

Werkstattgespräch – Künftige Mobilität in Metropolen



1. Ausgangslage

Trotz aller bisherigen Anstrengungen werden in Metropolen und Ballungsräumen die Grenzwerte der Luftqualität immer wieder überschritten. Hauptsächlich dafür sind die Verkehrsemissionen, insbesondere von Diesel-LKW's und -PKW's. Damit wird einerseits immer dringlicher die Einhaltung der EU-Luftqualitätsrichtlinie. Andererseits und vor allem geht es jedoch um die langfristige Umwelt- und Lebensqualität für Bürgerinnen und Bürger in großstädtischen Verdichtungsräumen.

Den rechtlich möglichen Handlungsspielraum steckt im Wesentlichen bereits die europäische Richtlinie ab, die der Bund im Immissionsschutzrecht umgesetzt hat. Den Handlungsdruck auf die Kommunen verschärfen Urteile mehrerer Verwaltungsgerichte in Deutschland, die erkannt haben, dass Verbände und Einzelpersonen von den Kommunen die Umsetzung verschärfter Maßnahmen zur Einhaltung der Immissionswerte fordern können. Auch der Druck aus dem Ausland steigt, aktuell läuft ein Vertragsverletzungsverfahren durch die EU.



Diese Ausgangslage war Anlass für unser Werkstattgespräch “Künftige Mobilität in Metropolen” am 31. Januar 2017 bei GvW Graf von Westphalen in München. Hochkarätige Vertreter aus Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Recht haben hier über das Spannungsverhältnis der künftigen Mobilität und der Umweltqualität in der Landeshauptstadt München diskutiert:

- Sind Verbote und Beschränkungen erfolgsversprechende Maßnahmen?
- Was können neue Technologien in der Automobilwirtschaft leisten?
- Mit welchen innovativen Mobilitätsdienstleistungen lässt sich der Innenstadtverkehr reduzieren?

2. Die Situation in München

Gerade der Freistaat Bayern und die Landeshauptstadt München sind in Bezug auf den Schutz von Umwelt und Natur in vielfacher Weise vorbildlich. So weist z. B. die Isar heute wieder Badewasserqualität inmitten einer Millionenstadt auf. Bezüglich der Luftqualität ist die Landeshauptstadt München jedoch zum Handeln aufgefordert.

Positiv ist die Entwicklung der Feinstaub-Emissionen in der LHSt zu beurteilen. Denn die Feinstaubbelastung konnte nach dem aktuellen Luftreinhalteplan des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz im Zeitraum von 2005 bis 2014 deutlich reduziert werden. Wurde im Jahr 2005 noch an mehr als 100 Tagen ein zu hoher Feinstaubwert im City-Bereich (Landshuter Allee) gemessen, konnte zehn Jahre später an gleicher Stelle die zulässige Zahl von 35 Tagen mit erhöhter Feinstaubbelastung bei weitem unterschritten werden.



Weniger erfreulich ist der nahezu konstant gebliebene, hohe Stickstoffdioxid (NO₂)-Ausstoß in München. Legt man auch hier den Luftreinhalteplan zu Grunde, übersteigen die Emissionen mehr als das Doppelte des erlaubten Werts an der Landshuter Allee. Nach der am 31. Januar erschienenen jährlichen Auswertung NO₂ des Umweltbundesamtes hat die Landshuter Allee den zweithöchsten NO₂-Messwert in Deutschland.

Der Verursacher ist klar: Diesel-Pkw und Nutzfahrzeuge verursachen insgesamt 91 % des lokalen NO₂-Verkehrsanteils (Immissionen) in der Landshuter Allee. Negativ bemerkbar macht sich, dass noch ein Großteil der PKW-Flotte in der LHSt mit älteren Abgasnormen als Euro 6 unterwegs ist – und somit deutlich mehr emittiert.

Der Anteil von Euro 6-Fahrzeugen an der PKW-Flotte wird in München kurzfristig kaum spürbar steigen. Bis dahin sitzen die Gerichte der LHSt im Nacken. So wie das VG München mit zwei aktuellen Gerichtsentscheidungen (Beschl. und Urt. v. 21.6.2016), in denen es die LHSt zur Einhaltung der Grenzwerte für Feinstaub und Stickstoffdioxid verpflichtet.

Am 16. Februar wurde vor dem VGH in der Vollstreckungssache mündlich verhandelt. In der mündlichen Verhandlung wurde deutlich, dass die Richter Fahrverbote für erforderlich hielten. Dafür fehlte es aber noch an der Rechtsgrundlage. Eine Entscheidung soll bis Anfang März ergehen (mehr dazu siehe z.B. [hier](#)).

