Fahrzeuge mit Dieselmotor in eine Fortschreibung des Luftreinhalteplans für München aufgenommen werden sollen. In der Entscheidung wird außerdem dargelegt, dass es Sinn des vom Freistaat durchzuführenden, oben skizzierten dreistufigen Vorgehens und der Erstellung eines vollzugsfähigen Konzepts sei, den Freistaat in die Lage zu versetzen, dieses nach der Entscheidung des BVerwG (siehe dazu unten unter d)) bzw. ggf. der Schaffung einer Rechtsgrundlage schnellstmöglich in die Praxis umsetzen zu können.

Mit Schriftsatz vom 21.11.2017 hat die DUH die erneute Festsetzung eines Zwangsgelds oder Zwangshaft gegen den Freistaat beantragt, mit dem Argument, dass der Freistaat seiner o. g. Verpflichtung noch immer nicht nachgekommen sei.

Diesbezüglich wurde vom VG München der 29.01.2018 als Termin zur mündlichen Verhandlung hinsichtlich der Zwangsgeldfestsetzung bzw. Zwangshaft bestimmt.

Bis Redaktionsschluss dieser Vorlage erfolgte keine Veröffentlichung eines Konzeptes mit Fahrverboten entsprechend Tenor 3.

#### **c) Klage des VCD gegen den Freistaat Bayern**

Mit Schriftsatz vom 10.12.2015 hat der VCD gegen den Freistaat Bayern Klage erhoben, mit welcher dieser verpflichtet werden sollte,

*„den für die Landeshauptstadt München geltenden Luftreinhalteplan so zu ändern, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Grenzwertes für NO<sub>2</sub> in Höhe von 40 µg/cbm im Stadtgebiet München enthält“.*

Das VG München hat mit Entscheidung vom 21.06.2016 (Az.: M 1 K 15.5714) der Klage stattgegeben und den Freistaat antragsgemäß verurteilt.<sup>9</sup>

Neben dem Freistaat als Beklagtem hat auch die LHM in ihrer Eigenschaft als Beigeladene hinsichtlich dieser Entscheidung Antrag auf Zulassung der Berufung gestellt. Über diese Anträge ist noch nicht entschieden. Vermutlich wird hier zunächst der Ausgang der Entscheidungen vor dem BVerwG abgewartet (vgl. Kap 1.3.d).

#### **d) Entscheidung des VG Düsseldorf zur Parallelproblematik in Düsseldorf**

Eine der weiteren Städte, in welchen aufgrund der Nichteinhaltung der NO<sub>2</sub>-Grenzwerte Klage von Umweltverbänden eingereicht wurden, ist Düsseldorf. Hier wurde das Land Nordrhein-Westfalen auf Klage der DUH aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 13.09.2016 dazu verurteilt,

*„den Luftreinhalteplan Düsseldorf 2013 so zu ändern, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Grenzwertes für NO<sub>2</sub> in Höhe von 40 µg/cbm im Stadtgebiet Düsseldorf enthält“.*

Aus den Urteilsgründen ergibt sich dabei, dass das Gericht für die „schnellstmögliche“ Umsetzung einen „zeitlichen Orientierungsrahmen“ von etwa einem Jahr für angemessen hält. In seiner Argumentation stützt sich das Urteil auf vorangegangene Urteile anderer Verwaltungsgerichte, darunter auch das vor dem VG München gegenüber dem Freistaat ergangene.

Anders als das VG München bezieht das VG Düsseldorf indes detailliert Stellung zur Frage, ob eine Verkehrsbeschränkung über das Zeichen 251 der Anlage 2 zu § 41 StVO („Verbot für Kraftwagen“) in Verbindung mit einem Zusatzzeichen „Nur Diesel“ möglich ist und bejaht diese Frage.

Diese Entscheidung des VG Düsseldorf wird im Rahmen einer „Sprungrevision“ vom Bundesverwaltungsgericht entschieden. Die mündliche Verhandlung dazu wurde für den 22.02.2018 anberaumt.

Nach der seitens des Freistaats und der LHM in dem Verfahren der DUH gegen den Freistaat Bayern vertretenen Argumentation lässt die Ansicht des VG Düsseldorf jedoch wesentliche straßenverkehrsrechtliche Grundsätze außer Acht und ist deshalb nicht zutreffend.

<sup>9</sup> Verwaltungsgericht München: Beschluss vom 21.06.2016, Internetquelle; 14.12.2017: [www.gesetze-bayern.de/Content/Document/Y-300-Z-BECKRS-B-2016-N-48117](http://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/Y-300-Z-BECKRS-B-2016-N-48117).

Denn das vom VG Düsseldorf ins Auge gefasste Einfahrtverbot setzt eine Kombination aus einem bestehenden Verkehrszeichen, hier Zeichen 251 („Verbot für Kraftwagen“), mit einem so genannten Zusatzzeichen ('Nur Diesel') voraus. Eine solche Kombination ist jedoch straßenverkehrsrechtlich nicht zulässig. Denn Zusatzzeichen (wie das nicht existierende 'Nur Diesel') dürfen nur nach Maßgabe der StVO eingesetzt werden. Nach der StVO können jedoch nur Verkehrsarten (also z. B. Lastverkehr, Radverkehr, PKW-Verkehr), nicht jedoch Antriebsarten verboten werden<sup>10</sup>, so dass ein solches (antriebsartbezogenes) Zusatzzeichen nach der StVO prinzipiell nicht vorgesehen ist und bereits deshalb auch nicht vom Land bzw. den Kreisverwaltungsbehörden geschaffen werden kann. Dort wo ausnahmsweise nach Antriebsarten unterschieden wird, gibt es hierfür eine gesetzliche Grundlage wie das EmoG. Entsprechend wurde ein Piktogramm zur Kennzeichnung in § 39 Abs. 10 StVO aufgenommen.

Außerdem sind nach der hier vertretenen Auffassung durch Zeichen 251 („Verbot für Kraftwagen“) unabhängig von der Frage der Zulässigkeit eines Zusatzzeichens – jedenfalls nur streckenbezogene Sperrungen möglich, welche aufgrund der zu erwartenden Verkehrsverlagerung das Problem in München wohl nicht lösen würden.

#### **e) Entscheidung des VG Stuttgart zur Parallelproblematik in Stuttgart**

Auf Basis der mündlichen Verhandlung vom 19.07.2017 hat das VG Stuttgart der Klage der DUH stattgegeben.<sup>11</sup>

In dem Urteil setzt sich das VG Stuttgart sowohl mit den im Planentwurf der „3. Fortschreibung des Luftreinhalteplanes zur Minderung der Feinstaub- und Stickstoffdioxid-Belastungen“ enthaltenen Maßnahmen wie etwa die Einführung eines ganzjährigen Verkehrsverbots in der Umweltzone Stuttgart für alle Fahrzeuge schlechter als EURO 5 ab 2020 (falls die „Blaue Plakette“ dann zur Verfügung steht) und Geschwindigkeitsbeschränkungen auseinander, als auch mit solchen, welche im Rahmen der Planaufstellung verworfen wurden (Verkehrsverbote nach Kfz-Kennzeichen, City-Maut, Nahverkehrsabgabe und sog. „Nachrüstlösung“). In den Entscheidungsgründen legt das VG Stuttgart dabei dar, dass die Planbehörde ihrer Verpflichtung nach § 47 Abs. 1 S. 1 und 3 BImSchG, den Luftreinhalteplan Stuttgart um die zur Einhaltung dieser Immissionsgrenzwerte erforderlichen Maßnahmen zu ergänzen, letztlich nicht im gebotenen Umfang nachgekommen ist.

Nach Auffassung des VG Stuttgart stellt ein in der Umweltzone Stuttgart ganzjährig geltendes Verkehrsverbot für alle Kraftfahrzeuge mit benzin- oder gasbetriebenen Ottomotoren unterhalb der Schadstoffklasse EURO 3 sowie für alle Kraftfahrzeuge mit Dieselmotoren unterhalb der Schadstoffklasse EURO 6/VI die effektiv-

<sup>10</sup> Vgl.: Erläuterung 1 der Anlage 2 zur StVO, Abschnitt 6, lfd. Nr. 26.

<sup>11</sup> Vgl.: Sitzungsvorlage Nr. 14-20/ V 09819.

te und derzeit einzige Luftreinhalteplanmaßnahme zur Einhaltung der überschrittenen Immissionsgrenzwerte dar. Alle von der Planbehörde für Stuttgart in Betracht gezogenen Maßnahmen sind von ihrem Wirkungsgrad nach Ansicht des VG Stuttgart weder allein noch gemeinsam geeignet und ausreichend, um die Einhaltung der NO<sub>x</sub>-Grenzwerte zum schnellstmöglichen Zeitpunkt sicherzustellen.

