

Senkung der Feinstaubbelastung im gesamten Stadtgebiet

Empfehlung Nr. 14-20 / E 01890 der Bürgerversammlung des
Stadtbezirkes 09 – Neuhausen-Nymphenburg am 05.12.2017

Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 11659

2 Anlagen

Beschluss des Umweltausschusses

vom 16.10.2018 (SB)

Öffentliche Sitzung

I. Vortrag der Referentin

Die Bürgerversammlung des Stadtbezirkes 09 Neuhausen-Nymphenburg hat am 05.12.2017 die als Anlage 1 beigefügte Empfehlung beschlossen. In dieser Empfehlung wurde unter dem Betreff „Feinstaubbelastung an der Leonrodstraße 78“ folgender Antrag eingebracht und mit Mehrheit angenommen:

„Die Feinstaubbelastung soll im sämtlichen Stadtgebiet gesenkt werden.

Irgendjemand muss damit anfangen.

Unsere Stadt ist mit genügend Alternativen versehen. Warum also nicht mit gutem Beispiel vorangehen und ein rollierendes Fahrverbot im gesamten Stadtgebiet etablieren?

Dies ist nur der Anfang einer gesunden Luft in der ganzen Stadt.

Daher bitte ich die Verantwortlichen um eine Priorisierung der Stadtziele auf das Gut „saubere Luft“.“

Empfehlungen von Bürgerversammlungen werden üblicherweise mit einer Beschlussvorlage für den jeweiligen Bezirksausschuss behandelt. Bei dieser Empfehlung betrifft der Sachverhalt das komplette Stadtgebiet München und muss daher im Umweltausschuss behandelt werden (§ 2 Abs. 2 Satz 1 Bürger- und Einwohnerversammlungssatzung i. V. m. § 9 Abs. 4 der Bezirksausschuss-Satzung in Verbindung mit § 7 Abs. 1 GeschO).

1. Aktueller Sachstand

Zwei Luftschadstoff-Grenzwerte stehen derzeit in der öffentlichen Diskussion: der für Feinstaub (PM₁₀) und der für Stickstoffdioxid (NO₂). Die Feinstaubwerte werden in München seit 2012 dank der erfolgreichen Umweltzone eingehalten. Bei Stickstoffdioxid kann der Jahresgrenzwert von 40 µg/m³ nicht flächendeckend eingehalten werden. Die Berechnungen des Freistaates Bayern haben ergeben¹, dass auf rund einem Viertel der untersuchten Münchner Hauptverkehrsstraßen die Stickstoffdioxidwerte überschritten werden.

Die Tatsache, dass 123 km der Hauptverkehrsstraßen in München betroffen sind, verdeutlicht, dass lokale oder kleinräumige Maßnahmen, wie etwa streckenbezogene Fahrverbote, nicht zur Lösung der Münchner Luftschadstoffsituation beitragen können. Denn Ausweichverkehre würden die Bündelungsfunktion der Hauptverkehrsstraßen aufheben und den Verkehr in Nebenstraßen und Wohngebiete verdrängen. Damit würde die Luftbelastung lediglich örtlich verlagert und unzulässige Grenzwertüberschreitungen an anderen Stellen wären vorprogrammiert. Aus diesem Grunde sind stadtweite Ansätze notwendig, um die lufthygienische Situation zu verbessern.

Dementsprechend waren die Luftschadstoffbelastung in München und insbesondere auch Maßnahmen zu deren Minderung bereits mehrfach und fortlaufend Gegenstand von Stadtratsvorlagen und -entscheidungen. Die Kernpunkte der wichtigsten Vorlagen seit 2017 (Stand Juli 2018) sind im Folgenden kurz aufgeführt.

