



**DSTGB**

Deutscher Städte-  
und Gemeindebund

# Position

## DER AUTOR

### Dr. Gerd Landsberg

*ist Geschäftsführendes*

*Präsidialmitglied des Deutschen  
Städte- und Gemeindebundes.*

*Der Deutsche Städte- und  
Gemeindebund vertritt die Interessen  
der Kommunalen Selbstverwaltung der  
Städte und Gemeinden in Deutschland  
und Europa. Über seine Mitglieds-  
verbände repräsentiert er rund 11.000  
Kommunen in Deutschland.*

#### Mitgliedsverbände

- Bayerischer Gemeindetag
- Gemeinde- und Städtebund  
Rheinland-Pfalz
- Gemeinde- und Städtebund  
Thüringen
- Gemeindetag Baden-Württemberg
- Hessischer Städte- und  
Gemeindebund
- Hessischer Städtetag
- Niedersächsischer Städte- und  
Gemeindebund
- Niedersächsischer Städtetag
- Saarländischer Städte- und  
Gemeindetag
- Sächsischer Städte- und  
Gemeindetag
- Schleswig-Holsteinischer  
Gemeindetag
- Städte- und Gemeindebund  
Brandenburg
- Städte- und Gemeindebund  
Nordrhein-Westfalen
- Städte- und Gemeindebund  
Sachsen-Anhalt
- Städte- und Gemeindetag  
Mecklenburg-Vorpommern
- Städtebund Schleswig-Holstein
- Städtetag Rheinland-Pfalz

## STATEMENT ZUR LUFTREINHALTUNG IN KOMMUNEN

### Nachhaltige Verkehrswende statt Fahrverbote!

#### Aktionsplan Luftreinhaltung:

- **Schadstoffe an der Quelle bekämpfen**
- **Hersteller zur Dieselnachrüstung verpflichtet**
- **ÖPNV und Radverkehr stärken**

**Saubere Luft ist von enormer gesellschaftlicher Bedeutung. Sie sorgt für eine hohe Lebensqualität in Städten und Gemeinden und macht diese als Standort attraktiv. Luftverschmutzungen hingegen beeinträchtigen die Gesundheit der Menschen in hohem Maße, indem sie Atemwegserkrankungen wie beispielsweise Asthma verursachen oder fördern. Die Überschreitung der Grenzwerte in vielen Städten zeigt, dass die Verunreinigung der Luft mit Schadstoffen wie Feinstaub und Stickstoffdioxiden daher endlich wirksam bekämpft werden muss, bevor Gerichte Fahrverbote verhängen.**

Nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. Februar 2018 zu Fahrverboten und dem Beschluss der EU-Kommission vom 17. Mai 2018, ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland vor dem Europäischen Gerichtshof wegen Überschreitung der NOX-Grenzwerte einzuleiten, steht fest: Alle Ebenen – die Europäische Union, Bund, Länder und Kommunen –, aber auch die Automobilindustrie, sind dringend zum Handeln aufgefordert!

Saubere Luft ist nur mit sauberer Mobilität zu erreichen. Daher brauchen Städte und Gemeinden die

richtigen Rahmenbedingungen, um eine Verkehrs-, Klima- und Umweltschutzpolitik betreiben zu können, die die Gesundheit der Bürger schützt und die Lebensqualität verbessert.

Deshalb fordert der Deutsche Städte- und Gemeindebund einen **Aktionsplan Luftreinhaltung** mit den nachfolgenden Bausteinen:

#### **Schadstoffe an der Quelle bekämpfen – Fahrverbote keine Lösung!**

Einfache Lösungen wie Fahrverbote für Dieselfahrzeuge beinhalten eine einseitige Belastung für Pendler, Handel und Wirtschaft. Luftverschmutzungen müssen vielmehr an der Quelle bekämpft und die Verursacher angemessen in Anspruch genommen werden. Die Europäische Union und der Bund sind aufgefordert, durch eine Ausweitung und Verstärkung der Förderprogramme die Bemühungen der Kommunen zu unterstützen. Die Bundesländer müssen ausgewogene und rechtssichere Luftreinhaltepläne aufstellen.

Das Bundesverwaltungsgericht hat im Februar 2018 entschieden, dass Verkehrsverbote zur schnellen Verringerung der Emissionsbelastungen bereits nach geltendem Recht in Städten angeordnet werden können.


