

# Fragen & Antworten zu Luftreinhaltung / Stickstoffdioxid / Diesel

## Inhaltsverzeichnis

1. Wie ist rechtliche Grundlage der aktuellen Diskussion? .....	2
2. Ist eine gesundheitsschädliche Wirkung von Stickstoffdioxid nachgewiesen? .....	2
3. Wie wird die Stickstoffdioxidbelastung ermittelt? .....	2
4. Welche Anforderungen müssen an solche Messungen gestellt werden? .....	3
5. Wie ermittelt man die Verursacher der Stickstoffdioxidbelastung? .....	3
6. Was hat die Binnenschifffahrt mit Straßen in Innenstädten zu tun? .....	4
7. Wie sieht die Belastungssituation beim Stickstoffdioxid in Deutschland aus? .....	4
7.1 Emissionen .....	4
7.2 Immissionen .....	4
8. Wie sieht die Belastungssituation beim Stickstoffdioxid in NRW aus? .....	5
9. Wie haben sich hochbelastete Messstandorte in Nordrhein-Westfalen entwickelt?.....	6
9.1 Jahreswerte bis einschließlich 2017.....	6
9.2 Der Anfang des Jahres 2018 im Vergleich zum Vorjahr .....	6
10. Ist die Stickstoffdioxidbelastung durch Straßenverkehr technisch unlösbar? .....	6
11. Ist der Dieselantrieb mit Blick auf den Stickstoffoxidausstoß zukunftsfähig?.....	7
12. Wie werden Luftreinhaltepläne erstellt bzw. fortgeschrieben?.....	7
13. Wie ist der Stand von Gerichtsverfahren zu LRP in Nordrhein-Westfalen? .....	7
13.1 LRP Düsseldorf .....	7
13.2 Andere LRP .....	8
14. Wie ist der Stand von Gerichtsverfahren in anderen Bundesländern? .....	8
14.1 LRP Stuttgart .....	8
14.2 LRP München .....	8
15. Was beinhaltet das Urteil des BVerwG vom 27.02.2018?.....	9
16. Wie passiert mit den LRP in Nordrhein-Westfalen weiter?.....	9
16.1 LRP Düsseldorf .....	9
16.2 Weitere LRP.....	10
17. Welche Maßnahmen werden vom Land, vom Bund und von den Kommunen zur Reduzierung der Stickstoffdioxidbelastung ergriffen? .....	10
17.1 Land Nordrhein-Westfalen .....	10
17.2 Bund .....	11
17.3 Kommunen.....	11
18. Wird es Fahrverbote geben? .....	12
19. Wie wäre ein Fahrverbot umzusetzen? .....	12
20. Wird eine „Blaue Plakette“ benötigt? .....	12
21. Was ist der Stand beim EU-Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland? .....	12

## **Vorabläuterung :**

- NO<sub>x</sub> (Stick[stoff]oxide) beschreibt Emissionen – das, was aus dem Auspuff kommt.
- NO<sub>2</sub> (Stickstoffdioxid) beschreibt Immissionen – das, was beim Menschen ankommt.

### **1. Wie ist rechtliche Grundlage der aktuellen Diskussion?**

---

Die EU hat zum Gesundheitsschutz im Jahr 1999 in ihrer Luftqualitätsrichtlinie Grenzwerte in der Außenluft festgelegt. Seit 2010 ist für Stickstoffdioxid ein Jahresmittelwert in Höhe von 40 µg/m<sup>3</sup> (µg = Mikrogramm) einzuhalten. Nach § 47 Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) i.V.m. der 39. BImSch-VO besteht die gesetzliche Verpflichtung, bei Grenzwert-Überschreitungen einen Luftreinhalteplan (LRP) aufzustellen, der die erforderliche Maßnahmen zur Luftreinhaltung festlegt. Die Maßnahmen müssen verhältnismäßig und geeignet sein, den Zeitraum einer Grenzwert-Überschreitung so kurz wie möglich zu halten.

### **2. Ist eine gesundheitsschädliche Wirkung von Stickstoffdioxid nachgewiesen?**

---

Der Umweltepidemiologe Prof. Dr. med. Dr. rer. nat. H.-Erich Wichmann hat im Februar 2018 im Auftrag der Landesregierung Baden-Württemberg eine Expertise zu gesundheitlichen Risiken von Stickstoffdioxid erstellt, die zu folgenden Ergebnissen kommt:

- Die Datenlage zur Beurteilung der gesundheitlichen Auswirkungen für die Kurzzeitexposition mit Stickstoffdioxid eine andere ist als für die Langzeitexposition.
- Belegt ist die Wirkung der Kurzzeitexposition auf die Atemwege: Sie führt insbesondere zum Auftreten von Asthma und zur Verschlimmerung bestehender Beschwerden. Hier sieht die Studie den Zusammenhang als „kausal“ an. Für den Zusammenhang mit Herz-Kreislauf-Erkrankungen und Todesfällen gibt es insoweit nur „Hinweise“.
- Bei der Langzeitexposition ist der Zusammenhang mit Atemwegserkrankungen nach der Studie als „wahrscheinlich kausal“ anzusehen. Für einen Zusammenhang von Stickstoffdioxid mit Herz-Kreislauf-Erkrankungen, vorzeitigen Todesfällen oder verlorenen Lebensjahren gibt es ebenfalls „Hinweise“, aber „keine klaren Belege“.