Nach der Entscheidung des VG Stuttgart soll das für erforderlich gehaltene Verkehrsverbot mit dem Instrumentarium der Straßenverkehrsordnung (StVO) durchsetzbar sein. Zwar sei das bislang allein existierende Zusatzzeichen für die Freistellung vom Verkehrsverbot in einer bestehenden Umweltzone mit seinem derzeit maximal möglichen Regelungsinhalt (Grüne Plakette frei) nicht ausreichend, um das vorliegend umzusetzende Verkehrsverbot bekannt zu machen. Auch sei die für Fälle der vorliegenden Art deshalb dringend gebotene Ergänzung der einschlägigen Verordnungen durch den Bundesverordnungsgeber bislang nicht erfolgt und derzeit auch nicht absehbar.

In Anbetracht der Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland zur Einhaltung der unionsrechtlich vorgegebenen Umweltschutzstandards und des aus Art. 2 Abs. 2 GG resultierenden Schutzauftrags für das Leben und die Gesundheit von Menschen könne, so das VG Stuttgart, dieses vom Bundesverordnungsgeber ohne sachlichen Grund bislang nicht behobene Regelungsdefizit jedoch nicht dazu führen, dass das vorliegend zum Schutz der menschlichen Gesundheit gebotene Verkehrsverbot unterbleibt. In Bezug auf die dazu erforderliche Beschilderung schlägt das VG Stuttgart einen neuen Weg vor. Das Verkehrsverbot soll durch die Kombination des Umweltzonenschildes (Zeichen 270.1 der Anlage 2 zu § 41 StVO)



mit einem neu vom Verkehrsministerium Baden-Württemberg zu schaffenden Zusatzzeichen ermöglicht werden. Letzteres soll nach den Vorstellungen des VG Stuttgart einen Text 'Diesel EURO 6 und andere ab EURO 3 frei' enthalten, wodurch verdeutlicht werden soll, dass nur noch diese Fahrzeuge in die Umweltzone einfahren dürfen.

Nach der Auffassung der Landeshauptstadt München vermag diese Sichtweite indes nicht durchzugreifen. Denn die schadstoffbezogene Freistellung vom Fahrverbot in einer entsprechend gekennzeichneten Umweltzone kann nur durch ein bundeseinheitlich vorgegebenes Zusatzzeichen zum Umweltzonenschild erlaubt

werden. Die dazu bundesweit vorgesehenen Zeichen sind in der 35. BImSchV (mit dieser wurden Fahrzeuge nach Schadstoffklassen differenziert den roten, gelben, grünen Plaketten zugeordnet und so eine Kennzeichnung ermöglicht) indes abschließend aufgezählt. Die Länder bzw. Straßenverkehrsbehörden können von diesem Rahmen nicht abweichen (etwa indem sie die erforderlichen Zusatzzeichen zu Zeichen 270.1 selbst kreieren), da sonst auf unzulässige Weise die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes umgangen würde.

**f) Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission**

Zum Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen Überschreitung der NO<sub>2</sub>-Grenzwerte in 29 Ballungsräumen bzw. Gebieten hat die Kommission am 15.02.2017 eine begründete Stellungnahme verschickt. In diesem Schreiben hat die EU-Kommission explizit die Diskussion zur Einführung einer „Blauen Plakette“ begrüßt. Genauere Informationen zum konkreten Stand des Verfahrens lagen zum Redaktionsschluss dieser Vorlage weder dem Europabüro der bayerischen Kommunen in Brüssel noch dem Referat für Gesundheit und Umwelt vor.

**g) Rechtliche Einschätzung zu den Klagerisiken bei der Umsetzung von verkehrsbeschränkenden Maßnahmen**

Selbst unter der Prämisse, dass die Sperrung von Diesel-Fahrzeugen auf einzelnen Straßen mittels Zeichen 251 oder in einer Zone durch Zeichen 270.1 der Anlage 2 zur StVO und die notwendige Schaffung eines Zusatzzeichens „Gilt für Diesel“ für beide Beschilderungsvarianten durch Land bzw. Kommune zulässig wäre, bedarf es darüber hinausgehend der Klärung vieler weiterer offener Fragen. Erst eine Analyse des im Jahr 2018 erwarteten Urteils des BVerwG in der Sache Düsseldorf wird zeigen, ob durch dieses sämtliche für die Lage in der LHM relevanten Fragestellungen geklärt werden und welche für die LHM in Betracht kommenden Maßnahmen konkret für rechtlich zulässig erachtet werden. Ersteres erscheint fraglich, da das BVerwG über die Luftreinhaltung in der Landeshauptstadt Düsseldorf entscheiden wird, in der nicht mit der LHM vergleichbare Rahmenbedingungen bestehen und deshalb nicht zwingend sämtliche für die LHM relevanten rechtlichen Fragestellungen beantwortet werden.

Bei Umsetzung von Diesel-Fahrverboten sind Klagen der betroffenen Autobesitzerinnen und Autobesitzer in verschiedenen Varianten denkbar. Zum einen gegen die jeweilige Beschilderung, zum anderen auf die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen. Ferner sind auch Schadensersatzklagen nicht auszuschließen, insbesondere, wenn sich in einem gerichtlichen Verfahren herausstellen sollte, dass eine entsprechende Beschilderung rechtswidrig war oder die Voraussetzungen zur Erteilung von Ausnahmegenehmigungen zu „eng“ gefasst waren.

## 1.4. Umsetzungsstand M1 und M2 aus der 6. Fortschreibung des Luftreinhalteplans

### a) M1 Zentrales Gutachten

Mit Maßnahme 1 der im Dezember 2015 in Kraft getretenen 6. Fortschreibung des von der Regierung von Oberbayern erstellten Luftreinhalteplans für die Stadt München sollten *„die rechtlich, verkehrstechnisch und räumlich möglichen Maßnahmen zur Verkehrslenkung und Verkehrssteuerung sowie deren praktische Umsetzbarkeit und die lufthygienische Wirkung insbesondere auf die NO<sub>2</sub>-Belastung“*<sup>12</sup> umfassend gutachterlich geprüft werden. Die Veröffentlichung dieses vom Freistaat Bayern beauftragten Gutachtens ist bis Redaktionsschluss dieser Vorlage nicht erfolgt. Damit fehlen wertvolle und unerlässliche Informationen für die Planung zielgerichteter Maßnahmen zur Verbesserung der Luftsituation in München.

### b) M2 Novellierung der 35. BImSchV zur Weiterentwicklung der Umweltzone

Mit Maßnahme 2 der 6. Fortschreibung des Luftreinhalteplans sollen *„die Anforderungen zur Einfahrt in die Umweltzone zur Reduzierung der NO<sub>2</sub>-Belastung (Blaue Plakette)“*<sup>13</sup> verschärft werden, sobald die rechtlichen Voraussetzungen durch den zuständigen Bund geschaffen sind. Sofern der Bund keine Regelungen zur Einfahrtsbeschränkung von stark NO<sub>2</sub>-emittierenden Fahrzeugen (Diesel) in einer Novellierung der 35. BImSchV aufnimmt, soll *„sich der Freistaat Bayern im Bundesrat dafür einsetzen, dass entsprechende Voraussetzungen für die Schaffung einer neuen Plakette (Blaue Plakette) zur NO<sub>2</sub>-Minderung geschaffen werden.“*<sup>14</sup>

Die notwendige Novellierung der 35. BImSchV ist bisher nicht erfolgt. Während sich die Umweltministerkonferenz am 07.04.2016 einstimmig für die notwendige Novellierung aussprach, fand sich in der Verkehrsministerkonferenz am 06./07.10.2016 eine Mehrheit dagegen. Daraufhin hat die Bundesregierung die Einführung einer „Blauen Plakette“ nicht mehr weiter verfolgt. Der Münchner Stadtrat hat sich am 25.01.2017 für die Weiterentwicklung der Umweltzone ausgesprochen und den Bund aufgefordert, die entsprechende Rechtsgrundlage zu schaffen (vgl. 1.5.).

## 1.5. Aktivitäten der Landeshauptstadt München

Auch wenn die Zuständigkeit für die Luftreinhaltung beim Freistaat Bayern liegt, so hat die Landeshauptstadt in 2017 verschiedenste Maßnahmen ergriffen und Aktivitäten aufgenommen, um eine Verbesserung der Situation zu erreichen.