**DSTGB**

 Deutscher Städte-  
und Gemeindebund

# Position

In den Luftreinhalteplänen der Länder sind Fahrverbote vorzusehen, wenn dies zur Einhaltung der Grenzwerte erforderlich ist.

Nach der Entscheidung, der wohl weitere untergerichtliche Entscheidungen folgen werden (siehe VG Aachen vom 08. Juni 2018) sind diese Verbote stets am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu messen. Die Einrichtung von Fahrverbotszonen ist anders als bei streckenbezogenen Fahrverboten nur unter sehr engen Voraussetzungen zulässig. Im Rahmen der konkreten Umsetzung von Fahrverbotszonen ist ein Interessensausgleich erforderlich, bei dem Ausnahmen zugunsten der Betroffenen, wie beispielsweise Anwohner oder Handwerker, geprüft werden müssen. Darüber sieht das Gericht eine zeitliche Differenzierung bei der Einführung von Fahrverboten, die sich an den Euro-Abgasnormen orientiert, als erforderlich an.

Auch wenn Fahrverbote nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts nun möglich sind, müssen diese vermieden werden. Fahrverbote haben gravierende Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit der Städte. Selbst bei Ausnahmen für Sicherheit und Ordnung, Rettung, Ver- und Entsorgung bleiben negative Auswirkungen bei Pendlern, dem Handel und der Wirtschaft nicht aus. Zudem werden die Anwohner von Umleitungsstrecken mit höherem Verkehrsaufkommen und mehr Emissionen belastet. Dies ist kaum vereinbar mit dem Bemühen der Städte und Gemeinden, durch eine nachhalti-

ge Verkehrspolitik zur Verbesserung der Lebensqualität beizutragen.

## **Umfassende Verkehrswende erforderlich**

Fahrverbote für Dieselfahrzeuge beinhalten daher keine umfassende Lösung für ein grundlegendes Problem. Primär muss aus Gründen des Gesundheitsschutzes und zur Einhaltung der Grenzwerte eine Umrüstung der Dieselfahrzeuge von den Verursachern, den Fahrzeugherstellern, vorgenommen werden.

Nötig ist darüber hinaus eine auf Dauer wirksame und nachhaltige Verkehrswende. Zu dieser gehört eine vermehrte Förderung, auch durch Bund und Länder, von Fahrzeugen mit Gas- und Elektroantrieb im Bereich des ÖPNV und der kommunalen Fahrzeugflotte sowie eine prioritäre Umstellung des Handwerks- und Lieferverkehrs auf Elektromotoren. Auch Elektroautos sind aber nur dann völlig abgassauer, wenn sie mit 100 Prozent Ökostrom aus erneuerbaren Energien aufgeladen werden. Sonst gilt nach einer Aussage von Professor Koch vom Karlsruher Institut für Kolbenmaschinen, dass „moderne Dieselfahrzeuge rund halb so viele Stickoxide emittieren wie Elektrofahrzeuge auf der Basis der aktuellen deutschen Stromherstellung“.

Auch muss das Bahnfahren für die Nutzer preislich günstiger und der ÖPNV muss weiter ausgebaut und für die Bürger noch attraktiver gestaltet werden. Hinzukommen

müssen vernetzte Carsharing-Modelle sowie der Ausbau des emissionsfreien Fahrradverkehrs. Ferner kann eine Optimierung und auch verbesserte Digitalisierung des Verkehrs dazu beitragen, Emissionen spürbar zu reduzieren. So könnten durch gezielte Systeme der reine „Suchverkehr“ für Parkplätze, der einen Großteil von Emissionen verursacht, speziell in unseren Innenstädten stark reduziert werden. Nötig sind auch verkehrsgerechte Schaltungen von Ampelanlagen, durch die der Verkehr verflüssigt wird, so dass das Potential eines möglichst schadstoffarmen Pkw-Verkehrs genutzt werden kann. Denn auch das ständige Anfahren und Bremsen verursacht Umweltbelastungen bereits durch den Abrieb der Reifen.

Klar ist jedenfalls, dass eine dringend notwendige Verkehrswende nicht durch eine einzelne Maßnahme wie ein Fahrverbot bewirkt werden kann. Diese kann nur durch einen vernünftigen Mix an Maßnahmen aus individuellem und öffentlichem Verkehr herbeigeführt werden.

