

7. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für die Stadt München durch die Regierung von Oberbayern

Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 13611

1 Anlage

Bekanntgabe in der Sitzung des Umweltausschusses vom 11.12.2018 Öffentliche Sitzung

I. Vortrag der Referentin

1. Anlass

Die Regierung von Oberbayern hat unter anderem die Landeshauptstadt München mit E-Mail vom 8. November 2018 aufgefordert, Maßnahmen - insbesondere aus dem Masterplan zur Luftreinhaltung - für die Erstellung der 7. Fortschreibung ihres Luftreinhalteplans für die Stadt München unter Verwendung eines vorgegebenen Formblattes bis Mitte November zu melden. Die Frist wurde zwischenzeitlich verlängert, so dass eine Stadtratsinformation in der heutigen Sitzung ermöglicht wird.

Mit dieser Vorlage wird der Stadtrat über die Rückmeldung der Landeshauptstadt München an die zuständige Regierung von Oberbayern zur 7. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für die Stadt München informiert.

2. Rückmeldung der Landeshauptstadt München zur 7. Fortschreibung des Luftreinhalteplans der Regierung von Oberbayern für das Stadtgebiet München

Nach § 47 Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) sind die nach Landesrecht zuständigen Behörden für die Aufstellung von Luftreinhalteplänen zuständig. In Bayern sind dies nach Art. 8 Bayerisches Immissionsschutzgesetz (BayImSchG) die Regierungen. Die Entscheidung über die Fortschreibung des Luftreinhalteplans für die Stadt München sowie die Aufnahme von Maßnahmen in diesen obliegt folglich der Regierung von Oberbayern.

Das Referat für Gesundheit und Umwelt hat im Benehmen mit dem Büro des Oberbürgermeisters, dem Büro des 2. Bürgermeisters, dem Kreisverwaltungsreferat, dem Referat für Stadtplanung und Bauordnung, dem Baureferat, dem Referat für

Arbeit und Wirtschaft, dem Direktorium sowie den Stadtwerken München (SWM) die in der Anlage aufgeführten sowie nachfolgend erläuterten Dokumente entwickelt und wird diese der Regierung von Oberbayern zusenden.

2.1 7. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für das Stadtgebiet München

Die 7. Fortschreibung des Luftreinhalteplans der Regierung von Oberbayern soll sich nach Angaben der Regierung an dem bereits im Januar 2018 veröffentlichten Konzept zur 7. Fortschreibung des Luftreinhalteplans¹ orientieren.

In einer Darstellung der Immissionssituation im Stadtgebiet sollen auch die vorläufigen Messergebnisse der von der Landeshauptstadt München seit 1. Januar 2018 beauftragten 20 ergänzenden NO₂-Messungen berücksichtigt werden.

Weiterhin sollen das „Maßnahmenpaket für Saubere Luft in Innenstädten“ der Bayerischen Staatsregierung vom Juli 2017, welches Maßnahmen zur Förderung innovativer Antriebe/Elektromobilität, des Öffentlichen Personen Nahverkehrs (ÖPNV), des Radverkehrs und Maßnahmen zur Unterstützung nachhaltiger Mobilitätskonzepte vorsieht, ebenso wie der "Verkehrspakt Großraum München" und die auf Bundesebene verabredeten Maßnahmen zur Luftreinhaltung, wie das „Sofortprogramm Saubere Luft 2017-2020“, aufgeführt und daraus Maßnahmen abgeleitet werden.

Wie im bereits veröffentlichten Konzept vom Januar 2018 vorgesehen, soll der Masterplan zur Luftreinhaltung der Landeshauptstadt München Teil der 7. Fortschreibung werden.

Die Aufnahme von Fahreinschränkungen für stark NO_x-emittierende Fahrzeuge ist nach gegenwärtiger Kenntnis nicht vorgesehen.

Die Landeshauptstadt München gibt nachfolgende Rückmeldung an die Regierung von Oberbayern.

2.2 Maßnahmenblatt Wirkungsanalyse

Im Nachgang zum Grundsatzurteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. Februar 2018 zur grundsätzlichen Möglichkeit von strecken- oder flächenbezogenen Fahrverboten bei Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes hatte die Landeshauptstadt München bereits mit Schreiben der Umweltreferentin an die Regierungspräsidentin vom 4. Juni 2018 vorgeschlagen, eine Wirkungsanalyse dieser Optionen und der vom Bund sowie vom Freistaat zur Verhinderung von Fahrverboten vorgesehenen Maßnahmenpakete durchzuführen. Dieser Vorstoß wird in Form eines Maßnahmenblattes erneut eingebracht.