Grundsatzbeschluss zur Luftreinhaltung Januar 2017

Am 25.01.2017 hat sich der Münchner Stadtrat in einem Grundsatzbeschluss (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 07383) für eine Weiterentwicklung der Münchner Umweltzone zur Reduzierung der Zufahrt von NO₂-emittierenden Fahrzeugen und für die Schaffung entsprechender Plaketten zur bundeseinheitlichen Kennzeichnung der Fahrzeuge ausgesprochen. Übergangsfristen und Ausnahmeregelungen sollen dabei wie bei der Einführung der Umweltzonen für Verhältnismäßigkeit, Abfederung sozialer Hürden und damit Akzeptanz sorgen. Der Stadtrat hat in diesem Beschluss auch 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. Zudem 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 (zulässiges Gesamtgewicht) sollen ausschließlich mit alternativen Antriebsarten beschafft werden, sofern diese für den benötigten Fahrzeugtyp zur Verfügung stehen. Andernfalls werden nur Dieselfahrzeuge, die die Euro 6 (Euro VI)-Grenzwerte im Realbetrieb einhalten,

¹ <https://www.regierung.oberbayern.bayern.de/aufgaben/umwelt/allgemein/luftreinhalte/02716/>.

angeschafft.

Ebenfalls wurde die Münchner Verkehrsgesellschaft (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.

Ergänzende NO₂-Messungen

Um ein klareres Bild von der Luftbelastung und deren Entwicklung an stark frequentierten Straßenabschnitten in München zu bekommen und somit über eine möglichst breite Datenbasis für die Bewertung der Wirksamkeit von Luftreinhalte-Maßnahmen zu erhalten, hat der Stadtrat im Juli 2017 beschlossen (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 09397), eigene Messungen für Stickstoffdioxid an 20 repräsentativen Standorten im Stadtgebiet in Auftrag zu geben. Diese Messungen ergänzen die bereits bestehenden fünf Messstationen des lufthygienischen Landesüberwachungssystems Bayern (LÜB) des bayerischen Ladesamtes für Umwelt (LfU) in München seit 01.01.2018.

Zwischenergebnisse können unter www.muenchen.de/messergebnisse abgerufen werden. Die ersten Zwischenergebnisse lassen eine rückläufige Tendenz erkennen, entscheidend ist jedoch der Mittelwert des gesamten Kalenderjahrs.

Förderprogramm zum Ausbau der Elektromobilität (IHFEM 2018)

Ebenfalls im Juli 2017 hat der Stadtrat entschieden, ein zweites Förderprogramm für die Elektromobilität aufzulegen. Mit insgesamt 60 Mio. € fördert München wie keine andere deutsche Kommune die Elektromobilität: Es gibt zum Beispiel ein eigenes Förderprogramm für Ladesäulen und E-Fahrzeuge sowie zum Betrieb von E-Taxis. Bis 2020 werden mindestens 550 Ladesäulen auf öffentlichem Grund errichtet und ebenfalls bis 2020 wird in München die erste E-Buslinie in Betrieb sein. Der städtische Fuhrpark und die Busflotte des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) werden kontinuierlich auf emissionsarme Fahrzeuge umgestellt und nachgerüstet.

Weiterentwicklung der Umweltzone

In der Beschlussvorlage zur Sitzung der Vollversammlung vom 24.01.2018 (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 10628) wurden die zahlreichen Maßnahmen der Stadt München zur Verbesserung der Luftqualität dargelegt.

Zudem wurde eine Voruntersuchung zu den Szenarien pauschaler und verursacherbezogener Fahrverbote durch die Stadtverwaltung vorgestellt. Diese ergab, dass im Gegensatz zu streckenbezogenen Fahrverboten die Weiterentwicklung der Münchner Umweltzone im bestehenden Umgriff mit vertretbarem technischen und finanziellen Aufwand vollziehbar und verhältnismäßig umsetzbar ist. Die Position des Stadtrats vom Januar 2017, die Weiterentwicklung der Umweltzone anzustreben, wurde vom Stadtrat nochmals bestätigt.

Grundsatzentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts

In den Sitzungsvorlagen zur Vollversammlung des Stadtrates vom 21.03.2018 (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 11152) und vom 27.06.2018 (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 11920) wurde über die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes vom 27.02.2018 betreffend die Sprungrevision in Sachen Luftreinhalteplan Düsseldorf und Stuttgart informiert sowie mögliche Konsequenzen für die Landeshauptstadt München erörtert. In seiner hinsichtlich der Überschreitung der NO_x-Grenzwerte ergangenen Grundsatzentscheidung hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) am 27.02.2018 entschieden, dass das nationale Recht im Zweifel so ausgelegt und angewendet werden muss, dass die europarechtlich vorgegebenen Grenzwerte zur Luftreinhaltung im Interesse des Gesundheitsschutzes eingehalten werden können. Strecken- oder flächenbezogene Fahrverbote sind daher im Rahmen der Luftreinhalteplanung grundsätzlich möglich, wenn sie zur Einhaltung der Grenzwerte notwendig sind und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit über Ausnahmeregelungen und Übergangsfristen berücksichtigt wurde. In die Zuständigkeitsregelung hat das BVerwG nicht eingegriffen, so dass weiterhin die nach Landesrecht jeweils zuständige Landesbehörde über die Notwendigkeit und ggf. Aufnahme von Fahrverboten mit entsprechenden Übergangsfristen und Ausnahmeregelungen in einen Luftreinhalteplan entscheiden muss. Zuständige Landesbehörde in Bayern ist die Regierung von Oberbayern (ROB).