Erstellt wurde die Studie auf Basis der Bewertungen internationaler Gremien von WHO, EU und der US-Umweltschutzbehörde (EPA). Die Ergebnisse können dazu beitragen, die Diskussion zu versachlichen, wenn Szenarien von vielen tausend Toten durch Stickstoffdioxid gezeichnet werden – die kaum als wissenschaftlich seriös anzusehen sind.

### **3. Wie wird die Stickstoffdioxidbelastung ermittelt?**

---

Im Nahbereich von Straßen (Gesamtbelastung) setzt sich die Immission eines Schadstoffes aus der Hintergrundbelastung (regional und städtisch) und der straßenverkehrsbedingten Zusatzbelastung zusammen. Die Hintergrundbelastung entsteht durch Immissionen aus Industrie, Heizungen, nicht detailliert betrachtetem Straßenverkehr, weiter entfernt fließendem Verkehr sowie überregionalem Ferntransport von Schadstoffen. Die Hintergrundbelastung ist die Schadstoffbelastung, die im Untersuchungsgebiet ohne den Verkehr auf der konkret betrachteten Straße vorliegen würde.

Die Werte der Hintergrundbelastung und der verkehrsbedingten Zusatzbelastung sowie die Anteile verschiedener Verursachergruppen können von Ort zu Ort stark variieren.

#### 4. Welche Anforderungen müssen an solche Messungen gestellt werden?

---

Die 39. Verordnung zum BImSchG legt abgeleitet aus der EU-Luftqualitätsrichtlinie fest, wie Luftschadstoffe (so auch Stickstoffdioxid) zu messen sind.

Die Regelungen sollen gewährleisten, dass Messwerte für die betrachteten Bereiche repräsentativ sind – also für Bereiche innerhalb von Gebieten und Ballungsräumen, in denen die Bevölkerung

- wahrscheinlich den höchsten Werten oder
- den allgemein üblichen Werten

ausgesetzt sein wird.

Derzeit wird die bisherige Auslegung der rechtlichen Rahmenbedingungen, u.a. für die Messstandorte, einer Prüfung unterzogen. Anlässe für diese Überprüfung sind z.B.

- Diskussionen in Bielefeld hinsichtlich der Auswahl eines geeigneten Messortes in der Innenstadt,
- die kritischen Betrachtungen des Karlsruher Instituts für Technologie aus 2017 zu den Messergebnissen am Stuttgarter Neckartor und
- jüngste Medienberichte über eine eventuelle Nichteinhaltung der Vorgaben in München.

#### 5. Wie ermittelt man die Verursacher der Stickstoffdioxidbelastung?

---

Die Anteile der Verursacher werden modelliert und berechnet. Datengrundlagen sind u.a. das Emissionskataster Luft NRW, das Daten zu den bedeutsamen Emittentengruppen (bspw. Industrie, Kleinf Feuerungsanlagen, Verkehr) zusammenträgt sowie Daten zum durchschnittlichen täglichen Verkehr und der Flottenzusammensetzung an den betrachteten Straßen. Methodisch werden dann festgelegte Berechnungsmodelle angewendet (bspw. „HBEFA“, Handbuch für Emissionsfaktoren im Straßenverkehr, „LASAT“, Lagrange-Simulation von Aerosoltransport oder „MISKAM“, Mikroskaliges Klima- und Ausbreitungsmodell).

Das Ergebnis der Berechnungen sind die Beiträge zur Gesamtbelastung durch:

- die Hintergrundbelastung (regional, städtisch),
- die Industrie,
- Kleinf Feuerungsanlagen und
- den Verkehr, der aufgeteilt wird in:
  - Flugverkehr,
  - Schiffsverkehr,
  - Schienenverkehr,
  - Offroad-Verkehr und
  - Straßenverkehr, aufgeteilt nach Fahrzeuggruppen:
    - Pkw,
    - leichte Nutzfahrzeuge,
    - schwere Nutzfahrzeuge ohne Busse,
    - Busse,
    - Krafträder.

Innerhalb der Gruppe Pkw wird der Anteil der Dieselfahrzeuge anhand der Flottenzusammensetzung ermittelt.

Die Verursacheranteile können an den einzelnen Messstationen ganz unterschiedlich sein.

Bspw. liegt der Verursacheranteil des Straßenverkehrs allein in Düsseldorf an der Corneliusstraße bei über 50 %, an der Merowinger Straße nur etwas über 30 %. Der regionale Hintergrundanteil liegt an der Corneliusstraße bei über 20 %, an der Merowinger Straße bei über 30 %.

## 6. Was hat die Binnenschifffahrt mit Straßen in Innenstädten zu tun?

---

Die Schifffahrt leistet, besonders auf dem Rhein, leistet einen nennenswerten Beitrag zur Stickstoffdioxidbelastung in den anliegenden Städten – nicht nur in unmittelbarer Nähe zum Rhein. In Düsseldorf sind z.B. auf der Corneliusstraße 7 % des NO<sub>x</sub>-Ausstoßes der Schifffahrt zuzuordnen, auf der Merowingerstraße sogar 12 %.

Auch Professor Schreckenberg von der Universität Duisburg-Essen hat in einem Beitrag der WDR-Sendung Westpol vom 11. März 2018 auf die immense Belastung durch Schiffsemissionen und den daraus folgenden Handlungsbedarf hingewiesen.