<sup>12</sup> Regierung von Oberbayern: Luftreinhalteplan München, 6. Fortschreibung, Dezember 2015, S. 32, Internetquelle; 11.12.2017: [www.regierung.oberbayern.bayern.de/imperia/md/content/regob/internet/dokumente/bereich5/technischerumweltschutz/lrp/6\\_fortschreibung\\_lrp\\_muenchen.pdf](http://www.regierung.oberbayern.bayern.de/imperia/md/content/regob/internet/dokumente/bereich5/technischerumweltschutz/lrp/6_fortschreibung_lrp_muenchen.pdf).

<sup>13</sup> Ebd., S.33.

<sup>14</sup> Ebd., S.33.

### a) Grundsatzbeschluss zur Luftreinhaltung

Am 25.01.2017 hat sich der Münchner Stadtrat in einem Grundsatzbeschluss<sup>15</sup> „für die Schaffung einer bundesweiten Rechtsgrundlage zur Weiterentwicklung der Umweltzone“<sup>16</sup> ausgesprochen. „Übergangsfristen und Ausnahmeregelungen sollen wie bei der Einführung der Umweltzonen für Verhältnismäßigkeit, Abfederung sozialer Hürden und damit Akzeptanz sorgen.“<sup>17</sup>

Der Stadtrat hat in diesem Beschluss auch ein Bürgerbegehren und das Ziel aufgegriffen, bis zum Jahr 2025 mindestens 80 % des Verkehrs auf Münchner Stadtgebiet („modal Split“) mit abgasfreien Fahrzeugen, den öffentlichen Nahverkehr sowie Fuß- und Radverkehr abzuwickeln.

Auch wurde entschieden, den städtischen Fuhrpark an Pkw und leichten Nutzfahrzeugen bis 2,5 t zGG mit Dieselantrieb bis 2020 auf alternative Antriebe, bevorzugt Elektroantriebe, umzustellen.

Ersatz- und neuzubeschaffende Fahrzeuge über 2,5 t zGG werden ausschließlich mit alternativen Antriebsarten beschafft, sofern diese für den benötigten Fahrzeugtyp zur Verfügung stehen; andernfalls werden Dieselfahrzeuge beschafft, die die Euro 6 (Euro IV)-Grenzwerte im Realbetrieb einhalten.

Ebenfalls wurde die MVG aufgerufen, bis zum Jahr 2020 auf E-Busse umzusteigen bzw. sofern technisch noch nicht möglich, die Fahrzeuge auf mindestens EURO 6/VI nachzurüsten. Ab dem Jahr 2020 sollen Beschaffungen nur noch für E-Fahrzeuge erfolgen, sofern die entsprechend notwendigen Fahrzeugtypen am Markt angeboten werden.

### b) Stadt beauftragt ergänzende Messungen

Um ein klareres Bild der Luftbelastung und deren Entwicklung an stark frequentierten Straßenabschnitten in München zu bekommen und somit eine möglichst breite Datenbasis für die Bewertung der Wirksamkeit von Luftreinhaltemaßnahmen zu erhalten, hat der Stadtrat mit Beschluss vom 26.07.2017 die Mittel für die nächsten fünf Jahre für die Durchführung von eigenen Messungen bewilligt.<sup>18</sup> Ergänzend zu den vom Landesamt für Umwelt betreuten fünf LÜB-Messstellen sind termingerecht ab 01.01.2018 an 20 Standorten Messungen mit Passivsammlern für Stickstoffdioxid beauftragt. Die Standorte und deren Auswahlkriterien wurden am 05.12.2017 dem Umweltausschuss bekannt gegeben.<sup>19</sup>

15 Vgl.: Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 07383.

16 Vgl.: ebd., Antragspunkt 10.

17 Vgl.: ebd., Antragspunkt 10.

18 Vgl.: Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 09397.

19 Vgl.: Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 10440.

**c) Intensivierung der Förderung der Elektromobilität (IHFEM II)**

Die Stadt München hat zudem am 26.07.2017 ein zweites Förderprogramm für die Elektromobilität aufgelegt.<sup>20</sup> Mit dem „Integrierten Handlungsprogramm zur Förderung der Elektromobilität in München“ (IHFEM) investiert die Landeshauptstadt so viel wie keine andere deutsche Kommune in die Förderung der sauberen Elektromobilität. Im Zeitraum von 2015 bis 2020 stehen 60 Mio. Euro bereit für die Förderung von Fahrzeugen, Bussen, E-Taxis und den Ausbau der Ladeinfrastruktur in unserer Stadt. Die Stadtverwaltung selbst stellt ihre Fahrzeuge wo immer möglich auf Elektrofahrzeuge um.

**d) Einrichtung des Fonds „Nachhaltige Mobilität für die Stadt“ durch den Bund**

An einem Gipfel mit der Automobilindustrie hat die Bundesregierung am 02.08.2017 die Einrichtung des Fonds „Nachhaltige Mobilität für die Stadt“ in Höhe von 500 Mio. Euro beschlossen. Ziel des Fonds ist es, Diesel-Fahrverbote zu verhindern und Maßnahmen der Kommunen zur Reduzierung der NO<sub>x</sub>-Belastung zu unterstützen. Nach einem Gespräch der Kanzlerin mit Vertretern der Länder und Kommunen am 04.09.2017, an dem Herr Oberbürgermeister Dieter Reiter teilnahm, wurde der Fonds auf 1 Mrd. Euro verdoppelt.

Eine Bund-Länder-Kommunen-Arbeitsgruppe war im Nachgang des Gipfels beauftragt, die Verteilungskriterien für die Mittel des Fonds zu beraten. Die Landeshauptstadt war in diesem Gremium durch die Umweltreferentin vertreten und konnte erreichen, dass die ursprünglich vom Bund vorgesehene subsidiäre Förderung, die finanzstarke Kommunen wie München benachteiligt hätte, entfiel. Ebenso wurde eine Aufweichung des Verbots des vorgezogenen Maßnahmenbeginns erwirkt, indem der Bund nach Protest aller betroffener Kommunen die strikte Regelung aufgab und damit das Ausbremsen bestehender bzw. geplanter Maßnahmen, wie in München z. B. die Elektrifizierung der städtischen Fahrzeugflotte oder die Umrüstung der Busflotte der MVG, verhindert wurde.<sup>21</sup>

Beim zweiten Gipfel der Kanzlerin mit Vertretern der Länder und Kommunen am 28.11.2017, bei dem München durch Herrn Oberbürgermeister Dieter Reiter vertreten war, konnten die Eckpunkte für die Verteilung der Mittel aus dem Fonds „Nachhaltige Mobilität für die Stadt“ festgezurrert werden. Demnach sollen die Mittel nach folgenden Kriterien verteilt werden:

- Höhe der NO<sub>2</sub>-Grenzwertüberschreitung
- Abschätzung der Höhe der erwarteten NO<sub>x</sub>-Emissionsminderung sowie der erwarteten NO<sub>2</sub>-Immissionsminderung
- Betroffenheit vom NO<sub>2</sub>-Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission

<sup>20</sup> Vgl.: Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 08860.

<sup>21</sup> Nähere Informationen zu den Entwicklungen auf Bundesebene vgl.: Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 10105 und Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 10336.

- Anzahl der betroffenen Bürgerinnen und Bürger
- Höhe der beantragten Förderung (Kosteneffizienz)

Außerdem weitet der Bund bestehende Förderprogramme aus und will ein zusätzliches Förderprogramm auflegen. Über diese Förderprogramme sollen die Mittel, koordiniert über eine eigens eingerichtete Lotsenstelle, von den Kommunen beantragt werden können.

#### **e) Masterplan für die Landeshauptstadt München**

Trotz zwischenzeitlich gegenteiliger Aussage in der Bund-Länder-Kommunen-Arbeitsgruppe wird die Erstellung eines Masterplans zur Luftreinhaltung vom Bund als eine Voraussetzung für die Vergabe der Mittel aus dem Fonds „Nachhaltige Mobilität für die Stadt“ gesehen. Das Referat für Gesundheit und Umwelt hat in Zusammenarbeit mit den beteiligten Referaten eine Projektskizze zur Erstellung eines Masterplans nach den Rahmenvorgaben des Bundes erarbeitet und fristgerecht zum 30.09.2017 eingereicht.<sup>22</sup> Am 23.11.2017 stimmte der Stadtrat der Erstellung eines Masterplans zu und beauftragte das Referat für Gesundheit und Umwelt einen entsprechenden Förderantrag zur Erstellung des Masterplans fristgerecht bis zum 24.11.2017 beim Bund zu stellen<sup>23</sup>, was erfolgte. Vom Bund ist eine 100-Prozent-Förderung vorgesehen, die mit Zuwendungsbescheid vom 20.12.2017 genehmigt wurde.