Masterplan zur Luftreinhaltung

In der Sitzungsvorlage zur Vollversammlung des Stadtrates vom 25.07.2018 (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 12218) wurde der Masterplan zur Luftreinhaltung vorgestellt. Die Erstellung des Masterplans hatte zum Ziel, die stadtweiten Aktivitäten zur Luftreinhaltung referatsübergreifend zu bündeln, weiterzuentwickeln und besser zu vernetzen. Dabei wurden in den Handlungsfeldern Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV), Radverkehr, Elektromobilität, Verkehrsmanagement, Mobility Sharing and Pooling sowie Parkraummanagement referatsübergreifend 127 Einzelmaßnahmen in 12 Maßnahmenpaketen gebündelt. In verschiedenen Szenarien wurden lufthygienische Wirkungsanalysen betrieben und bewertet. Die Gesamtkosten für die Maßnahmenpakete im Masterplan ohne ÖPNV-Ausbau betragen ca. 490 Mio. €. Kurz- bis langfristige auf den ÖPNV-Ausbau abzielende Maßnahmen sind in den Maßnahmenpaketen in einem Gesamtvolumen von ca. 12,1 Mrd. € im Masterplan aufgegriffen. Auf Basis des Masterplans sollen die Fördermittel aus dem „Sofortprogramm Saubere Luft 2017-2020“ des Bundes beantragt werden, das im Zuge der „Dieselgipfel“ vom 02.08. und 04.09.2017 mit einem Gesamtvolumen von insgesamt 1 Mrd. € aufgelegt wurde und Maßnahmen zur NO₂-Reduktion finanziert werden sollen. Der Masterplan soll auch in die 7. Fortschreibung des Luftreinhalteplans einfließen, die derzeit bei der Regierung von Oberbayern in Bearbeitung ist. Ebenfalls in dieser Sitzungsvorlage wurden die zahlreichen Anträge zusammenge-

stellt, die die LHM bereits im Rahmen des „Sofortprogramm Saubere Luft 2017-2020“ des Bundes bzw. im Rahmen des „Bayerischen Maßnahmenpaket für saubere Luft in Innenstädten“ des Freistaats Bayern erarbeitet und eingereicht hat.

Ergebnisse Tempolimit Landshuter Allee

Die Maßnahme 1 (M 1) der 5. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für München sieht zur Verbesserung der lufthygienischen Situation an der Landshuter Allee Tempo 50 (T50) mit strenger Überwachung vor. Diese Maßnahme erfolgte auf Basis eines vom Landesamt für Umwelt (LfU) beauftragten Gutachtens „Verkehrsbedingte Immissionen – Wirksamkeit eines Tempolimits auf einer Stadtautobahn in München“. Das Gutachten kam zu dem Ergebnis, dass ein Tempolimit von 50 km/h mit strenger Überwachung in den Luftreinhalteplan aufgenommen werden sollte. Durch die dadurch erwartete Verstetigung des Verkehrsflusses wäre gemäß dem Gutachten eine Reduktion der Luftschadstoffbelastung zu erwarten. Für den Jahresmittelwert bei NO₂ wurde ein Minderungspotenzial in Höhe von 11 µg/m³ (von 84 µg/m³ auf 73 µg/m³) für das Bezugsjahr 2011 berechnet.

Im Oktober 2014 startete die Einführung eines Tempolimits T50 an der Landshuter Allee mit dem Aufstellen von Verkehrsschildern für die zulässige Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h. Kurze Zeit später wurden vier Kabinen für Geschwindigkeitsmesssysteme fest installiert und anschließend mit „Blitzern“ versehen. Nach einem mehrmonatigen Probetrieb begann im Juli 2015 der Echtzeitbetrieb (strenge Überwachung).