Weil jedoch drei Viertel der Beförderungsleistungen auf dem Rhein von Schiffen unter ausländischer Flagge erbracht werden, sind im Wesentlichen nur grenzüberschreitende Minderungsansätze erfolgversprechend. Nordrhein-Westfalen beteiligt sich daher beispielsweise an dem EU-Programm „Clean Inland Shipping“.

## 7. Wie sieht die Belastungssituation beim Stickstoffdioxid in Deutschland aus?

---

### 7.1 Emissionen

Zwischen 1990 und 2015 ist ein Rückgang der NO<sub>x</sub>-Emissionen um über 1,7 Millionen Tonnen (Mio. t) oder 59 Prozent (%) zu verzeichnen. Dieser Rückgang erfolgte in allen Quellkategorien – mit einem Minus von rund 1 Mio. t am deutlichsten im Verkehr.

Der Verkehrsbereich ist trotz dieser Minderung mit einem Emissionsanteil von 38 % weiterhin der größte Verursacher von NO<sub>x</sub>-Emissionen.

### 7.2 Immissionen

Die Belastung der Luft mit Stickstoffdioxid geht stetig, aber langsamer zurück als die NO<sub>x</sub>-Emissionen. Als Grund für diese Diskrepanz wird u.a. der höhere Anteil von Stickstoffdioxid im Abgas von mit Oxidationskatalysatoren ausgestatteten Dieselfahrzeugen diskutiert. Das in diesen Katalysatoren gebildete Stickstoffdioxid wird direkt emittiert und führt zum Beispiel in verdichteten Innenstädten zu erhöhten Stickstoffdioxid-Konzentrationen.

Die Durchschnittsbelastung in Deutschland hat sich wie folgt entwickelt:

	1995	2016
- beim ländlichen Hintergrund	14 µg/m <sup>3</sup>	9 µg/m <sup>3</sup>
- beim städtischen Hintergrund	31 µg/m <sup>3</sup>	21 µg/m <sup>3</sup>
- verkehrsnah	50 µg/m <sup>3</sup>	39 µg/m <sup>3</sup>

Die Belastung der Luft mit Stickstoffdioxid ist 2017 laut Umweltbundesamt im Vergleich zum Vorjahr zurückgegangen. Die Zahl der deutschen Kommunen mit Grenzwertüberschreitungen ist nach erster Schätzung von 90 auf 70 zurückgegangen.

Aktuell sind deutschlandweit 28 Luftqualitätsgebiete (Städte und Ballungsräume) von einem EU-Vertragsverletzungsverfahren wegen nicht ausreichender Umsetzung der Luftqualitätsrichtlinie in Bezug auf Stickstoffdioxid betroffen.

Die TOP 10 der belasteten Städte in Deutschland (mit Jahresmittelwerten in  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ):

	2016	2017		2016	2017
1. Stuttgart	82	73	6. Hamburg	62	58
2. München	80	78	7. Düren	61	58 (vorl.)
3. Reutlingen	66	60	8. Limburg/Lahn	60	45
4. Kiel	65	56	9. Düsseldorf	58	56
5. Köln	63	62	10. Heilbronn	57	55

## 8. Wie sieht die Belastungssituation beim Stickstoffdioxid in NRW aus?

2016 wurde der Grenzwert in Nordrhein-Westfalen in über 30 Kommunen überschritten. Einige dieser Kommunen gehören zu den Luftqualitätsgebieten, die vom EU-Vertrags-verletzungsverfahren betroffen sind. Für einige dieser Kommunen sind Klageverfahren der Deutschen Umwelthilfe e.V. anhängig. Auch für 2017 zeichnen sich Grenzwertüberschreitungen in vielen Städten ab.

Luftqualitätsgebiet	Vertragsverletzungsverfahren	Kommune mit Überschreitung	DUH-Klage	Jahresmittel 2016	Änd.	voraussichtl. Jahresmittel 2017
Aachen	ja	Aachen	ja	49	↓ 3	46
Bielefeld	nein	Bielefeld	nein	49	↓ 2	47
Dortmund	ja	Dortmund	nein	51	↓ 1	50
		Witten	nein	45	↓ 2	43
Duisburg/Mülheim/Oberhausen	ja	Dinslaken	nein	44	↓ 4	40
		Mülheim	nein	45	↓ 2	43
		Oberhausen	nein	48	↑ 1	49
Düsseldorf	ja	Düsseldorf	ja	58	↓ 2	56
		Neuss	nein	46	↓ 1	45
Essen	ja	Bochum	nein	51	→ 0	51
		Essen	ja	52	↓ 3	49
		Gelsenkirchen	ja	48	↓ 2	46
		Gladbeck	nein	43	↓ 1	42
		Herne	nein	45	↓ 2	43
Hagen	ja	Hagen	nein	51	↓ 3	48
		Schwerte	nein	44	↑ 2	46
Köln	ja	Bonn	ja	49	↓ 2	47
		Hürth	nein	47	↓ 3	44
		Köln	ja	63	↓ 1	62
		Langenfeld	nein	41	↓ 3	38
		Leverkusen	nein	45	↑ 1	46
Mönchengladbach	nein	Mönchengladbach	nein	44	↓ 3	41
Münster	ja	Münster	nein	43	↓ 3	39
Wuppertal	ja	Remscheid	nein	42	↓ 2	40
		Wuppertal	nein	49	→ 0	49
Grevenbroich	ja	Düren	nein	61	↓ 3	58
Urbane Bereiche und ländlicher Raum	ja	Eschweiler	nein	43	↓ 3	40
		Halle Westf.	nein	41	↓ 3	38
		Mettmann	nein	41	↓ 3	38
		Overath	nein	41	↑ 2	43
		Paderborn	nein	50	↓ 4	46
		Siegen	nein	48	↓ 2	46

Alle Daten stammen aus dem öffentlich zugänglichen Internetauftritt des LANUV.