Die Ereignisse überschlagen sich: Stuttgart wird ab 2018 ein Fahrverbot für viele Dieselfahrzeuge verhängen. Das hat die grün-schwarze Landesregierung in diesen Tagen beschlossen. An Tagen mit Feinstaubalarm sollen dann in ausgewählten Stadtbezirken Diesel unterhalb von Euro 6 nicht mehr fahren dürfen (mehr dazu siehe z.B. [hier](#)).

3. Maßnahmen

Welche Maßnahmen kann die Stadt München umsetzen, um die Belastungen durch Stickstoffdioxid in der Stadt zu reduzieren? Ausgeklammert bleiben im Folgenden klassische verkehrspolitische Maßnahmen wie der Bau eines geschlossenen Autobahnringes rund um München, die Stärkung des ÖPNV oder der Ausbau des Fahrradnetzes.

a) Verbote und Beschränkungen

Die Gerichte drängen auf regulatorische Maßnahmen, die kurzfristig geeignet sind, den NO₂-Ausstoß in Innenstädten zu verringern. Durch die zunehmende Berichterstattung in den Medien zu einem möglichen Kausalzusammenhang zwischen NO₂-Emissionen und Gesundheitsgefährdung und durch zahlreiche Aktivitäten von Umweltverbänden wird dieser Druck noch erhöht.

Dirigistische Maßnahmen wie Verbote und Beschränkungen haben häufig den Makel fehlender Akzeptanz in der Bevölkerung. Es ist daher immer zu prüfen, ob weniger einschneidende Maßnahmen zur Verfügung stehen, den Zweck zu erreichen.

Das VG Düsseldorf hat in seiner viel diskutierten Entscheidung ein Fahrverbot von Dieselfahrzeugen thematisiert (Urt. v. 13.09.2016 – 3 K 7695/15). Das Bundesverwaltungsgericht muss nun nach einer Sprungrevision klären, ob Fahrverbote nach den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit rechtlich möglich sind.



An der Rechtsgrundlage fehlt es zurzeit noch im Hinblick auf die Einführung der sog. “Blauen” Plakette. Die Pläne, dass nur noch besonders schadstoffarme Fahrzeuge in Städte mit blauen

Umweltzonen hineinfahren dürfen, liegen vorerst auf Eis. Die Minister der Länder haben sich mehrheitlich gegen die “Blaue” Plakette ausgesprochen.

Eine Beschränkung, wie sie etwa in Paris praktiziert wird, ist ein partielles Auto-Fahrverbot. So dürfen in Frankreichs Hauptstadt an bestimmten Tagen nur Autos mit geraden und an anderen Tagen nur solche mit ungeraden Kennzeichen fahren. Viele Ausnahmevorschriften erschweren dort die Kontrollen, Halter von zwei Fahrzeugen mit jeweils einem geraden und einem ungeraden Kennzeichen sind bevorteilt.

Forderungen nach einer City-Maut für München und bayerische Kommunen werden laut. Nach einem Antrag der GRÜNEN soll sich der Tarif für die Einfahrt in die Mautzone nach der jeweiligen Schadstoffklasse richten; Elektromobile und Fahrzeuge mit Wasserstoffantrieb erhalten dagegen kostenfreie Einfahrt. Kritisiert wird der soziale Aspekt einer solchen Maut, der allerdings auch gegen die Einführung einer „Blauen“ Plakette angeführt werden könnte. Anhänger einer City-Maut verweisen dagegen auf die positiven Erfahrungen in London/Stockholm und ihre dort deutlich angestiegene Akzeptanz nach ihrer jeweiligen Einführung. Mit der City-Maut könnten zugleich Mittel für Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur erwirtschaftet werden.

b) Neue Technologien



Der E-Mobilität fehlt es in Deutschland (noch) an Akzeptanz. Obwohl zahlreiche finanzielle Anreize geschaffen werden und die LHSt München gerade ein 30-Millionen-Förderprogramm zur Elektromobilität aufgelegt hat u.a. zur Errichtung von 100 Ladeinfrastrukturen, steigt die Anzahl der Neuzulassungen von Elektromobilen nicht wie erhofft.

Einer der Hauptgründe bleibt die eingeschränkte Reichweite von eMobilen und eTrucks, auch wenn die Entwicklung hier voranschreitet. So hat z.B. die Daimler AG verschiedene eTrucks entwickelt, die eine Reichweite von bis zu 200 km schaffen. Die Einrichtung von kleineren Innenstadt-Hubs – wie z.B. durch den Logistiker DACHSER – könnte auch die Nutzung dieser eMobile und eTrucks positiv beeinflussen. Zu überlegen wäre es, weitere Anreize für die Nutzung von Elektromobilität in Innenstädten zu setzen (z.B. verlängerte Einfahrtszeiten).