Im Rahmen des Vorhabens „Ursachenuntersuchung von außergewöhnlichen Stickstoffdioxid-Immissionen – Neue Potentiale für die Luftreinhalteplanung und Übertragbarkeit von Maßnahmen“ (URPOL-Projekt) hat das LfU die Wirksamkeit des mit der 5. Fortschreibung des Luftreinhalteplanes München 2014 eingeführten Tempolimits in der Landshuter Allee auf die NO₂ Belastungssituation (Realanalyse Tempolimit) analysiert. Die Wirkung des Tempolimits wird dabei durch vergleichende Untersuchungen vor und nach erfolgter Umsetzung abgeschätzt. Verkehrsaufkommen, Fahrgeschwindigkeiten und Verkehrszustände werden anhand einer durch die Stadt München betriebenen Verkehrszähleinrichtung auf Höhe der Hirschbergstraße untersucht. Die NO₂-Belastungssituation in der Landshuter Allee vor und nach Einführung des Tempolimits wird anhand der Daten der LÜB-Messungen des LfU und orientierender Messungen mit NO₂-Passivsammlern analysiert.

Mit der Einführung von T50 konnten die Fahrgeschwindigkeiten deutlich verringert werden: Hohe Geschwindigkeitsanteile > 65 km/h werden nicht mehr beobachtet, der Anteil im Bereich der mittleren Geschwindigkeiten (40 – 60 km/h) ist von 1-24 % auf 87-94 % angestiegen. Nach Einführung des Tempolimits liegen bei flüssigem Verkehr geringere mittlere NO₂-Konzentrationen vor. Der Trend bei den Überschreitungen des

NO₂-Stundenmittelwerts ist rückläufig. 2016 wurde die Anzahl von 18 zulässigen Stunden mit einer NO₂-Belastung von mehr als 200 µg/m³ erstmalig mit 13 Stunden eingehalten. 2014 waren insgesamt noch 24 Überschreitungsstunden zu verzeichnen. Von 2014 bis 2016 sank der NO₂-Jahresmittelwert um 3 µg/m³ an der Landshuter Allee (2014: 83 µg/m³, 2015: 84 µg/m³, 2016: 80 µg/m³). Im städtischen Hintergrund wurden diese Minderungsraten nicht beobachtet, so dass von einem lokalen Effekt auszugehen ist.

Das Tempolimit mit strikter Überwachung an der Landshuter Allee erhöhte insgesamt die Homogenität des flüssigen Verkehrs, so dass die damit einhergehende Verstärkung des Verkehrs zu den Veränderungen der Luftsituation führte. Aufgrund der hohen Verkehrsbelastung und -zunahmen sind jedoch nicht alle prognostizierten Reduktionseffekte (vom Gutachter errechnetes Minderungspotenzial von 11 µg/m³ beim NO₂-Jahresmittelwert) eingetreten.

Die in der Analyse des LfU getroffenen Aussagen zur Wirkung von Geschwindigkeitsreduzierung auf T50 an der Landshuter Allee können aufgrund der unterschiedlichen Verkehrssituationen und örtlichen Gegebenheiten nicht auf andere Bereiche des Mittleren Rings übertragen werden.

Das vollständige Gutachten des Landesamts für Umwelt „Realanalyse - Tempolimit an der Landshuter Allee in München“ ist abrufbar auf der Homepage des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz unter: <http://www.bestellen.bayern.de/stmug.html>. Zudem kann auf die Antworten des Referats für Gesundheit und Umwelt auf die Stadtratsanfrage Nr. 14-20 / F 01134 „Reduzierung der Abgaskonzentration an der Landshuter Allee. War die Reduzierung der Geschwindigkeit das geeignete Mittel?“ verwiesen werden.

2. Bewertung der dargestellten Aktivitäten im Hinblick auf die Empfehlung Nr. 14-20 / E 01890

In der vorliegenden BV-Empfehlung wird ein rollierendes, also ein im obigen Sinne streckenbezogenes Fahrverbot gefordert.

