

Deutscher Städtetag · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

Herrn
Cem Özdemir, MdB
Vorsitzender des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Per E-Mail: verkehrsausschuss@bundestag.de

22.06.2018

Telefon +49 30 37711-0
Durchwahl 37711-520
Telefax +49 30 37711-509

E-Mail

thomas.kiel@staedtetag.de

Bearbeitet von

Thomas Kiel

Aktenzeichen

66.10.02 D

Öffentliche Anhörung am 25.06.2018 zu den Anträgen

- **der Fraktion DIE LINKE „Hersteller zur wirksamen technischen Nachrüstung von Diesel-Pkw auf ihre Kosten verpflichtet - Fahrverbote vermeiden“ BT-Drs. 19/1360**
- **der FDP-Fraktion „Intelligente Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität in deutschen Städten ergreifen - Fahrverbote verhindern“ BT-Drs. 19/1695**

Sehr geehrter Herr Özdemir,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir danken Ihnen für die Einladung zur Anhörung im Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestages und nehmen gern wie folgt Stellung:

1. Umsetzung des zwischen der Bundesregierung, Vertretern der Länder und Kommunen am 28.11.2017 in Berlin verabredeten „Sofortprogramms Saubere Luft 2017 bis 2020“

Der Deutsche Städtetag hat die beabsichtigte zügige Umsetzung des zwischen der Bundesregierung, Vertretern der Länder und Kommunen am 28.11.2017 in Berlin verabredeten „Sofortprogramms Saubere Luft 2017 bis 2020“ begrüßt. Allerdings gestaltet sich die Abwicklung des Sofortprogramms für die betroffenen Kommunen ausgesprochen sperrig. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt muss davon ausgegangen werden, dass Sofortmaßnahmen seit Ende Oktober 2017 ausschließlich auf Grundlage kommunaler Initiativen und mit kommunalen Mitteln durchgeführt worden sind. Ein Rückgriff auf die bereitgestellten Bundesmittel konnte aufgrund der wenig praxisgerechten Fördermittelregularien bislang nicht erfolgen.

Die Lotsenstelle „Fonds Nachhaltige Mobilität“ wurde hingegen schnell eingerichtet und hat ihre Arbeit effizient aufgenommen, wenngleich derzeit eine zunehmende Ausdünnung der Dienstleistungen für die Kommunen festzustellen ist.

Wir gehen davon aus, dass auch das geplante „Kompetenznetzwerk nachhaltige städtische Mobilität“ durch den Bund im Zusammenwirken mit den Ländern und den kommunalen Spitzenverbänden kurzfristig aufgebaut wird und in diesem Herbst die Arbeit aufnehmen kann.

Über 60 Städte befinden sich derzeit in dem Prozess zur Aufstellung von Masterplänen, in deren Rahmen Maßnahmen mit hoher Wirksamkeit für die Reduktion von NO₂ vorgeschlagen und die vom Bund zur Voraussetzung für weitergehende Fördermaßnahmen gemacht wurden. Zu den drei wesentlichen Förderbereichen „Nachrüstung von Bussen im öffentlichen Personenverkehr“, „Elektromobilität“ und „Digitalisierung“ sind Förderaufrufe veröffentlicht. Die Förderbescheide über die Erstellung von Masterplänen (16 Mio. EUR) wurden am 20.12.2017, die ersten Förderbescheide für Maßnahmen am 15.06.2018 erteilt. Der förderunschädliche vorzeitige Vorhabenbeginn wurde - zwar nicht wie im Sofortprogramm festgelegt ab 29.11.2017 - aber nunmehr mit Veröffentlichung der Förderrichtlinie also spätestens ab Mai 2019 gewährt.

Die Entscheidung zur Umsetzung über bestehende Förderrichtlinien und Begrenzung auf wenige ausgewählte neue Fördermöglichkeiten ist zwar programmatisch, administrativ und mit Blick auf die EU-notifizierungsrechtlichen Voraussetzung nachvollziehbar. Allerdings wäre es aus planungspraktischer und vollzugstechnischer Sicht wesentlich hilfreicher gewesen, anstelle von elf unterschiedlichen Förderrichtlinien einen tatsächlich schnell adressierbaren und aktionsorientierten Sofortfonds einzurichten, der nach den Kriterien Problemadäquanz, Wirksamkeit und standortgerechte Verteilung die dringendsten Maßnahmen zur umgehenden Reduzierung von NO_x-Emissionen zu 100 % finanziert hätte.