## **Weitere Ursachen beseitigen**

Die Ursachen für Luftverschmutzungen liegen zudem nicht nur im örtlichen Kfz-Verkehr, sondern häufig außerhalb des Einflussbereichs von Kommunen. Zu nennen sind nur Kraftwerke, der Eisenbahn- und Autobahnverkehr, aber auch die Heizungen privater Haushalte. Auch diese Verursacher sind in die Pflicht zu nehmen. Die Ursachen unterscheiden sich



# DSTGB

Deutscher Städte-  
und Gemeindebund

# Position

dabei von Ort zu Ort. In den Städten und Gemeinden an großen Flüssen oder Häfen, wie zum Beispiel Hamburg, Düsseldorf oder Köln, erfolgt ein großer Anteil des Schadstoffeintrages auch über die Schifffahrt (Schätzungen gehen von bis zu 30 Prozent aus). Hier können schadstoffmindernde Regelungen, wie etwa zusätzliche Anforderungen an die Schiffsdiesel oder die Abgasreinigung, nur auf europäischer Ebene getroffen werden. Für andere, insbesondere kleinere Städte, die in der Nähe von Autobahnkreuzen liegen, ist der hier konzentrierte Straßenverkehr für die hohe Schadstoffbelastung verantwortlich. Auch natürliche Gegebenheiten wie Inversionswetterlagen oder Kessellagen von Städten und Gemeinden sind oft mit hohen Schadstoffbelastungen verbunden. Sie sind aber nicht kommunal beeinflussbar. Diese Belastungen der Luft würden auch bei einem Fahrverbot fortbestehen.

## „Blaue Plakette“ kein Mehrwert

Kein umfassender Mehrwert für die Luftqualität kann darüber hinaus durch die Einführung einer „Blauen Plakette“ erzielt werden. Die Umweltzonen haben bei Kommunen bereits hohe Kosten und viel bürokratischen Aufwand verursacht, jedoch keine positive Wirkung auf die Luftqualität, wie ein Gutachten des Fraunhofer-Instituts bestätigt.

Darüber hinaus ist zu bedenken, dass die Kontrolle der mit einer „Blauen Plakette“ ausgestatteten Fahrzeuge der Polizei obliegt. Die Kommunen sind in der Regel für den fließenden Verkehr nicht zu-

ständig. Die Polizeigewerkschaften haben insoweit darauf hingewiesen, für die Kontrolle nicht ausreichend mit Personal ausgestattet zu sein.

## Politischen Druck auf Hersteller erhöhen – Staatliche Hilfen prüfen

Der Straßenverkehr in Deutschland verursacht derzeit 18 Prozent der gesamten deutschen CO<sub>2</sub>-Emissionen. Um diesen Wert weiter zu senken, müssen emissionsreduzierende Maßnahmen gefördert und gefordert werden.

Ein richtiger Schritt zur Verringerung der Feinstaubbelastung war beispielsweise die Förderung der Nachrüstung von Diesel-Kfz mit Partikelfiltern durch den Bund.

Eine verbesserte Motorentechnik steht bei den Herstellern zur Verfügung, um neben der Luftbelastung durch Feinstaub auch den Ausstoß von Stickoxiden zu verringern. Besonders bei Dieselmotoren, die deutlich mehr Stickoxide emittieren als gewöhnliche Otto-Motoren, besteht Nachholbedarf. Der Dieselskandal hat deutlich gemacht, dass die Automobilindustrie dem Versprechen von schadstoffarmen Motoren nicht nachgekommen ist und erst die neuesten Dieselmotoren die strengere EURO 6 d-Norm im tatsächlichen Alltagsbetrieb erreichen können.

Ein richtiger Ansatz wäre, Dieselfahrzeuge der EURO 4- und 5-Klasse mit Hardware nachzurüsten, damit die Stickstoffdioxidbe-

lastung sinkt. Die Bundesregierung ist gehalten, eine Klärung herbeizuführen, ob die Autohersteller rechtlich dazu verpflichtet werden können. Auch muss der politische Druck auf alle Hersteller erhöht werden.