Die nicht ausreichende Ladeinfrastruktur ist ein weiteres Entwicklungshemmnis. Auch die Privatwirtschaft sollte sich am Ausbau der Ladeinfrastruktur beteiligen. Die Möglichkeit, PKWs im Unternehmen aufzuladen, kann das Bewusstsein der Mitarbeiter für die umweltschonende E-Mobilität fördern. Durch den verstärkten Einsatz von flexiblen Beschäftigungsformen („Die Arbeit kommt zum Menschen“) können Unternehmen zudem etwas für die Reduzierung des innerstädtischen Verkehrs tun.

Nicht gesichert ist, ob die Stromnetze überhaupt einem starken Andrang an den Ladesäulen standhalten würden. Unternehmen wie Siemens investieren daher zunehmend auch in den Ausbau der Wasserstoff-Mobilität.

c) Intelligente Mobilitätskonzepte



Fahrzeuge und Verkehrsinfrastruktur werden bereits erfolgreich vernetzt, wie einige dieser Beispiele zeigen:

BMW hat in einem Berliner Quartier gemeinsam mit der Stadt und Anwohnern Fahrzeuge “abgeschafft” und stattdessen öffentlichen Parkraum für Car Sharing geschaffen. Der Verkehr für die Parkplatzsuche sei dadurch deutlich gesunken.

Die Audi Boston Sommerville ist ein Pilotprojekt zwischen dem Automobilhersteller aus Ingolstadt und der US-amerikanischen Stadt an der Ostküste. Ein Datenaustausch zwischen Fahrzeugen und den Ampelanlagen soll Staus eindämmen, indem die Ampelphasen passend zum Verkehrsaufkommen geschaltet werden. Durch selbstparkende Autos in einem Parkhaus soll zudem zusätzlicher Parkraum geschaffen werden. Denn diese intelligenten Fahrzeuge benötigten weniger Rangierfläche und Abstand zueinander.

Der Logistiker DACHSER hat mit seinen kleinen Innenstadt-Hubs ein Mobilitätskonzept gewählt, das für eine verbesserte Mobilität/ Umweltverträglichkeit auf kurze Wege setzt. Über die Schaffung sog. Business Improvement Districts (BIDs) – kommunal-privatwirtschaftliche Initiativen zur Aufwertung des Quartiers (wie es etwa in Hamburg erfolgreich praktiziert wird) – könnte darüber nachgedacht werden, den Transport mit nur einer Anlieferung an die zentrale Quartiersadresse zu optimieren. Nutznießer wären auch der öffentliche Verkehrsraum und die Anlieger durch einen verbesserten Verkehrsfluss in Innenstadtlagen.

4. Fazit

Es geht nur gemeinsam, so das einstimmige Fazit der Teilnehmer beim 1. Werkstattgespräch in München. Nötig ist eine intensive Zusammenarbeit zwischen Politik und Wirtschaft, um den Herausforderungen im Spannungsverhältnis von Mobilität und Luftreinhaltung effektiv zu begegnen und um Lösungen zu präsentieren, die von den Bürgern akzeptiert werden.

Verbote, wie häufig von den Gerichten gefordert, sind für die Akzeptanz eher hinderlich. Deshalb ist es wichtig, den Gerichten konkrete Maßnahmen zur Reduzierung der Stickstoffdioxid-Belastung in den Innenstädten anzubieten.

Trotz aller Anreize wird sich die E-Mobilität in Deutschland nicht in der Geschwindigkeit durchsetzen, so dass dadurch kurzfristig spürbare Verbesserungen beim NO₂-Ausstoß in Innenstädten erzielt werden. Bis dahin sollte verstärkt auf neue Mobilitätskonzepte gesetzt werden: Intelligente Infrastrukturen ersparen Zeit, schonen die Umwelt und steigern die Lebensqualität in der Stadt. Hier kann München im Pakt mit der Wirtschaft einer der Vorreiter in Deutschland werden.

„Durch die rasante Entwicklung neuer Technologien und durch neue Mobilitätskonzepte getrieben durch die Digitalisierung und die technischen Sprünge bei der Künstlichen

Intelligenz eröffnen sich große Chancen für umweltfreundliche Mobilität“, erklärt GvW-Partner Dr. Werner Schnappauf. „Dies erfordert auch die Ertüchtigung und den Umbau der Infrastruktur. IT-Recht und der Datenschutz gewinnen damit umfassend an Bedeutung“.