Die Erstellung des Masterplans soll nach Vorgabe des Bundes bis 31.07.2018 abgeschlossen sein. Mit dem Masterplan ist von Seiten der Stadtverwaltung beabsichtigt, alle bestehenden Planungsgrundlagen, wie zum Beispiel den Luftreinhalteplan mit seinen sechs Fortschreibungen oder den Verkehrsentwicklungsplan, zu bündeln, die stadtweiten Aktivitäten zur Luftreinhaltung Referatsübergreifend zu vernetzen und konkrete Maßnahmen zu entwickeln. Für diese Maßnahmen sollen dann Mittel aus dem Fonds „Nachhaltige Mobilität für die Stadt“ beantragt werden. Aufgrund des ambitionierten Zeitplans ist eine externe Unterstützung der Referatsübergreifenden Arbeitsgruppe unter Federführung des Referats für Gesundheit und Umwelt für die Erstellung und insbesondere für die Berechnung der lufthygienischen Minderungspotentiale notwendig und vorgesehen.

#### **f) Voruntersuchung der Szenarien von Fahrverboten**

In Umsetzung des Arbeitsauftrages aus der zentralen Beschlussfassung<sup>24</sup> zur Luftreinhaltung im Januar hat die Stadtverwaltung unter Federführung des Referats für Gesundheit und Umwelt die Entwicklung kontinuierlich weiter verfolgt und Maßnahmen im Sinne der unter 1.3 aufgeführten Gerichtsurteile geprüft. Angesichts der Handlungsnotwendigkeit aufgrund der NO<sub>2</sub>-Grenzwertüberschreitungen hat Oberbürgermeister Dieter Reiter zudem das federführende Referat für

<sup>22</sup> Vgl. Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 09819.

<sup>23</sup> Vgl. Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 10336.

<sup>24</sup> Vgl.: Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 07383, Antragspunkt 1 der Referentin.

Gesundheit und Umwelt mit den betroffenen Referaten (Kreisverwaltungsreferat, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Baureferat, Referat für Arbeit und Wirtschaft) beauftragt, die Umsetzung der beiden Szenarien – pauschale und verursacherbezogene Fahrverbote – in München zu untersuchen. Die Zwischenergebnisse der Szenarienuntersuchung sind in den nachfolgenden Kapiteln 2 und 3 erläutert.

## 2. Szenarienuntersuchung für pauschale Fahrverbote auf Basis der StVO

Wohl wissend, dass selbst der Bayerische Verwaltungsgerichtshof derzeit keine sichere Rechtsgrundlage für Fahrverbote auf Basis der StVO sieht und auch das Bundesverwaltungsgericht erst in dieser Frage entscheiden wird, geht dieses Szenario für die weitere Untersuchung fiktiv von einer entsprechenden Rechtsgrundlage aus.

### 2.1. Szenario Fahrverbot für alle Fahrzeuge

Da die StVO nicht nach Antriebsarten unterscheidet, ist die erste Herangehensweise eine Sperrung aller von Grenzwertüberschreitungen betroffenen Straßen/-abschnitte für alle Fahrzeuge unabhängig von ihren jeweiligen Emissionen. Im Stadtgebiet München sind derzeit rund 720.000 Fahrzeuge gemeldet. Das am 18.07.2017 von der Regierung von Oberbayern veröffentlichte und im Auftrag des Landesamt für Umwelt erstellte Berechnungsmodell hat wie eingangs ausgeführt eine Überschreitung des NO<sub>2</sub>-Grenzwertes für das Jahresmittel an 24 % des 511 km langen Hauptverkehrsstraßennetzes in München auf Basis der Verkehrsdaten aus 2015 festgestellt.<sup>25</sup> Aufgrund der Betroffenheit fast aller zentralen und notwendigen Verkehrsachsen der Stadt und angesichts der Rechtslage<sup>26</sup>, nach der eine zonengleiche Wirkung durch einzelne Straßensperren für nicht zulässig erachtet wird, was in diesem Fall das Ergebnis wäre, ist dieses Szenario ausgeschlossen. Diese Auffassung wird von der Meinung<sup>27</sup>, dass „Bundesrecht (...) in Umweltzonen den Rückgriff auf Zeichen 251“ sperrt, weiter bekräftigt. Der Verkehr würde zudem auf Nebenstraßen und in Wohngebiete verdrängt, wodurch die Bündelungsfunktion der Hauptverkehrsstraßen aufgehoben und die Luft- und Lärmbelastung in den Wohngebieten verschärft würde. Zudem wäre mit massiven Auswirkungen auf die Stadtlogistik und das Wirtschaftsleben zu rechnen.

### 2.2. Szenario Fahrverbot für sämtliche Diesel-Fahrzeuge

Geht man von einem pauschalen Fahrverbot nach StVO nur für Dieselfahrzeuge aus, reduziert sich im Vergleich zu oben ausgeführten Szenario die Betroffenheit auf rund 340.000 in München gemeldete Diesel-PKW und -LKW. Die in das Stadtgebiet ein- und auspendelnden sowie die durchreisenden Fahrzeuge sind dabei nicht berücksichtigt, müssen aber mitbedacht werden.

Sollen alle von NO<sub>2</sub>-Grenzwertüberschreitungen betroffenen Straßen/-abschnitte für Diesel-Fahrzeuge gesperrt werden, wäre dies mit einem Aufwand von rund

25 Regierung von Oberbayern: Übersichtskarte zu Straßen mit NO<sub>2</sub>-Grenzwertüberschreitungen, Internetquelle, 11.12.2017: [www.regierung.oberbayern.bayern.de/imperia/md/content/regob/internet/dokumente/bereich5/technischerumweltschutz/lrp/no2\\_uebersichtskarte.pdf](http://www.regierung.oberbayern.bayern.de/imperia/md/content/regob/internet/dokumente/bereich5/technischerumweltschutz/lrp/no2_uebersichtskarte.pdf); sowie erläuternde Informationen, Internetquelle, 11.12.2017: [www.regierung.oberbayern.bayern.de/imperia/md/content/regob/internet/dokumente/bereich5/technischerumweltschutz/lrp/no2\\_dokumentation.pdf](http://www.regierung.oberbayern.bayern.de/imperia/md/content/regob/internet/dokumente/bereich5/technischerumweltschutz/lrp/no2_dokumentation.pdf).

26 § 45 Abs. 1 f) StVO sieht vor, dass zur Kennzeichnung der in einem Luftreinhalteplan festgesetzten Umweltzonen die dafür erforderlichen Verkehrsverbote mittels der Zeichen 270.1 und 270.2 in Verbindung mit dem dazu vorgesehenen Zusatzzeichen angeordnet werden. § 45 Abs. 1 f) StVO ist folglich als Spezialregelung für die Anordnung von Verkehrsverboten nach § 40 Abs. 1 S. 1 BImSchG konzipiert, die zur Umsetzung von in einem Luftreinhalteplan nach § 47 BImSchG festgesetzten Umweltzonen erforderlich sind. Die großflächige Anordnung von Zeichen 251 und faktische Schaffung einer Verbotszone unter Umgehung der Zeichen 270.1 und 270.2 ist demnach nach der von der LHM vertretenen Auffassung unzulässig.

27 Lenz: Fahrverbote für Dieselfahrzeuge in Umweltzonen trotz grüner Plakette? NwvZ 2017, 858.

130.000 Straßenschildern im Stadtgebiet zu Kosten von über 18 Mio. Euro sowie mit einem Zeitaufwand von 2-3 Jahren zur Bestellung, Produktion und Aufstellung der Straßenschilder verbunden. Zudem müssten dauerhaft rund 100 Personen (VZÄ) für die Prüfung und Ausstellung von Ausnahmegenehmigungen für betroffene Anwohnerinnen und Anwohner und Anliegerinnen und Anlieger in der Stadtverwaltung eingestellt werden und es ist mit einer hohen Klagewelle der Betroffenen zu rechnen.

Neben diesem unverhältnismäßigen Aufwand stellt jedoch der Vollzug die größte Herausforderung dar. Denn ohne eine Kennzeichnung können Fahrzeuge von außen nicht nach ihrer Antriebsart klassifiziert werden. So kann eine Kontrolle nicht mehr im fließenden Verkehr erfolgen, sondern es müssen bei Verkehrskontrollen die Fahrzeugpapiere von der zuständigen Polizei eingesehen werden. Eine Kontrolle dieser Art an den Stadtgrenzen oder am Mittleren Ring – im Ablauf ähnlich wie an Landesgrenzen – würde den Verkehrsfluss massiv behindern und zu erheblichen Verdrängungseffekten führen.