Bei der Wirkungsanalyse sollen unter anderem folgende Entwicklungen be-

¹ Vgl.: Regierung von Oberbayern, Internetquelle (3.12.2018):
<https://www.regierung.oberbayern.bayern.de/aufgaben/umwelt/allgemein/luftreinhalte/12744/index.php>

rücksichtigt werden:

- „Maßnahmenpaket für Saubere Luft in Innenstädten“ der Bayerischen Staatsregierung
- Software-Updates durch die Automobilindustrie
- Grundsatzentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts
- "Sofortprogramm Saubere Luft" des Bundes
- Angebote der Automobilindustrie für Umstiegsprämien und Hardware-Nachrüstungen
- Von der Bundesregierung vorgesehene veränderte Rahmenbedingungen des BImSchG, nach denen Fahrverbote in Städten mit Grenzwertüberschreitungen bis $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ als unverhältnismäßig eingestuft und Ausnahmen von Fahrverboten pauschal für Diesel EURO 6 und unterhalb des Stickoxid-Wertes von $270 \text{ mg}/\text{km}$ gesetzlich festgelegt werden sollen.
- Entwicklung der gemessenen NO_2 -Werte im Stadtgebiet München

Ziel der Wirkungsanalyse ist es, in Abwägung der Vielzahl von betroffenen Interessen und Rechtsgüter unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes die notwendigen Maßnahmen zu identifizieren und letztendlich ihre Aufnahme durch die Regierung von Oberbayern in eine Fortschreibung des Luftreinhalteplans zu ermöglichen, um die NO_2 -Grenzwerte schnellstmöglich in München auch an den stark befahrenen Verkehrsabschnitten und damit flächendeckend einhalten zu können. Dabei ist auch der mit Maßnahme M2 der 6. Fortschreibung des Luftreinhalteplans (Weiterentwicklung der Umweltzone nach Schaffung der rechtlichen Grundlagen durch den Bund; insbesondere neue Plakette und Ausnahmeregelungen) vorgesehene Weg zu prüfen.

Das Maßnahmenblatt "Wirkungsanalyse für Handlungsoptionen zur Reduzierung der NO_2 -Immissionen außerhalb des Masterplans Luftreinhaltung der Landeshauptstadt München" ist als Maßnahme Nr. 1 in der Anlage aufgeführt.

2.3 Maßnahmenblatt Masterplan zur Luftreinhaltung der Landeshauptstadt München

Die Vollversammlung des Münchner Stadtrates hat in ihrer Sitzung am 25. Juli 2018 den Masterplan Luftreinhaltung für die Landeshauptstadt München als Grundlage für Maßnahmen zur weiteren Verbesserung der Luftsituation in München beschlossen (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 12218). Entsprechende Projekte aus dem Masterplan sind soweit noch nicht geschehen dem Stadtrat sobald als möglich, jedoch spätestens bis 2020, zur Entscheidung vorzulegen. Die Ergebnisse des Masterplans werden in die Fortschreibungen und Prozesse der verschiedenen Planungsinstrumente, insbesondere in die Weiterentwicklung des Verkehrsentwicklungsplans zum Mobilitätsplan für München (Mobi-

MUC), den Nahverkehrsplan und den Verkehrs- und Mobilitätsmanagementplan aufgenommen, dort gegebenenfalls vertieft und weiter entwickelt.

Mit dem Maßnahmenblatt wird der Masterplan als Ganzes in den Luftreinhalteplan eingebracht. Damit werden die Wechselwirkungen der einzelnen Maßnahmen und ihre Auswirkungen auf die Luftqualität im Gesamtzusammenhang dargestellt. Auch wird ein Überblick über den aktuellen Umsetzungsstand der einzelnen Maßnahmen im Kontext der Förderlandschaft des Bundes und des Landes sowie über zuvor schon ergriffene Maßnahmen der Landeshauptstadt München gegeben.

Ziel der Aufnahme des Maßnahmenblattes in die 7. Fortschreibung des Luftreinhalteplans ist es zum einen zu verdeutlichen, dass die Landeshauptstadt München in einem Gesamtplan alle Maßnahmen identifiziert, in die Planung gebracht bzw. bereits soweit als möglich ergriffen hat, die in ihrem Einflussbereich liegen. Zum anderen wird verdeutlicht, dass nach den dem Masterplan zugrundeliegenden Immissionsberechnungen die Maßnahmen nicht ausreichen werden, um im Jahr 2020 die NO₂-Grenzwerte an allen betroffenen Straßenabschnitten in München einzuhalten.