Methodischer Hinweis:

Der angegebene Messwert bei Städten mit mehreren Messstationen ist immer der höchste gemessene von allen Stationen in der Stadt. Das höchste Jahresmittel 2016 kann also von einer anderen Station kommen als das höchste Jahresmittel 2017; in Essen ist das bspw. der Fall.

Die Messwerte 2017 zeigen also bei 32 Kommunen mit Grenzwertüberschreitung 2016:

- nur 4 Kommunen, in denen die Messwerte gestiegen sind (um max. 2 µg/m<sup>3</sup>);
- 2 Kommunen, bei denen die Messwerte gleich geblieben sind und
- 26 Kommunen, in denen die Messwerte gesunken sind (um min. 1 und max. 4 µg/m<sup>3</sup>).  
Bei 6 Kommunen (wahrscheinlich auch Mettmann, also 7) davon führt das zur Einhaltung des Grenzwertes.
- Zwei Kommunen (Duisburg und Solingen) sind in 2017 mit geringfügigen Überschreitungen (44 und 41) neu dabei.
- 2017 gibt es also noch 27 Kommunen mit Grenzwertüberschreitung.

Zitat aus dem LANUV-Bericht „Beurteilung der Luftqualität In Nordrhein-Westfalen für das Jahr 2017“ vom 20.03.2018:

„Verglichen mit dem Vorjahr ist an den Verkehrsstandorten in NRW bei Stickstoffdioxid ein Rückgang der Belastung um fast 5 % feststellbar. Damit ist der Rückgang im Jahr 2017 deutlich stärker ausgefallen als im Mittel der letzten Jahre (2 %).“

## 9. Wie haben sich hochbelastete Messstandorte in Nordrhein-Westfalen entwickelt?

### 9.1 Jahreswerte bis einschließlich 2017

Messstelle	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Köln Clevischer Ring	65	68	63	61	63	66	63	62
Düren Euskirchener Str.	74	66	68	67	64	61	61	58
Düsseldorf Corneliusstr.	67	64	64	61	60	59	58	56
Hagen Graf-von-Galen-Ring	63	61	57	56	53	49	51	48

### 9.2 Der Anfang des Jahres 2018 im Vergleich zum Vorjahr

Beispielhaft für zwei Messstationen:

	Januar 2017	Januar 2018	Februar 2017	Februar 2018
Köln Clevischer Ring	69	52	58	56
Düsseldorf Corneliusstr.	66	51	56	51

## 10. Ist die Stickstoffdioxidbelastung durch Straßenverkehr technisch unlösbar?

Nein, im Gegenteil. In ihrem Papier „Zukunft des Verbrennungsmotors / Bewertung der dieselmotorischen Situation“ aus Juni 2017 stellt die Wissenschaftliche Gesellschaft für Kraftfahrzeug- und Motorentechnik (WKM) fest, dass: „bereits der heutige Technologiestand .. sicher[stellt], dass Immissionsgrenzwerte ausnahmslos eingehalten werden können. Rückblickend festgestellte Schwachstellen sind nicht mehr zukunftsrelevant. Auf Basis intensiver Forschung sind vollständig umweltneutrale verbrennungsmotorische Antriebe darstellbar. (...) Die Behebung der Stickoxidthematik war jahrzehntelang ein Problem der dieselmotorischen Entwicklung. Hunderte von Forschungsprojekten sind mit dem Ziel bearbeitet worden, die Bildung von Stickstoffoxiden (NO<sub>x</sub>) im Einzelnen zu

*verstehen und die NO<sub>x</sub>-Emission zu reduzieren. Als Ergebnis dieser Arbeiten kann das NO<sub>x</sub>-Emissionsproblem als technisch gelöst betrachtet werden.“*

## **11. Ist der Dieselantrieb mit Blick auf den Stickstoffoxidausstoß zukunftsfähig?**

---

Ja, so stellt die Wissenschaftliche Gesellschaft für Kraftfahrzeug- und Motorentechnik (WKM) in ihrem Papier „Zukunft des Verbrennungsmotors / Bewertung der dieselmotorischen Situation“ aus Juni 2017 fest: *„Der Beitrag modernster Dieselfahrzeuge, die die neue RDE-Norm erfüllen, ist im Jahresmittelwert immissionsseitig nur noch an hochbelasteten Straßen überhaupt wahrnehmbar und wird sich dort in der Größenordnung von wenigen Prozent des NO<sub>2</sub>-Immissionsgrenzwertes bewegen.“*

Darüber hinaus ist der Dieselmotor wegen des geringeren CO<sub>2</sub>-Ausstoßes klimafreundlicher als ein Benzinmotor.

## **12. Wie werden Luftreinhaltepläne erstellt bzw. fortgeschrieben?**

---

Für Gebiete, in denen die EU-Luftqualitätsgrenzwerte überschritten werden, müssen Luftreinhaltepläne (LRP) erstellt werden. Die Pläne müssen konkrete Minderungsmaßnahmen zur Einhaltung der Grenzwerte enthalten.