Auch in dieser Variante kann aufgrund der hohen Betroffenheit der zentralen und für das Stadtleben sowie die Stadtlogistik notwendigen Verkehrsachsen eine zonenngleiche Wirkung nicht verhindert werden, womit die Zulässigkeit wie oben ausgeführt nicht gegeben ist. Ebenso ist mit unschätzbaren Friktionen im Straßennetz und damit für die Stadtlogistik, das Wirtschafts- und Stadtleben zu rechnen.

### **2.3. Zwischenfazit**

Bei näherer Betrachtung der Umsetzung der Variante pauschale Fahrverbote für Diesel-/Fahrzeuge nach StVO in München zeigt sich, dass diese Maßnahme weder zeitlich oder sachlich geeignet, noch verhältnismäßig und vor allem nicht vollziehbar ist. In Abstimmung mit der Stadtspitze hat die Stadtverwaltung von einer weiteren Verfolgung dieses Szenarios daher abgesehen.

### 3. Szenarienuntersuchung für verursacherbezogene Fahrverbote

Für verursacherbezogene Fahrverbote besteht das Instrument der Umweltzone, das in Hinblick auf die Feinstaubbelastung in München bereits erfolgreich eingeführt wurde (vgl. 1.2).

#### 3.1. Drei Variablen: Plakette(n), Umgriff, Zeitschiene

Will man das Instrument Umweltzone zur Reduzierung der NO<sub>2</sub>-Belastung weiter entwickeln, sind für eine Szenarienuntersuchung drei Variablen zu beachten: Anzahl an neuen Plaketten, Umgriff und Zeitschiene.

##### Neue Plakette(n)

Für eine Weiterentwicklung der Münchner Umweltzone zur Reduzierung der NO<sub>2</sub>-Belastung bedarf es mindestens einer zusätzlichen Plakette, mit der emissionsärmere Fahrzeuge gekennzeichnet werden können. Diese Plakette würden alle Fahrzeuge erhalten, die entsprechend niedrige NO<sub>2</sub>-Emissionen verursachen, also zum Beispiel auch Benziner oder Elektroautos. Und nur diese Fahrzeuge dürften dann ab einem festzusetzenden Stichtag in das Gebiet der Umweltzone einfahren. Ob diese neue Plaketten nur Fahrzeuge der EURO 6-Norm bzw. der EURO 6d-Norm im Realbetrieb erhalten oder ob es angesichts der Dimension der betroffenen Fahrzeuge, die im Realbetrieb die vorgegebenen Emissionswerte nicht einhalten, mehrere Plaketten benötigt, um ein sinnvolles gestuftes Vorgehen zu ermöglichen, wird derzeit bundesweit in Fachkreisen intensiv diskutiert. Entscheidend ist, dass diese Rahmenbedingungen vom Bund in einer Novellierung der 35. BImSchV bundeseinheitlich festzulegen sind. Neben der formellen Zuständigkeit des Bundes ist eine bundeseinheitliche Regelung auch sachlich geboten, um einen Flickenteppich und die Ausgabe von unterschiedlichsten Plaketten im Bundesgebiet zu verhindern.

##### Umgriff

Bei der Festlegung des Umgriffs der bestehenden Münchner Umweltzone hat man sich bewusst für das Gebiet innerhalb des Mittleren Rings entschieden, um auf der einen Seite mit einer ausreichend großen zusammenhängenden Fläche die beabsichtigte Steuerungswirkung und Luftverbesserung zu erzielen. Auf der anderen Seite sollte Verdrängungsverkehr vermieden und das Gebiet der Umweltzone gut umfahren werden können. Zudem waren die Verkehrsadern der Stadt und damit die gewollte Bündelungsfunktion der Hauptverkehrsachsen aufrecht zu erhalten, weshalb der Mittlere Ring nicht Bestandteil der Umweltzone ist (vgl. Kapitel 1.2.).

Wollte man den Umgriff der Münchner Umweltzone ausweiten, dann böte sich für eine vergleichbare Situation nur eine Ausweitung auf das ganze Stadtgebiet bis an den Autobahnring an, der teilweise außerhalb des Stadtgebiets liegt, wodurch auch umliegende Landkreise und Gemeinden betroffen wären.

Nur die flächenmäßige Einbeziehung des Mittleren Rings in die Umweltzone schließt sich aus, denn damit wäre der Verdrängungseffekt des gebündelten überörtlichen Verkehrs auf die zu schützenden Wohngebiete und auch auf das restliche Straßennetz im Stadtgebiet zu groß und würde die Situation im Sinne der Luftreinhaltung auf anderen Strecken deutlich verschlechtern.

### Zeitschiene

Die Zeitschiene für eine Weiterentwicklung der Umweltzone ist bestimmt vom Spannungsverhältnis zwischen dem Ziel der schnellstmöglichen Einhaltung der NO<sub>2</sub>-Grenzwerte auf der einen Seite und des für die Betroffenen planbaren und zumutbaren Eingriffs, also der verhältnismäßigen Umsetzung auf der anderen Seite. Auch hängt der Umsetzungszeitraum davon ab, ob eine oder mehrere neue Plaketten geschaffen werden, so dass analog der Einführung der Umweltzone ein zeitlich gestuftes Vorgehen mit entsprechenden Übergangsfristen möglich ist.

Alle drei Variablen stehen in engen Zusammenhang und bedingen sich gegenseitig. Auch die Frage der Ausnahmeregelungen und damit der Betroffenheit hängt entscheidend von diesen Variablen ab.

### **3.2. Betroffenheit**

Von einer Weiterentwicklung der Umweltzone wären im gesamten Stadtgebiet rund 340.000 gemeldete Diesel-PKW und -LKW bei insgesamt rund 770.000 gemeldeten Fahrzeugen betroffen. Davon entsprechen rund 210.000 Diesel-Fahrzeuge nicht der EURO 6/VI-Norm. Allein innerhalb des Mittleren Rings sind rund 65.000 Diesel-Fahrzeuge gemeldet, die direkt betroffen wären.

Zum Vergleich: Bei der Einführung der Umweltzone im Jahr 2008 waren in Stufe 1 zunächst im Stadtgebiet nur rund 34.000 Fahrzeuge (ohne Feinstaubplakette), also nur ein Zehntel im Stadtgebiet betroffen.

Ebenfalls betroffen und bei diesen Zahlen noch nicht berücksichtigt sind die ein- und auspendelnden Fahrzeuge, die nicht in München gemeldet sind, sowie der Durchgangsverkehr.

Die Frage, inwiefern eine Nachrüstung älterer Fahrzeuge die Anzahl an betroffenen Fahrzeugen verringern kann, ist derzeit noch nicht ganz klar.

Als wesentliche Grundlage für die Erteilung von Einzelausnahmegenehmigungen bei der bisherigen Umweltzone gilt der Grundsatz „Nachrüstung vor Ausnahme“. Kann ein Fahrzeug nicht nachgerüstet werden, so ist eine Ausnahmegenehmigung insbesondere in besonderen Fällen zeitlich befristet bis zur maximalen Dauer von einem Jahr möglich. Ob und inwieweit eine Nachrüstung im Hinblick auf die NO<sub>x</sub>-Emissionen möglich ist, ist nach dem derzeitigen Stand der Diskussion nicht abschließend geklärt.

Man unterscheidet prinzipiell zwischen einer Software- und einer Hardware-Nachrüstung (mit SCR Systemen).

Die von den Automobilherstellern beim „Diesel-Gipfel“ am 02.08.2017 bei der Bundesregierung angebotene Software Nachrüstung wurde in Verbindung mit den weiteren angekündigten Maßnahmen vom Umweltbundesamt als zur Einhaltung der Grenzwerte nicht ausreichend bewertet. Bezogen auf die Landshuter Allee in München könnte man damit lediglich ein Minderung von  $5 \mu\text{g}/\text{m}^3$  erreichen.<sup>28</sup>

Eine Hardware-Nachrüstung mit SCR-Systemen (d. h. nachträglicher Einbau einer AdBlue-Abgasbehandlungseinheit) wäre, wie das Umweltbundesamt ausführt, eine effektive Maßnahme zur Reduzierung der NO<sub>x</sub>-Emissionen bei EURO 5 als auch EURO 6 Fahrzeugen mit Minderungsraten von bis zu 95 %. Es ist allerdings derzeit unklar, ob und für welche Fahrzeuge diese Nachrüstung umsetzbar ist. Die technische Umsetzbarkeit ist v. a. durch den vorhandenen Bauraum im Motor begrenzt, d. h. vor allem Kleinfahrzeuge und Fahrzeuge mit Hinterrad/Allradantrieb sind vermutlich nicht nachrüstbar.