Der Masterplan ist kein rechtlich bindendes Planwerk, wie ihn der Luftreinhalteplan der Regierung von Oberbayern für die Landeshauptstadt München im Sinne des BImSchG darstellt. Die im Masterplan zusammengestellten Maßnahmen stellen weder eine abschließende Liste oder eine finale Priorisierung dar, noch greift sie den notwendigen Beschlussfassungen in den entsprechenden Stadtratsgremien vor. Eine Durchführung der einzelnen Maßnahmen bedarf einer Beschlussfassung durch den Münchner Stadtrat, sofern diese noch nicht vorliegt, sowie ggf. der Zusage einer entsprechenden Förderung durch den Bund oder den Freistaat Bayern. Damit ist der Stadtrat auch bei etwaig einzureichenden Förderanträgen mit Bezug zum Masterplan zu befassen. Vor diesem Hintergrund werden sowohl das Maßnahmenblatt zum Masterplan als Ganzes, als auch die Maßnahmenblätter zu den Einzelmaßnahmen explizit unter den Vorbehalt der Stadtratszustimmung sowie ggf. einer entsprechenden Förderung durch den Bund oder den Freistaat Bayern gestellt und der Regierung von Oberbayern auch entsprechend kommuniziert.

Das Maßnahmenblatt "Masterplan zur Luftreinhaltung für die Landeshauptstadt München" ist als Maßnahme Nr. 2 in der Anlage aufgeführt.

2.4 Maßnahmenblätter zu den Maßnahmen aus dem Masterplan zur Luftreinhaltung

Im Masterplan Luftreinhaltung sind 127 Maßnahmen im Einflussbereich der Landeshauptstadt München aufgeführt. Diese werden - jeweils soweit noch keine Beschlussfassung vorliegt unter dem Vorbehalt der Stadtratszustimmung - als Maßnahmenblatt eingebracht.

Auch wenn einzelne Maßnahmen bereits Teil der 6. Fortschreibung des Luftreinhalteplans oder ggf. noch im Vorplanungsstand sind, werden sie eingebracht, um das gesamte Handlungsspektrum der Landeshauptstadt München abzudecken.

Die Maßnahmenblätter sind als Maßnahmen Nr. 3-128 in der Anlage aufgeführt.

3. Entscheidung über Fahrverbote liegt bei der Regierung von Oberbayern

Die Abwägung, ob das Maßnahmenbündel aus dem Masterplan Luftreinhaltung der Landeshauptstadt München in Kombination mit den Programmen des Bundes und des Freistaats ausreichen wird, die NO₂-Grenzwerte schnellstmöglich an allen betroffenen Straßenabschnitten in München einzuhalten, obliegt der Regierung von Oberbayern als zuständige Behörde. Auch hat sie die Prüfung und den Abwägungsprozess einschneidender Maßnahmen im Interesse der Luftqualität und damit des Gesundheitsschutzes der Bevölkerung unter hinreichender Berücksichtigung der Mobilitätsinteressen jeder Einzelnen und jedes Einzelnen, einer funktionierenden Stadtlogistik sowie der sonstigen betroffenen Interessen und Rechtsgüter unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und nach Maßgabe des Grundsatzurteils des Bundesverwaltungsgericht vom 27. Februar 2018 durchzuführen.

Die Erstellung der Masterpläne der Kommunen wurde vom Bund zu 100 Prozent gefördert, um Fahrverbote zu verhindern. Daher sind Fahrverbote kein Gegenstand der Masterpläne der von NO₂-Grenzwertüberschreitungen betroffenen Kommunen in Deutschland.

Das Bundesverwaltungsgericht hat mit seiner Grundsatzentscheidung vom 27. Februar 2018 zu den Luftreinhalteplänen der jeweiligen Länder für die Städte Stuttgart und Düsseldorf entschieden, dass Fahrverbote, sofern sie nach der Abwägung der Vielzahl von betroffenen Interessen und Rechtsgütern unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit im Sinne des Gesundheitsschutzes für notwendig erachtet werden, im Rahmen eines Luftreinhalteplans vorgesehen werden können. Das Urteil führte zu keiner Änderung der Zuständigkeiten bezüglich der Erstellung eines Luftreinhalteplans, so dass die Zuständigkeit für die Aufstellung eines Luftreinhalteplans für das Stadtgebiet München weiterhin bei der Regierung von Oberbayern liegt.

In Maßnahme M2 der 6. Fortschreibung des Luftreinhalteplans (Veröffentlichung Dezember 2015) ist eine Anpassung der bestehenden Umweltzone zur Reduzierung der NO₂-Belastung bereits vorgesehen, sobald die darin genannten rechtlichen Grundlagen (neue Plakette und Regelungen zu Ausnahmen) durch eine Novellierung der 35. BImSchV vorliegen, eine lufthygienische Wirksamkeitsanalyse durchgeführt und eine Beschlussfassung des Münchner Stadtrats erfolgt ist.