Die Wirksamkeit der Maßnahmen wird im Rahmen der Luftqualitätsüberwachung überprüft. Die Pläne müssen fortgeschrieben werden solange die Wirkung der Maßnahmen nicht zur Einhaltung der Luftqualitätswerte führt.

Zuständig für die Aufstellung der LRP sind die Bezirksregierungen. Diese ziehen über Projektgruppen die betroffene Kommune, Wirtschafts- und Umweltverbände, lokale Verkehrsunternehmen, Straßen.NRW und das LANUV ein.

Im Zuge der Erstellung von LRP werden standardmäßig die relevanten Emittenten (Industrie, Verkehr, Hausbrand) erfasst und deren Verursacheranteile ermittelt, mögliche Maßnahmen zusammengestellt und Wirkungsprognosen erstellt.

Im LRP wird sodann ein Maßnahmenpaket festgeschrieben, mit dem die Grenzwerteinhaltung so schnell wie möglich erreicht werden kann.

Folgende Prüffelder im Rahmen der LRP-Erarbeitung bzw. -fortschreibung gibt es:

- Straßenverkehr mit Flottenmodernisierung, ÖPNV, Nahmobilität (Fuß- und Radverkehr), kommunales und betriebliches Mobilitätsmanagement, Verkehrsbeschränkungen (z. B. Umweltzonen) und deren Kontrolle,
- Güterverkehr mit Verkehrslenkung, LKW-Routenkonzepte, City-Logistik,
- Binnenschifffahrt mit Landstromversorgung, Privilegierung bei Hafengebühren,
- Luftverkehr,
- Industrielle Quellen,
- Weitere Quellen wie z. B. Baustellen-Management, Kleinf Feuerungsanlagen, Privilegierung emissionsarmer/-freier Antriebe / Kraftstoffe.

## **13. Wie ist der Stand von Gerichtsverfahren zu LRP in Nordrhein-Westfalen?**

---

### 13.1 LRP Düsseldorf

Das Verwaltungsgericht Düsseldorf hat das Land Nordrhein-Westfalen, vertreten durch die BezReg Düsseldorf, am 13.09.2016 aufgrund der Klage der Deutschen Umwelthilfe verurteilt, den Luftreinhalteplan Düsseldorf 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/m<sup>3</sup> im Stadtgebiet Düsseldorf enthält.

Das Gericht nahm eine Pflicht der BezReg an, eine aktuelle Bestandsaufnahme und Prüfung auch einschneidenderer Maßnahmen in Bezug auf Dieselfahrzeuge durchzuführen, die deren hohem Verursachungsanteil hinreichend Rechnung tragen. Es bejahte zudem die Möglichkeit, nach bestehendem Recht Fahrverbote für Dieselfahrzeuge anzuordnen.

Das Land Nordrhein-Westfalen legte gegen das Urteil Sprungrevision beim BVerwG ein. Das BVerwG hat am 27.02.2018 geurteilt: „Auf die Revision des Beklagten wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 13. September 2016 geändert. Der Beklagte wird verurteilt, den Luftreinhalteplan Düsseldorf unter Beachtung der Rechtsauffassung des Bundesverwaltungsgerichts zur Zulässigkeit und Verhältnismäßigkeit von Verkehrsverboten fortzuschreiben.“

Wie genau dieser Tenor inhaltlich zu füllen ist, lässt sich erst nach Vorlage der schriftlichen Urteilsbegründung (voraussichtlich Ende April 2018) feststellen.

Die Deutsche Umwelthilfe hat am 14.03.2018 beim Verwaltungsgericht Düsseldorf eine Vollstreckungsklage zu dem Verwaltungsgerichtsurteil vom 13.09.2016 gegen das Land eingereicht, diese jedoch am 15.03.2018 zurückgezogen.

### 13.2 Andere LRP

Die Verwaltungsgerichtsverfahren gegen die LRP Aachen, Bonn, Essen, Gelsenkirchen und Köln waren bis zum Abschluss des Verfahrens vor dem Bundesverwaltungsgericht ruhend gestellt. Die Gerichte werden jetzt diese Verfahren wieder aufnehmen und Verhandlungstermine ansetzen, was in einigen Fällen auch bereits geschehen ist.

## 14. Wie ist der Stand von Gerichtsverfahren in anderen Bundesländern?

---

### 14.1 LRP Stuttgart

Das Verwaltungsgericht Stuttgart hat das Land Baden-Württemberg am 26.07.2017 aufgrund der Klage der Deutschen Umwelthilfe gegen den Teilplan Landeshauptstadt Stuttgart des Luftreinhalteplan für den Regierungsbezirk Stuttgart verurteilt, den 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/m<sup>3</sup> in der Umweltzone enthält.

Das Gericht sah zudem nach bestehendem Recht die Möglichkeit, Fahrverbote für Dieselfahrzeuge anzuordnen. Dagegen hat das Land Baden-Württemberg die zugelassene Sprungrevision vor dem BVerwG eingelegt (das Verfahren wurde mit der Sprungrevision des Landes NRW verbunden; zum Urteil vgl. Kap. 13.2).