Bei der Einführung der Umweltzone im Jahr 2008 unterstützte die staatliche Förderung der Nachrüstung von Fahrzeugen sowie das große Angebot an Nachrüstsystemen auf dem Markt als auch die sog. Abwrackprämie bis heute die positive Veränderung des Fahrzeugbestandes.

### 3.3. Szenarienuntersuchung zur Weiterentwicklung der Umweltzone

Als Kernergebnis der Szenarienuntersuchung in Kombination aller Variablen haben sich folgende Eckpunkte herauskristallisiert:

#### Beschilderung

Zur Weiterentwicklung der Umweltzone müssten im bestehenden Umgriff rund 350 ergänzende Schilder an bestehenden Standorten für die Kennzeichnung der Einfahrt mit der/den neuen Plakette(n) bei Kosten von rund 70.000 Euro ausgetauscht werden, was in einem Zeitfenster von etwa fünf Monaten technisch realisierbar wäre. Bei einem Umgriff im gesamten Stadtgebiet wären rund 1.500 neue Standorte mit einer entsprechenden Beschilderung notwendig. Die Kosten lägen allein für die Beschilderung bei rund 700.000 Euro. Die Beschaffung und Aufstellung würde mindestens 13 Monate benötigen.

#### Notwendige Personalressourcen

Für die Bearbeitung der Anträge auf Ausnahmeregelungen, die Plakettenvergabe und ggf. notwendige Änderungen der Fahrzeugpapiere wären für den Fall des Umgriffs der bestehenden Umweltzone rund 40 Personen (VZÄ) und für den Fall des Umgriffs des gesamten Stadtgebiets rund 100 Personen (VZÄ) im Kreisverwal-

<sup>28</sup> Umweltbundesamt: Wirkung der Beschlüsse des Diesel-Gipfels auf die NO<sub>2</sub>-Gesamtkonzentration. Für Mensch & Umwelt, 18.08.2017, Internetquelle; 14.12.2017: <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/diesel-pkw-software-updates-reichen-nicht-aus-fuer>.

tungsreferat notwendig. Für das städtische Einstellungsverfahren sind bis zu zwei Jahre Vorlauf unerlässlich.

#### Ausnahmeregelungen und Übergangsfristen

Aufgrund der Unklarheit über die Anzahl der neuen Plakette(n) und auch deren technische Anforderungen an die Fahrzeuge stößt jede Szenarienuntersuchung an ihre Grenzen. Auf der Zeitschiene hängt die Frage der Übergangsfristen davon ab, ob ein gestuftes Vorgehen mit mehreren Plaketten möglich ist. Insbesondere die Frage der großzügigen oder strengen Gestaltung der Ausnahmeregelungen ist wiederum maßgeblich abhängig von der Anzahl an Betroffenen. Der Kreis der Betroffenen definiert sich jedoch wieder durch die technischen Anforderungen der neuen Plakette(n).

Jedwede Szenarienuntersuchung kann derzeit aufgrund der zu vielen noch offenen und nicht von der Landeshauptstadt München zu bestimmenden Variablen nicht seriös finalisiert werden. Hinzu kommt, dass wie unter 1.4 ausgeführt das zentrale Gutachten mit einer Wirkungsuntersuchung verschiedenster Maßnahmen – insbesondere der Weiterentwicklung der Umweltzone – vom Freistaat Bayern bisher nicht veröffentlicht wurde und somit grundlegende und wertvolle Informationen in Hinblick auf die lufthygienische Wirkung fehlen.

### **3.4. Zwischenfazit**

Trotz der offenen Fragen – insbesondere der Betroffenheit durch die neue(n) Plakette(n) und damit das Ausmaß der notwendigen Ausnahmeregelungen – konnte als Zwischenergebnis der Szenarienuntersuchung festgehalten werden, dass die Umweltzone im bestehenden Umgriff innerhalb des Mittleren Rings – analog der erfolgreichen Einführung der Umweltzone ab dem Jahr 2008 – mit vertretbarem technischen und finanziellem Aufwand verhältnismäßig, verursachergerecht und zügig weiter entwickelt werden kann. Hinsichtlich des zusätzlich benötigten Personals ist festzuhalten, dass die Auswahl und zeitnahe Besetzung unter anderem von der Lage auf dem Arbeitsmarkt abhängt.

Insbesondere im Vergleich zu pauschalen Fahrverboten nach StVO ist diese Maßnahme auch kontrollierbar und somit vollziehbar. Denn die Fahrzeuge können aufgrund ihrer Kennzeichnung durch die Plakette(n) im fließenden als auch im ruhenden Verkehr kontrolliert werden.

#### 4. Schlussfolgerungen aus der Szenarienuntersuchung

Die Untersuchung der Szenarien pauschaler Fahrverbote für Diesel-/Fahrzeuge nach StVO hat gezeigt, dass diese Maßnahme weder zeitlich oder sachlich geeignet, noch verhältnismäßig und vor allem nicht kontrollierbar und damit nicht vollziehbar ist. Sie differenziert nicht nach dem Verursacherprinzip und geht in der Umsetzungspraxis mit einer fehlenden Kontrollmöglichkeit und massiven Verdrängungseffekt einher, die die Problembereiche der Luftreinhaltung mehr verschieben, als lösen. Hinzu kommt ein hoher Finanz- und Beschildungsaufwand.

Das Instrument Umweltzone hat hingegen den großen Vorteil, mittels Plaketten verursachergerechte Zufahrtsbeschränkungen in Kombination mit Ausnahmeregelungen und Übergangsfristen sowie einen praktikablen Vollzug zu ermöglichen. Die Szenarienuntersuchung hat gezeigt, dass die Münchner Umweltzone in Fortsetzung ihrer Einführung seit 2008 mit vertretbarem technischen und finanziellem Aufwand verhältnismäßig, verursachergerecht und zügig weiter entwickelt werden kann. Hinsichtlich des zusätzlich benötigten Personals ist festzuhalten, dass die Auswahl und zeitnahe Besetzung unter anderem von der Lage auf dem Arbeitsmarkt abhängt.

Um von Seiten der Gerichte drohende pauschale Diesel-/Fahrverbote und die damit einhergehenden massiven Auswirkungen auf das Stadt- und Wirtschaftsleben zu verhindern, ist eine Novellierung der 35. BImSchV durch den zuständigen Bund und damit die Schaffung mindestens einer, im Idealfall mehrerer, neuer Plaketten für NO<sub>2</sub>-emissionsarme Fahrzeuge unerlässlich. Damit kann die Münchner Umweltzone weiter entwickelt werden, um eine Verbesserung der Luftsituation und die Einhaltung des NO<sub>2</sub>-Jahresgrenzwerts zu ermöglichen.

Im Sinne einer stufenweisen und damit verhältnismäßigen Weiterentwicklung der Umweltzone wäre die Schaffung mehrerer Plaketten von Vorteil. Ausnahmeregelungen und Übergangsfristen ließen sich trotz der oben dargestellten Unterschiede zur Umweltzone aus 2008 gerechter und für die Betroffenen wie Anwohnerinnen und Anwohner, Gewerbetreibende oder mobilitätseingeschränkte Personen annehmbar gestalten. Gleichzeitig würden die Mobilität und Stadtlogistik im notwendigen Rahmen erhalten bleiben.

Der Umgriff der bestehenden Umweltzone umfasst das Gebiet innerhalb des Mittleren Rings. Bei Einführung der Umweltzone im Jahr 2008 standen die hohen Feinstaubwerte im Fokus. Mit der schrittweisen Verschärfung der Zufahrtserlaubnis konnte eine nachhaltige Verbesserung der Feinstaubwerte und damit die Einhaltung der Grenzwerte seit 2012 nicht nur im Umgriff der Umweltzone, sondern im gesamten Münchner Stadtgebiet erreicht werden. Der Umgriff der Umweltzone und die stufenweise verschärften Zufahrtsanforderungen hatten eine hohe Signalwirkung, die einen breiten Austausch und damit eine signifikante Erneuerung der Fahrzeugflotte auf den Straßen im gesamten Münchner Stadtgebiet auslöste. Vor dem Hintergrund dieses

erfolgreichen Vorgehens empfiehlt sich als nächster Schritt dieses bewährte Vorgehen als Blaupause anzuwenden und zunächst mit einer Zufahrtsverschärfung im bestehenden Umgriff – im Idealfall mit mehreren Plaketten und damit stufenweisen Verschärfungen – zu arbeiten.