Die Bundesregierung hat sich entgegen der Empfehlung des Deutschen Städtetags und der betroffenen Kommunen² explizit gegen die Schaffung neuer NO₂-Plaketten ("Blaue Plakette") und für die im "Konzept für saubere Luft und die Sicherung der individuellen Mobilität in unseren Städten" vorgesehenen Maßnahmen und Änderungen des BImSchG ausgesprochen. Das Bundeskabinett hat am 15. November 2018 beschlossen, das BImSchG insofern zu ändern, als dass in Städten, in denen der Stickoxid-Grenzwert von 40 µg/m³ nur geringfügig überschritten wird, Fahrverbote in aller Regel unverhältnismäßig sind. Das gilt für die Städte, in denen der Jahresmittelwert 40 bis 50 µg/m³ beträgt. Mit dieser Regelung nimmt die Bundesregierung eine Bestimmung zur Auslegung der Verhältnismäßigkeit in das BImSchG auf. Außerdem soll das Gesetz festschreiben, welche Fahrzeuge von Fahrverboten ausgenommen werden. Vorgesehen sind generell Diesel-Fahrzeuge EURO 6 und ebenso EURO 4 und 5, wenn sie weniger als 270 Milligramm Stickoxid pro Kilometer ausstoßen. Damit sollen mit Hardware nachgerüstete Pkws auch von Fahrverboten ausgenommen werden, ebenso wie Nutzfahrzeuge. Darunter werden Fahrzeuge verstanden, bei denen die Nachrüstung mit öffentlichen Geldern gefördert wurde. Ausnahmen soll es zudem für Einsatzfahrzeuge wie Krankenwagen und Polizeifahrzeuge geben.

Inwiefern die Handlungsoptionen aus dem Grundsatzurteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. Februar 2018 bereits ausreichen, um die bestehende Umweltzone in München zur Reduzierung der NO₂-Werte weiter zu entwickeln und damit M2 aus der 6. Fortschreibung aufzugreifen, muss die Regierung von Oberbayern abwägen.

Die Landeshauptstadt München schlägt der Regierung von Oberbayern mit der Wirkungsanalyse das entscheidende Instrument vor, um die Grundlage dafür zu bekommen, unter Berücksichtigung aller von Bund, Freistaat, Landeshauptstadt und dem Bundesverwaltungsgericht gegebenen Handlungsoptionen in Abwägung der sich verändernden NO₂-Werte im Stadtgebiet und der Verhältnismäßigkeit den bestmöglichen Aktionsplan zur schnellstmöglichen Einhaltung der NO₂-Grenzwerte in München zu finden.

² Mit Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 10628 hat sich der Münchner Stadtrat in seiner Vollversammlung am 24. Januar 2018 ebenfalls für die Weiterentwicklung der Münchner Umweltzone mittels einer neuen Plakette zur Reduzierung von NO₂-emissionsstarken Fahrzeugen ausgesprochen und den Oberbürgermeister gebeten, sich bei Bund und Freistaat für eine Novellierung der Kennzeichnungsverordnung (35. BImSchV) einzusetzen.

Nachtragsbegründung

Aufgrund der kurzen Fristsetzung durch die Regierung von Oberbayern sowie die aufwendigen Abstimmungsprozesse mit allen beteiligten Stellen konnte diese Vorlage nicht früher erstellt werden. Geleitet von dem Wunsch, den Stadtrat umgehend und schnellstmöglich zu informieren, wird diese Vorlage im Nachtrag in die Sitzung des Umweltausschusses am 11.12.2018 eingebracht.

Die Korreferentin des Referates für Gesundheit und Umwelt, Frau Stadträtin Sabine Krieger, der zuständige Verwaltungsbeirat, Herr Stadtrat Jens Röver sowie das Kreisverwaltungsreferat, das Referat für Stadtplanung und Bauordnung, das Referat für Arbeit und Wirtschaft, das Baureferat, das Direktorium und die Stadtkämmerei haben einen Abdruck der Vorlage erhalten.

II. Bekannt gegeben

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der Vorsitzende

Die Referentin

Ober-/Bürgermeister

Stephanie Jacobs
Berufsmäßige Stadträtin

- III. Abdruck von I. mit II.
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
- IV. Wv Referat für Gesundheit und Umwelt RGU-RL-RB-SB
zur weiteren Veranlassung (Archivierung, Hinweis-Mail).