### 14.2 LRP München

Mit Urteilen vom 09.10.2012 und 21.06.2016 hatte das VG München das Land Bayern verpflichtet, den für München geltenden Luftreinhalteplan so zu ändern, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Immissionsgrenzwertes für Stickstoffdioxid in Höhe von 40 µg/m<sup>3</sup> im Stadtgebiet von München enthält.



In dem diesbezüglichen Vollstreckungsverfahren hat der BayVGH mit Beschluss vom 27.02.2017 das Land Bayern unter Zwangsgeldandrohung u.a. aufgefordert, auch Verkehrsverbote für Dieselmotorkraftfahrzeuge als Maßnahme in den Luftreinhalteplan aufzunehmen. Der im Januar 2018 vorgelegte Entwurf enthält keine Fahrverbote (weder als mögliche noch als geprüfte und verworfene Maßnahme).

Mit Beschluss vom 29.01.2018 hat das VG München erneut ein Zwangsgeld angedroht, weil das Land auch mit dem neuen Entwurf seiner Verpflichtung zur Einhaltung der Grenzwerte nicht nachkomme. Die von der DUH beantragte Zwangshaft für Bayerns Umweltministerin hat das Gericht nicht verhängt.

## **15. Was beinhaltet das Urteil des BVerwG vom 27.02.2018?**

---

Das BVerwG hat die Sprungrevisionen von Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen überwiegend zurückgewiesen. Zudem hat es beide Länder dazu verurteilt, die LRP für Düsseldorf bzw. Stuttgart unter Beachtung der Rechtsauffassung des BVerwG zur Zulässigkeit und Verhältnismäßigkeit von Verkehrsverboten fortzuschreiben.

Es hat entschieden, dass entgegen der Annahmen der erstinstanzlichen Gerichte das Bundesrecht zonen- wie streckenbezogene Verkehrsverbote speziell für Dieselmotorkraftfahrzeuge nicht zulässt. Es kommt aber zu dem Schluss, dass das Unionsrecht dazu zwingen kann, sowohl zonen- als auch streckenbezogene Fahrverbote für Dieselmotorkraftfahrzeuge unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zuzulassen, sofern sie die einzig geeigneten Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung überschrittener Stickstoffdioxid-Grenzwerte darstellen.

Im Rahmen der Verhältnismäßigkeit sei insbesondere zu prüfen:

- die phasenweise Einführung eines Fahrverbots, das in einer ersten Stufe nur ältere Fahrzeuge (etwa bis Abgasnorm Euro 4) betrifft. Das Gericht hat festgestellt, dass Euro 5-Fahrzeuge aus Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten jedenfalls nicht vor dem 1. September 2019 mit Fahrverboten belegt werden dürften,
- die Schaffung hinreichender Ausnahmeregelungen, z.B. für Handwerker oder bestimmte Anwohnergruppen.

Das Urteil führt nicht dazu, dass der Luftreinhalteplan für die Stadt Düsseldorf, den die Bezirksregierung Düsseldorf derzeit überarbeitet, oder die Luftreinhaltepläne anderer Kommunen, in denen die Stickstoffdioxid-Grenzwerte überschritten werden, zwingend Diesel-Fahrverbote vorsehen müssten.

Die Bezirksregierungen (NRW) / Regierungspräsidien (Ba-Wü) haben ein Diesel-Fahrverbot jedoch als eine rechtlich mögliche Maßnahme zur Stickstoffdioxid-Reduzierung ernsthaft in den Blick zu nehmen. Nur wenn die Prüfung ergibt, dass Verkehrsverbote für Diesel-Fahrzeuge die einzig geeignete Maßnahme zur schnellstmöglichen Einhaltung überschrittener Stickstoffdioxid-Grenzwerte darstellen, sind diese – unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, d.h. in Form einer phasenweisen Einführung und bei Schaffung von Ausnahmegenehmigungen – in Betracht zu ziehen. Einzelheiten werden erst der schriftlichen Urteilsbegründung zu entnehmen sein (nach Auskunft des Gerichts Ende April 2018 zu erwarten).

## **16. Wie passiert mit den LRP in Nordrhein-Westfalen weiter?**

---

### 16.1 LRP Düsseldorf

Die BezReg Düsseldorf hat nach dem Urteil des VG Düsseldorf unabhängig vom Revisionsverfahren mit der Fortschreibung des LRP Düsseldorf begonnen. Da das BVerwG aber ausdrücklich geurteilt hat, der LRP Düsseldorf sei „unter Beachtung der Rechtsauffassung des Bundesverwaltungsgerichts zur Zulässigkeit und Verhältnismäßigkeit von Verkehrsverboten fortzuschreiben“, muss diese Rechtsauffassung durch Vorlage der schriftlichen Urteilsbegründung erst einmal im Detail bekannt sein (nach Auskunft des Gerichts ist damit Ende April 2018 zu rechnen).

## 16.2 Weitere LRP

In Nordrhein-Westfalen sind inklusive Düsseldorf 33 Luftreinhaltepläne für Kommunen sowie der regionale LRP Ruhrgebiet (umfasst 13 Kommunen) in Kraft. Für rund 30 Kommunen müssen die LRP fortgeschrieben werden, da der Stickstoffdioxid-Jahreswert weiterhin überschritten wird.

Die LRP-Fortschreibungen werden von den Bezirksregierungen im Rahmen ihrer Kapazitäten sukzessive vorgenommen. Priorität haben die Fortschreibung der von der DUH beklagten LRP sowie die erstmalige Aufstellung des LRP für Leverkusen.