Sofern sich im gesamten Stadtgebiet keine Verbesserung der NO<sub>2</sub>-Luftbelastung und damit die erwartete Wirkung mittelfristig nicht einstellen sollten, kann in einem zweiten Schritt eine Ausweitung des Umgriffs auf das gesamte Stadtgebiet geprüft werden.

Bereits im Januar 2017 hat sich der Münchner Stadtrat zur Verbesserung der Luftsituation und Reduzierung der NO<sub>2</sub>-Werte für eine Weiterentwicklung der Münchner Umweltzone und für die dafür notwendigen Plaketten durch eine Novellierung der 35. BImSchV durch den zuständigen Bund ausgesprochen.<sup>29</sup> Auch der Deutsche Städte- und der Bayerische Städtetag vertreten diese Forderung an den Bund. Ebenso ist dieser Weg bereits als Maßnahme 2 der 6. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für die Stadt München vom zuständigen Freistaat Bayern vorgesehen.

Der Schlüssel zu einer verhältnismäßigen und vollziehbaren Lösung der Thematik liegt beim Bund. Die Stadt München sollte ihren Einfluss dahingehend geltend machen, dass der Bund mit einer Novellierung der 35. BImSchV den bundeseinheitlichen Rahmen vorgibt, so dass die betroffenen Kommunen mit den jeweils für die Luftreinhaltung zuständigen Stellen – in Bayern mit der Regierung von Oberbayern – die Möglichkeit erhalten, ihre Umweltzonen entsprechend weiter zu entwickeln.

## 5. Stadtrats- und Bezirksausschuss-Anträge

### 5.1. Antrag Nr. 14-20 / A 02928 - Saubere Luft für München: Konzept für Fahrverbote („Umweltzone Plus“) schnellstmöglich erarbeiten!

Im Antrag 14-20 / A 02928 fordert die Stadtratsfraktion Die Grünen – rosa Liste, die Eckpunkte für ein Konzept mit Fahrverboten vorzulegen, und die folgenden Vorschläge für eine „Umweltzone Plus“ zu prüfen:

1. Umgriff (mit Dieselfahrverbote) mindestens im Bereich der bisherigen Umweltzone (fachliche Prüfung, ob eine Ausdehnung z. B. auf den Mittleren Ring selbst für eine Einhaltung der Grenzwerte bei NO<sub>2</sub> unerlässlich ist)
2. Ganzjährige Geltung
3. Verbot der Einfahrt von Dieselfahrzeugen mit EURO I-V (EURO VI muss hinsichtlich der NO<sub>2</sub>-Belastung im Realbetrieb fachlich geprüft werden)
4. Ausnahme- und Übergangsregelungen u. a. für Anwohnende, Gewerbeverkehr, Öffentlichen Nahverkehr (Busse, aber auch Taxis) sowie Krankenwagen, Feuerwehr, Abfallentsorgung etc.

Wie in den vorgehenden Kapiteln dieser Vorlage ausgeführt, hat sich die Stadtverwaltung intensiv mit der Thematik befasst und verschiedenste Szenarien mit den im Antrag genannten Eckpunkten geprüft. Trotz der vielen noch offenen und nicht im Entscheidungsrahmen der Landeshauptstadt liegenden Variablen (Anzahl und technische Anforderung an Plaketten, Nachrüstbarkeit der Fahrzeuge, einheitliche Rahmenvorgabe für Ausnahmeregelungen) kristallisiert sich die Weiterentwicklung der erfolgreichen Münchner Umweltzone mit mehreren neuen Plaketten als das verhältnismäßige, verursachergerechte und vollziehbare Mittel der Wahl zur Verbesserung der NO<sub>2</sub>-Werte heraus.

In einem iterativen Prozess muss das Ineinandergreifen von exakter Ausgestaltung der Umweltzone (Plaketten, Umgriff, Zeitschiene) und von Ausnahmeregelungen derart abgestimmt werden, dass eine signifikante Verbesserung der NO<sub>2</sub> Werte erreicht werden kann.

### 5.2. Antrag Nr. 14-20 / A 03171 - Bericht über erschreckend hohe NO<sub>2</sub>-Belastungen und Darstellung von Konsequenzen aus diesen Erkenntnissen vorstellen

Der Antrag fordert, die NO<sub>2</sub>-Belastung in München darzustellen und eine erste Einschätzung der Konsequenzen daraus, wie insbesondere flächendeckende Fahrverbote, abzugeben.

Wie in Kapitel 1.1 dargelegt, gibt die von der Regierung von Oberbayern veröffentlichte Belastungskarte ein relativ detailgenaues Bild von der NO<sub>2</sub>-Belastung in München (d. h. Straßenabschnittsweise).<sup>30</sup>

30 Regierung von Oberbayern: Bekanntmachung im Oberbayerischen Amtsblatt Nr. 15 vom 20.07.2017, Internetquelle;

Die Aktivitäten und Handlungsspielräume der Landeshauptstadt werden in den Kapiteln 1 – 4 ausführlich dargestellt.

Die im Antrag geforderten Detailangaben, wie z. B. die Frage, wie viele Menschen an den stark belasteten Straßen leben, können ohne Vorliegen der Datengrundlagen nicht beantwortet werden. Zwar hat die Regierung von Oberbayern eine Karte<sup>31</sup> veröffentlicht, in der die Ergebnisse der Modellrechnung für alle verkehrsbelasteten Straßen abschnittsweise dargestellt sind. Die Übermittlung der dem Modell zugrunde liegenden Daten durch das Landesamt für Umwelt ist bisher nicht erfolgt. Daher ist eine Verschneidung der Belastungswerte mit anderen Themen, wie etwa mit Anwohnerzahlen nicht möglich, was jedoch unerlässlich für eine seriöse Aussage ist.

### **5.3. BA-Antrag Nr. 14-20 / B 03899 - Maßnahme zur Einhaltung der Stickoxide Grenzwerte**

Der Antrag fordert die Stadt auf, Maßnahmen zur Einhaltung der Stickoxid-Grenzwerte zu treffen, um Anwohnerinnen und Anwohner gegen die hohe Schadstoffbelastung zu schützen. Der Antrag nennt dabei insbesondere die im Stadtbezirk 2 liegenden, hoch mit NO<sub>2</sub> belasteten, Straßen.

Wie in dieser Beschlussvorlage dargelegt, sind vor dem Hintergrund der Dieselproblematik die Grenzwertüberschreitungen an den genannten Straßen im Stadtbezirk 2 nicht als lokales Problem, sondern im Kontext der generellen stadtweiten Thematik zu sehen. Lösungsansätze sind daher nicht in punktuellen Ansätzen für einzelne Straßen oder Straßenzüge zu finden, da sie den Verkehr lediglich verdrängen und damit die Situation an anderen Stellen voraussichtlich verschärfen würden. Vielmehr ist die Lösung in einer großflächig orientierten Konzeption und in Form einer Fortschreibung des Luftreinhalteplans und der Weiterentwicklung der Umweltzone zu finden.

Die Aktivitäten und Handlungsspielräume der Landeshauptstadt werden in den Kapiteln 1 – 4 ausführlich dargestellt.

### **5.4. BA-Antrag Nr. 14-20 / B 04226 - Umweltzone auf ganz München erweitern – gleicher Gesundheitsschutz für alle Bürger!**

Der Antrag fordert, die bestehende Umweltzone auf das gesamte Stadtgebiet auszuweiten. Begründet wird dies u. a. mit den hohen Belastungswerten an NO<sub>2</sub> auch außerhalb des Mittleren Rings.

Wie die Beschlussvorlage darlegt (vgl. Kapitel 1.2) ist der Umgriff der derzeitigen Umweltzone in München im Luftreinhalteplan München festgelegt. Dies bedeutet, dass jede Änderung des Umgriffs, wie die hier beantragte Ausweitung auf das ge-

14.12.2017: [www.regierung.oberbayern.bayern.de/aufgaben/umwelt/allgemein/luftreinhalte/02716/](http://www.regierung.oberbayern.bayern.de/aufgaben/umwelt/allgemein/luftreinhalte/02716/).  
 31 Regierung von Oberbayern: Bekanntmachung im Oberbayerischen Amtsblatt Nr. 15 vom 20.07.2017, Internetquelle;  
 14.12.2017: [www.regierung.oberbayern.bayern.de/aufgaben/umwelt/allgemein/luftreinhalte/02716/](http://www.regierung.oberbayern.bayern.de/aufgaben/umwelt/allgemein/luftreinhalte/02716/).

samte Stadtgebiet, nur im Rahmen einer weiteren Fortschreibung des Luftreinhalteplans möglich ist. Eine derartige Fortschreibung kann im Rahmen eines festgelegten Verfahrens nur von der Regierung von Oberbayern durchgeführt werden.