Die Idee eines rollierenden Fahrverbots ist aus Sicht der Stadtbezirksebene nachvollziehbar, löst aus gesamtstädtischer Sicht jedoch nicht die Thematik, sondern verlagert sie nur auf andere Stadtgebiete oder im schlechtesten Fall sogar in Wohngebiete. Das BVerwG hat in seinem o. g. Grundsatzurteil vom 27.02.2018 ausgeführt, dass strecken- oder flächenbezogene Fahrverbote nicht zu Grenzwertüberschreitungen an anderen Stellen führen dürfen. Die Entscheidung ist zwar mit Blick auf die Überschreitung von NO_x-Grenzwerten ergangen, dürfte aber auf die Feinstaubthematik übertragbar sein.

Eine Ausweitung des räumlichen Umgriffs der Umweltzone auf den Mittleren Ring kann insofern nicht erfolgen, da geeignete Ausweichstrecken nicht vorhanden sind und somit eine Verdrängung des Verkehrs in umliegende kleinere Straßen und Wohngebiete die Folge wäre, die die Verkehrsmenge nicht abwickeln können. Abgesehen von daraus resultierenden Stau- und Lärmbelastungen in den Wohngebieten würde dies auch zu einer Verschiebung der Luftschadstoffproblematik in die Ausweichstraßen führen, was gemäß des bereits zitierten Urteils des BVerwG weder zulässig noch seitens der Stadt München für die ansässige Bevölkerung gewünscht ist.

Das Referat für Gesundheit und Umwelt weist darauf hin, dass auch an der Landshuter Allee die Feinstaubwerte seit 2012 eingehalten werden, obwohl diese außerhalb der bestehenden Umweltzone liegt. Es ist daher davon auszugehen, dass die bestehende Umweltzone eine deutliche Strahlkraft auch über den engeren Gültigkeitsbereich hinaus entfaltet hat. Dementsprechend würde auch eine Weiterentwicklung der Umweltzone im jetzigen Umgriff zu einer merklichen Verbesserung der Luftqualitätssituation am Mittleren Ring führen.

Die Darstellung der Aktivitäten der Landeshauptstadt München zeigt, dass die (weiter) geforderte Priorisierung der Stadtziele auf das Schutzgut „saubere Luft“ bereits erfolgt ist.

Anhörung des Bezirksausschusses

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung des Bezirksausschusses 09 Neuhausen-Nymphenburg vorgeschrieben (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung). Das Gremium des Stadtbezirks 09 wurde um eine Stellungnahme gebeten und hat dieser Vorlage zugestimmt (Anlage 2).

Zeitgleich mit der Anhörung des Bezirksausschusses wurde je ein Entwurfsexemplar an die Korreferentin, den Verwaltungsbeirat, die Fraktionen, Gruppierungen und Einzelstadträte/-innen zur vorläufigen Kenntnisnahme übersandt.

Nachtragsbegründung

Der Bezirksausschuss 09 hatte den Tagesordnungspunkt von der August- in die September-Sitzung vertagt, sodass dem RGU die Stellungnahme des BA 09 erst am 01.10.2018 zugestellt wurde. Eine finale Fertigstellung und Einbringung dieser Beschlussvorlage im Rahmen der vorgesehenen Vorlaufzeiten war daher nicht möglich.

Die Korreferentin des Referates für Gesundheit und Umwelt, Frau Stadträtin Sabine Krieger, der zuständige Verwaltungsbeirat, Herr Stadtrat Jens Röver, die BA-Geschäftsstelle Nord sowie die Stadtkämmerei haben einen Abdruck der Vorlage erhalten.

II. Antrag der Referentin

1. Der Empfehlung der Bürgerversammlung des Stadtbezirkes 09 – Neuhausen-Nymphenburg, ein rollierendes Fahrverbot einzuführen, kann gemäß den Ausführungen im Vortrag der Referentin nicht entsprochen werden.
2. Die geforderte Priorisierung der Stadtziele auf das Schutzgut „saubere Luft“ ist, wie dargestellt, bereits erfolgt. Der Empfehlung der Bürgerversammlung des Stadtbezirkes 09 – Neuhausen-Nymphenburg wurde bereits entsprochen.
3. Die Empfehlung Nr. 14-20 / E 01890 der Bürgerversammlung des Stadtbezirkes 09 – Neuhausen-Nymphenburg vom 05.12.2017 ist damit satzungsgemäß erledigt.
4. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss

nach Antrag.

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).