## **17. Welche Maßnahmen werden vom Land, vom Bund und von den Kommunen zur Reduzierung der Stickstoffdioxidbelastung ergriffen?**

---

### 17.1 Land Nordrhein-Westfalen

Die Landesregierung

- fördert den Ausbau alternativer Antriebe sowie der dafür benötigten Infrastruktur,
- unterstützt Städte und Gemeinden sowie Wirtschaftsunternehmen bei der Umsetzung neuer Verkehrskonzepte,
- fördert die Weiterentwicklung emissionsarmer konventioneller Antriebe ebenso wie F&E im Bereich Leichtbau, synthetische Kraftstoffe und neuer Fertigungsverfahren,
- fördert den Ausbau des ÖPNV und dabei insbesondere die Anschaffung von elektro- und wasserstoffbetriebenen Linienbussen inklusive der dafür notwendigen Infrastruktur.

Hierfür stehen verschiedene laufende Unterstützungsleistungen des Landes zur Verfügung:

- 60-prozentige Förderung der Mehrkosten von elektro- und wasserstoffbetriebenen Linienbussen gegenüber herkömmlichen Dieselnbussen,
- 15 Mio. Euro im Bereich Nahmobilität,
- 100 Mio. Euro im Programm „Kommunaler Klimaschutz.NRW“, mit 40 Mio. Euro für das Sonderprogramm „Emissionsfreie Innenstädte“ (u.a. haben sich Aachen, Bonn und Düsseldorf beworben),
- Förderrichtlinie „Zuwendungen für die Umweltwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen“: Gefördert werden können u.a. Vorhaben zur Entwicklung von Gütern / Dienstleistungen / Technologien für umweltfreundliche Mobilität.
- Für den Ausbau von Radschnellwegen hat Nordrhein-Westfalen bislang 6 Mio. Euro aufgewandt; darüber hinaus werden laufend 4 Mio. Euro jährlich zur Verfügung gestellt. Damit ist NRW deutschlandweit führend.
- Die ab 2017 um jährlich 20 Mio. € auf insgesamt 130 Mio. € erhöhte ÖPNV-Pauschale kann genutzt werden, um bspw. die Nachrüstung der ÖPNV-Flotten auf Euro-VI zu unterstützen.
- Die NRW-Bank stellt in verschiedenen Förderprogrammen – mit steigendem Gesamtfördervolumen – zinsgünstige oder zinsfreie Darlehen für Kommunen bereit, z.B. für Ersatzinvestitionen, die dauerhaft zu mehr Ressourceneffizienz oder Lärm- und Schadstoffreduktionen beitragen,

zur Anschaffung von Elektrofahrzeugen und entsprechender Infrastruktur oder auch zur Erprobung neuer Antriebstechnologien.

- Seit dem 05.02.2018 fördert das Land über das „Sofortprogramm Elektromobilität“ die Errichtung von öffentlichen Ladesäulen und unterstützt die Kommunen bei der Elektrifizierung ihres Fuhrparks.

Die Kommunen werden beim Ankauf von Fahrzeugen wie folgt unterstützt:

- 40 Prozent der Anschaffungskosten (maximal 30.000 Euro) gibt es beim Kauf von E-Autos.
- 60 Prozent (max. 60.000 Euro) beträgt der Fördersatz beim Erwerb von besonders innovativen Brennstoffzellenfahrzeugen.
- 80 Prozent (max. 8.000 Euro pro Ladepunkt) erhalten Städte, Gemeinden und Kreise beim Aufbau der Ladeinfrastruktur für ihre E-Fahrzeuge. In gleicher Höhe werden auch E-Mobilitäts-Beratungen unterstützt.

Für den Aufbau öffentlicher Ladesäulen können Unternehmen und Kommunen vom 5. Februar bis 30. Juni 2018 eine Förderung von 40 Prozent der Investitionskosten in Anspruch nehmen. Unterstützt werden sowohl Normalladung bis 22 kW als auch Schnellladung von 100 bis 150 kW sowie der Netzanschluss.

## 17.2 Bund

Der Bund hat das „Sofortprogramm Saubere Luft 2017-2020“ zur Verbesserung der Luftqualität in Städten aufgelegt.

Das Sofortprogramm umfasst folgende Maßnahmen:

- Für Elektrifizierung zusammen 393 Mio. Euro:
  - Elektrifizierung des urbanen Wirtschaftsverkehrs
  - Elektrifizierung von Taxis, Mietwagen und Carsharing
  - Elektrifizierung von Busflotten im ÖPNV
  - Förderung der Ladeinfrastruktur für die beschafften Elektrofahrzeuge
  - Förderung für Errichtung von Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge im engen Zusammenhang mit dem Abbau bestehender Netzhemmnisse.
- Für die Nachrüstung von Diesel-Bussen im ÖPNV mit Abgasnachbehandlungssystemen: 107 Mio. Euro
- Für die Digitalisierung kommunaler Verkehrssysteme: 500 Mio. Euro.

## 17.3 Kommunen

Im Rahmen der Luftreinhalteplanung optimieren die Kommunen stets Maßnahmen der Verkehrlenkung (bspw. Lkw-Navigation, Parkraummanagement), Maßnahmen zur Veränderung des Modal Split (bspw. Anreize zum Umstieg auf den ÖPNV, Ausbau des Radwegenetzes), weitere verhaltensbezogene Maßnahmen (bspw. Unterstützung von betrieblichem Mobilitätsmanagement) und Logistikkonzepte (bspw. Einsatz emissionsarmer/-freier Fahrzeuge von Kurier-, Express- und Paketdienstleistern).