Aufgrund der Einführung der Münchner Umweltzone und des von ihr ausgelösten und beschleunigten Flottenaustauschs können die Grenzwerte für Feinstaub seit 2012 eingehalten werden. Für die Einhaltung der Grenzwerte für NO<sub>2</sub> ist die Ausweitung des räumlichen Umgriffs der Umweltzone ohne Wirkung. Zur Verbesserung der NO<sub>2</sub>-Belastung ist eine qualitative Verbesserung der Umweltzone dahingehend erforderlich, dass stark emittierende Diesel-Fahrzeuge keine Zufahrtserlaubnis mehr erhalten bzw. innerhalb der Umweltzone nicht mehr bewegt werden dürfen, sofern sie über keine Ausnahmegenehmigung verfügen. In Analogie und konsequenter Fortsetzung der Einführung der Münchner Umweltzone empfiehlt sich daher wie in dieser Beschlussvorlage ausgeführt als nächster Schritt die Weiterentwicklung der Umweltzone im bestehenden räumlichen Umgriff mit neuen Plaketten.

## 6. Zusammenfassung

An 24 % des 511 km langen Hauptverkehrsstraßennetzes in München wird der Grenzwert für den Jahresmittelwert von NO<sub>2</sub> überschritten. Der Handlungsdruck von Seiten der Gerichte erhöht sich bundesweit auf die zuständigen Stellen; der Gesundheitsschutz der Bevölkerung wird sehr hoch gewertet.

Der zuständige Freistaat Bayern hat bisher kein Konzept mit Fahrverboten vorgelegt, wie vom BayVGH mit Beschluss vom 27.02.2017 bis 31.12.2017 auferlegt. Auch hat der Freistaat das zentrale Gutachten der 6. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für München mit einer Wirkungsuntersuchung bisher noch nicht veröffentlicht und auch im Bundesrat keine Initiative zur Novellierung der 35. BImSchV ergriffen (Maßnahme 2 der 6. Fortschreibung des Luftreinhalteplans), um Umweltzonen mit neuen Plaketten für emissionsarme Dieselfahrzeuge weiter entwickeln zu können.

Zur Verhinderung von Fahrverboten hat der Bund den Fonds „Nachhaltige Mobilität für die Stadt“ aufgelegt und will den vom Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Union gegen den Bund betroffenen Kommunen bei der Beschleunigung von Maßnahmen zur Verbesserung der Luft helfen. Die Landeshauptstadt hat sich intensiv in den Prozess auf Bundesebene eingebracht und wird bis Mitte 2018 einen Masterplan Luftreinhaltung erstellen. Damit sollen gezielt Maßnahmen zur kurz-, mittel-, und langfristigen Verbesserung der Luftsituation mit Prognose auf ihre Wirksamkeit erarbeitet werden.

Eine Voruntersuchung zu den Szenarien pauschaler und verursacherbezogener Fahrverbote wurde von der Stadtverwaltung durchgeführt, die wie in Kapitel 2 und 3 ausgeführt, aufgrund mangelnder, aber notwendiger bundeseinheitlicher Rahmenvorgaben des Bundes an ihre Grenzen gestoßen und damit in Hinblick auf eine Erstellung eines ausgearbeiteten Handlungskonzepts mit Fahrverboten nicht finalisierbar ist.

Als Ergebnis dieser Voruntersuchung kann jedoch festgehalten werden, dass im Vergleich zu nicht vollziehbaren Fahrverboten nach StVO die Weiterentwicklung der Münchner Umweltzone im bestehenden Umgriff mit vertretbarem technischen und finanziellem Aufwand vollziehbar und verhältnismäßig umsetzbar ist. Hinsichtlich des zusätzlich benötigten Personals ist jedoch festzuhalten, dass die Auswahl und zeitnahe Besetzung unter anderem von der Lage auf dem Arbeitsmarkt abhängt.

Damit bestätigt sich die Beschlusslage des Münchner Stadtrats aus dem Januar 2017 (Vorlage Nr. 14-20 / V 07383) und auch die Maßnahme 2 in der 6. Fortschreibung des Luftreinhalteplans als vollziehbare Maßnahme für eine möglichst schnelle Einhaltung der NO<sub>2</sub>-Grenzwerte. Auch der Bayerische Städtetag und der Deutsche Städtetag haben sich eindeutig dafür ausgesprochen, das Instrument der Umweltzone mittels Plaketten weiterzuentwickeln, um NO<sub>2</sub>-Belastungen in den betroffenen Kommunen redu-

zieren zu können. Dazu fehlen jedoch die rechtlichen Voraussetzungen, die nur der Bund mit einer Novellierung der 35. BImSchV schaffen kann.

### **Formale Hinweise**

Die Beschlussvorlage ist mit dem Kreisverwaltungsreferat, dem Referat für Stadtplanung und Bauordnung, dem Baureferat, der Stadtkämmerei, dem Direktorium und dem Referat für Arbeit und Wirtschaft abgestimmt.

### **Anhörung des Bezirksausschusses**

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung des Bezirksausschusses nicht vorgesehen (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung).

### **Nachtragsbegründung**

Aufgrund der Aktualität der Ausführungen in dieser Vorlage und des Einvernehmens in der Sitzung des Umweltausschusses am 05.12.2017, die Thematik dieser Vorlage sowie die aufgeführten Stadtratsanträge in der nächsten Sitzung des Umweltausschusses am 16.01.2018 zu behandeln, war eine Erstellung und Einbringung dieser Beschlussvorlage im Rahmen der vorgesehenen Vorlauffristen nicht möglich.

Die Korreferentin des Referates für Gesundheit und Umwelt, Frau Stadträtin Sabine Krieger sowie die Stadtkämmerei haben einen Abdruck der Vorlage erhalten.

## II. Antrag der Referentin

1. Von den Ausführungen im Vortrag der Referentin wird Kenntnis genommen.
2. Die Stadtverwaltung wird unter Federführung des Referates für Gesundheit und Umwelt beauftragt, die Weiterentwicklung der Münchner Umweltzone für den Fall einer Novellierung der Kennzeichnungsverordnung (35. BImSchV) durch den Bund vorzubereiten.
3. Die Stadtverwaltung wird unter Federführung des Referates für Gesundheit und Umwelt beauftragt, ein Konzept über die Handhabung von Ausnahmeregelungen und Übergangsfristen zu entwickeln und dem Stadtrat zur Entscheidung vorzulegen, sobald die rechtlichen Rahmenbedingungen hierfür vorliegen.
4. Der Oberbürgermeister wird gebeten, sich weiterhin beim Freistaat Bayern und dem Bund für die Novellierung der Kennzeichnungsverordnung (35. BImSchV) und damit für die Möglichkeit der Weiterentwicklung der bestehenden Umweltzonen einzusetzen, um eine substantielle Verbesserung der NO<sub>2</sub>-Werte erreichen und pauschale Fahrverbote verhindern zu können.
5. Der Oberbürgermeister wird gebeten, den Freistaat Bayern anzuschreiben und um Veröffentlichung des Gutachtens der Maßnahme 1 aus der 6. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für die Stadt München zu bitten sowie an Maßnahme 2 zu erinnern, wonach sich der Freistaat Bayern im Bundesrat dafür einsetzen sollte, dass entsprechende Voraussetzungen für die Schaffung mindestens einer neuen Plakette zur NO<sub>2</sub>-Minderung geschaffen werden.
6. Der Antrag Nr. 14-20 / A 02928 ist damit geschäftsordnungsgemäß erledigt.
7. Der Antrag Nr. 14-20 / A 03171 ist damit geschäftsordnungsgemäß erledigt.
8. Der Antrag Nr. 14-20 / B 03899 ist damit satzungsgemäß erledigt.
9. Der Antrag Nr. 14-20 / B 04226 ist damit satzungsgemäß erledigt.
10. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

### III. **Beschluss**

nach Antrag. Die endgültige Entscheidung in dieser Angelegenheit bleibt der Vollversammlung des Stadtrates vorbehalten.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der Vorsitzende

Die Referentin

Ober-/Bürgermeister

Stephanie Jacobs  
Berufsmäßige Stadträtin

- IV. Abdruck von I. mit III. (Beglaubigungen)  
über das Direktorium HA II/V - Stadtratsprotokolle  
an das Revisionsamt  
an die Stadtkämmerei  
an das Direktorium – Dokumentationsstelle  
an das Referat für Gesundheit und Umwelt RGU-RL-RB-SB
- V. Wv Referat für Gesundheit und Umwelt RGU-RL-RB-SB zur weiteren Veranlassung (Archivierung, Hinweis-Mail).