Die Umwelt- und Klimaentlastung im Personenverkehr kann aber letztlich nicht auf Dauer allein durch Nachrüstungen erreicht werden. Die absoluten CO<sub>2</sub>-Emissionen des Straßengüterverkehrs haben sich zwischen 1995 und 2013 trotz der Fortentwicklung der Fahrzeugtechnik um 13 Prozent erhöht. Dies ist auf eine generelle Zunahme des Fahrzeugverkehrs, insbesondere bei Dieselfahrzeugen, zurückzuführen. Über Nachrüstungen an vorhandenen Fahrzeugen hinaus müssen daher weitere Ansätze verfolgt werden.

## „Dieselgipfel“

Die auf dem „Diesel-Gipfel“ am 02.08.2017 erzielten Ergebnisse zur Senkung des Stickoxidausstoßes durch ein Software-Update sowie Umstiegsprämien können nur ein erster Schritt sein, reichen aber nicht aus. Auch die von der Bundesregierung und den beteiligten Bundesländern und Kommunen im Rahmen des zweiten Dieselgipfels am 28. November 2017 erzielte Einigung auf Eckpunkte eines "Sofortprogramms Saubere Luft 2017-2020" zur Verbesserung der Luftqualität in Städten und Gemeinden ist zu begrüßen. Dieses sieht unter anderem Maßnahmen vor wie die Nachrüstung von Dieselmotoren im ÖPNV, die Digitalisierung kommunaler Verkehrs-



**DSTGB**

Deutscher Städte- und Gemeindebund

# Position

systeme oder die Elektrifizierung von Busflotten im ÖPNV.

Die Verdopplung der Mittel des Fonds nachhaltige Mobilität in der Stadt auf insgesamt eine Milliarde Euro, um die dringend notwendige Verkehrswende zu unterstützen, ist wichtig! Allerdings müssen die Mittel des Fonds verstetigt werden. Eine echte Verkehrswende kann nur mit einer dauerhaften fiskalischen Unterlegung gelingen.

## **Elektromobilität zielgerichtet fördern!**

Die Elektromobilität als Antrieb der Zukunft muss weiter gefördert werden. Die Kaufprämie für Elektroautos muss auf den ÖPNV, das Handwerk und den örtlichen Lieferverkehr ausgedehnt werden. Zur Förderung der Elektromobilität muss die Förderung der Ertüchtigung der Energienetze eingeschlossen werden.

Gerade die Deutsche Post ist mit den StreetScootern ein positives Beispiel im Lieferverkehr, dem möglichst viele Gewerbetreibende folgen sollten. Bezeichnend für das Problem ist dabei, dass die Deutsche Post ihre Elektro-Scooter selbst entwickelte, da der Markt keine entsprechenden Angebote bereithielt. Mittlerweile sind diese Fahrzeuge in vielen Städten und Gemeinden als kommunale Nutzfahrzeuge verfügbar.

Private Elektrofahrzeuge können zudem durch das Einräumen von Benutzervorteilen wie besonders günstig gelegenen Parkraum oder

durch die Kombination von Parken und Laden für Nachfrager attraktiv gemacht werden. Dem Elektromobilitätsgesetz (EMoG) müssen insoweit weitere Fördergesetze folgen, die zum Beispiel auch außerhalb von Bundesstraßen eine privilegierte Nutzung von öffentlichen Straßenflächen durch stationsbasiertes Carsharing für umweltschonende und stadtverträgliche Verkehrsnutzungen ermöglichen.

## **Radwege und ÖPNV ausbauen!**

Für Bürgerinnen und Bürger muss es attraktiver und leichter gemacht werden, Fortbewegungsmittel zu nutzen, die ohne jegliche Emissionen auskommen. Die Umkehrung der Politik der autogerechten (Innen-)Stadt zu einer fußgänger- und fahrradfreundlichen Stadt muss endlich in breiter Form vollzogen werden.

Deshalb ist insbesondere ein Ausbau der Fahrradinfrastruktur dringend erforderlich: Radfahren muss einfacher, schneller, bequemer und sicherer werden. Radwege müssen in qualitätsvoller Substanz vorhanden und ausreichend breit sein, die wesentlichen Alltagsziele in Innenstädten ebenso wie Freizeitziele direkt mit den Wohngebieten verbinden und überörtlich vernetzt sein.