Besondere Einzelmaßnahmen in betroffenen Kommunen sind u.a.:

- Düsseldorf

Die Rheinbahn Düsseldorf (städtischer Verkehrsbetrieb) investiert 70 Mio. Euro:

- Ersatz von 80 Solobussen in den Jahren 2017 bis 2019 durch Leichtbaubusse mit der Abgasnorm Euro 6;
- 74 neue Gelenkbusse mit der Euro-6-Norm kommen im April 2018 (mit Option für weitere 40 Busse für die darauffolgenden zwei Jahre);
- Beschaffung von 10 elektrisch angetriebenen Bussen im Jahr 2019 und fahrplanmäßiger Einsatz auf den Linien in der Innenstadt.

Die Rheinbahn wird dadurch bis 2021 ihren Anteil an den NOx-Belastungen in der Düsseldorfer Innenstadt von derzeit 14 Prozent auf rund zwei Prozent senken.

▪ Köln

Die Kölner Verkehrsbetriebe (KVB) beschaffen bis 2021 rd. 50 weitere E-Busse. Mit dann 58 E-Bussen wird die KVB voraussichtlich die größte E-Bus-Flotte Deutschlands betreiben. Derzeit sind noch 46 Dieselsebusse den Euro-Kategorien III und IV zuzuordnen. Bis Ende 2018 werden es nur noch 3 sein; die übrigen sind dann Euro V oder VI. Bis 2021 werden alle Dieselsebusse Euro VI erfüllen.

## **18. Wird es Fahrverbote geben?**

---

Nach der Entscheidung des BVerwG vom 27.02.2018 ist die Anordnung von Fahrverboten aus unionsrechtlichen Gründen und unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes möglich, sofern sie die einzig geeigneten Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung überschrittener Stickstoffdioxid-Grenzwerte darstellen.

Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen lehnt Fahrverbote ab und will das unstreitige Ziel der Grenzwerteinhaltung mit anderen Maßnahmen erreichen.

## **19. Wie wäre ein Fahrverbot umzusetzen?**

---

Derzeit lässt sich noch nicht rechtssicher feststellen, wie Fahrverbote nach Auffassung des BVerwG angeordnet werden könnten. Hierfür ist laut VM NRW und BMVI eine Auswertung der schriftlichen Urteilsbegründung erforderlich, die Ende April 2018 vorliegen soll.

Laut Medienberichterstattung will die Freie und Hansestadt Hamburg ein streckenbezogenes Fahrverbot durch ein Fahrverbotsschild (Zeichen 251 der StVO) i.V.m. entsprechenden Zusatzzeichen (Diesel bis Euro 5/V und Anlieger frei) anordnen. Diese Möglichkeit war auch Gegenstand des Urteils des VG Düsseldorf zum LRP Düsseldorf.

Ungeachtet des Urteils des BVerwG ließe sich ein Fahrverbot in Umweltzonen durch Einführung einer „Blauen Plakette“ umsetzen. Diesel-Fahrzeuge ohne entsprechende Plakette wären dann nicht mehr zur Einfahrt in Umweltzonen berechtigt. Die Einführung einer solchen Plakette läge in der Kompetenz des Bundes.

## **20. Wird eine „Blaue Plakette“ benötigt?**

---

Zusätzliche Plaketten sind nur im Rahmen der Umsetzung von Fahrverboten erforderlich. Da die Landesregierung Nordrhein-Westfalen Fahrverbote vermeiden möchte, hält sie weitere Plaketten derzeit für entbehrlich.

## **21. Was ist der Stand beim EU-Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland?**

---

Mit Pilotschreiben vom 22.09.2014 hat die Europäische Kommission angefragt, wann in den Gebieten mit festgestellter Überschreitung der Stickstoffdioxid-Grenzwert voraussichtlich eingehalten wird. Für die nordrhein-westfälischen Überschreitungsgebiete wurde anhand von Abschätzungen die Stickstoffdioxid-Grenzwerteinhaltung nach dem Jahr 2020 vorhergesagt – mit Ausnahme der Gebiete Bielefeld und Münster, für die eine Grenzwerteinhaltung im Jahr 2015 erwartet wurde.

Mit einem ersten Mahnschreiben hat die Europäische Kommission am 19.06.2015 das Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eröffnet. Deutschland hat hierzu zwei Stellungnahmen abgegeben, in denen Bund und Länder ihre Aktivitäten zur Stickstoffdioxid-Minderung dargelegt haben.

Am 15.02.2017 ging an Deutschland das zweite und letzte Mahnschreiben mit der Aufforderung, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen. Deutschland hat innerhalb der gesetzten Frist von zwei Monaten am 05.05.2017 dazu Stellung genommen.

In einem Gespräch mit der Europäischen Kommission am 30.01.2018 hat die Bundesregierung noch einmal Gelegenheit bekommen, ergriffene und geplante Maßnahmen darzulegen. Sie hat dazu mit Schreiben vom 11.02.2018 gegenüber der EU-Kommission Stellung genommen.

Die Entscheidung der Europäischen Kommission über die Erhebung einer Klage gegen Deutschland vor dem EuGH steht wahrscheinlich kurz bevor.