Erforderlich ist daher auch ein planerisches Umdenken, das sich an den Bedürfnissen der Menschen im Nahraum orientiert. Es zeigt sich, dass besonders lebenswerte Städte fußgänger- und

radfahrerfreundlich sind. Durch Abstellanlagen an den Haltestellen des ÖPNV kann sichergestellt werden, dass eine umweltfreundliche Mobilitätskette ohne Unterbrechungen ineinandergreift.

Einem gut ausgebauten, preiswerten, pünktlichen sowie in engeren Taktzeiten fahrenden öffentlichen Personennahverkehr kommt eine Schlüsselstellung bei der umweltfreundlichen Mobilität zu. Für Kommunen ist der ÖPNV schon heute das Rückgrat einer modernen und umweltschonenden Verkehrspolitik. Dabei setzen Städte und Gemeinden zunehmend auf Busse mit Gas- oder Elektroantrieb und bieten bei der Überschreitung von Immissionsgrenzwerten vergünstigte Tickets an.

Der Um- und Ausbau von Infrastruktur ist kostenintensiv. Ein angebotsorientierter Betrieb des ÖPNV ist regelmäßig defizitär. Ohne eine angemessene finanzielle Unterstützung werden viele Kommunen einen Ausbau nicht bewältigen können. Bund und Länder haben einen Kompromiss zur Neuordnung der Finanzbeziehungen gefunden, der auf Seiten der Länder keine gesonderte Festlegung zur Deckung der Finanzbedarfe im Verkehrsbereich enthält. Die Länder müssen daher den Kommunen wie bisher Investitionsmittel zur Verfügung stellen und diese dynamisieren, um sie dauerhaft in die Lage zu versetzen, eine umwelt- und klimarechte sowie nachhaltige Verkehrspolitik umzusetzen!



**DSTGB**

Deutscher Städte-  
und Gemeindebund

# Position

## **Kompakte Stadtentwicklung fördern**

Die „Stadt der kurzen Wege“ ist am besten geeignet, Schadstoffe zu reduzieren. Eine moderne Stadtentwicklung und Bauleitplanung sollte daher für kompakte sowie „grüne“ Siedlungs- und Verkehrsstrukturen Sorge tragen. Gerade für eine Verbesserung der Luftqualität sind stark zergliederte Stadt- und Gemeindestrukturen mit einem dadurch verursachten hohen Verkehrsaufkommen schädlich. Es muss daher in der Stadtentwicklung und für die Bauleitplanung der Grundsatz gelten: Innenentwicklung stärken und Außenentwicklung reduzieren!

## **Innovative Ansätze erproben!**

Neben der Bekämpfung von Emissionen an der Quelle sowie Ver-

kehrsoptimierungen müssen auch innovative Ansätze verstärkt gefördert, getestet und eingesetzt werden. Dazu gehören beispielsweise neuartige Pflastersteine, die Stickoxide aus der Luft abbauen, oder das Pilotprojekt der Stadt Stuttgart, durch Moose Feinstaub aus der Luft zu filtern.

Daneben müssen sowohl öffentliche als auch private Arbeitgeber in Maßnahmen zur Reduzierung von Emissionen einbezogen und aktiv werden. Hierzu gehört beispielsweise auch die weitere Flexibilisierung von Arbeitszeiten oder die verstärkte Ermöglichung von Homeoffice-Tätigkeiten. Hohe Schadstoffbelastungen in den Städten entstehen regelmäßig zur Rush-Hour, wenn die Arbeitnehmer zum Betrieb beziehungsweise nach Hause fahren. Durch eine Flexibilisierung von Arbeitszeiten

können die üblichen Staus vor und nach der Arbeit reduziert werden.

Neuartige Tarifmodelle im ÖPNV, auch als Lohnbestandteil der Arbeitnehmer, oder das erfolgreiche Programm „Stadtradeln“ müssen ebenfalls verstärkt getestet und umgesetzt werden. Damit werden die Rahmenbedingungen dafür geschaffen, dass die Menschen emissionsarme Antriebe und den ÖPNV als taugliche Alternative zum klassischen Pkw sehen. Der Schlüssel hierfür liegt in einer gut ausgebauten Infrastruktur für den Rad- und Fußverkehr sowie für die Elektromobilität.

*Berlin, 26.06.2018*