Die durchzuführenden Maßnahmen waren in den betroffenen Städten auch ohne die Erstellung der vom Bund geforderten Masterpläne ganz überwiegend bekannt und sind seit geraumer Zeit in den Maßnahmeplänen zu den Luftreinhalteplänen niedergelegt. Sie konnten jedoch von den betroffenen Städten nicht ohne Fördermittel durchgeführt werden. Der nunmehr deutlich verzögerte Beginn der Umsetzung von vom Bund und Ländern geförderten Maßnahmen droht nun ihre Wirksamkeit so verspätet einsetzen zu lassen, dass die zuständigen Gerichte ihnen mit Blick auf die vom Bundesverwaltungsgericht gesetzten Fristen womöglich keine immissionsmindernde und Fahrverbote vermeidende Wirkung mehr zumessen werden. Es war seit Sommer 2017 eine Frage von Monaten, die Emissionen wirksam zu senken. Dieser Herausforderung haben bislang ausschließlich die betroffenen Städte durch selbstinduzierte und –finanzierte Maßnahmen Rechnung zu tragen versucht.

Der Deutsche Städtetag begrüßt, dass die Bundesregierung gemäß der Koalitionsvereinbarung das Sofortprogramm „Saubere Luft 2017-2020“ fortschreiben und verstetigen will. Hier ist - auch mit Blick auf das angekündigte Vertragsverletzungsverfahren der EU zur Luftreinhaltung - ein kontinuierlich angelegtes Wirken der Fördermittelgeber angezeigt. Eine bessere Förderung des Umweltverbundes von ÖPNV, Fuß- und Radverkehr und von schadstoffarmen Fahrzeugtechniken ist notwendige Voraussetzung, um die Luftqualität in den Städten insgesamt zu verbessern.

Ferner hat der Deutsche Städtetag die Vorschläge der Bundesregierung gegenüber der EU Kommission zur Einhaltung der Immissionsgrenzwerte vom 11. Februar 2018 zur Kenntnis genommen. Wir erwarten, dass diese Vorschläge gemeinsam mit den Städten weiterentwickelt und auf eine breitere Basis gestellt werden. Die Vorschläge zur Regulierung des Verkehrs und der Durchführung von Modellvorhaben können einen weiteren Beitrag zur Verbesserung der Luftqualität leisten. Voraussetzung hierfür ist allerdings, die Mittel für den ÖPNV deutlich zu erhöhen und in Bezug auf den Vorschlag eines kostenfreien ÖPNV die volle Kostendeckung sicherzustellen.

2. Konsequenzen aus den Urteilen zu Düsseldorf, Stuttgart und Aachen

Der Deutsche Städtetag hält es für selbstverständlich, generelle Fahrverbote in Städten als äußerstes Mittel der Luftreinhaltung so weit wie möglich zu vermeiden und gerichtlich angeordnete Verbote auf ein Mindestmaß zu begrenzen. Dazu sollen jetzt u.a. hochwirksame Maßnahmen im Rahmen des

Sofortprogramms Saubere Luft der Bundesregierung dienen. Gerichtlich aufgegebene Fahrverbote zu verhindern oder zu vereiteln, kann im Rechtsstaat nicht Ziel kommunaler Politik sein.

Nach den Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts zu Fahrverboten für Diesel-Pkw hält der Deutsche Städtetag die Fortschreibung der staatlichen Luftreinhaltepläne in den betroffenen Städten und Regionen für erforderlich. Im Rahmen dieser Fortschreibung sind auch strecken- und/oder zonenbezogene Verkehrsverbote für stark emittierende Diesel-Pkw zu prüfen. Wir erwarten vom Bund die Einführung einer blauen Plakette zur Kennzeichnung abgasarmer Diesel-Pkw. Ein wirksamer Vollzug eventueller Verkehrsbeschränkungen kann nur dann gewährleistet werden, wenn die Kennzeichnungsverordnung (35. BImSchV) entsprechend fortgeschrieben wird. Die neuen Anforderungen des Bundesverwaltungsgerichts an die Zulässigkeit und Verhältnismäßigkeit von Fahrverboten wurden erstmals nun auch in einem Urteil des VG Aachen berücksichtigt.

Der Deutsche Städtetag betont ausdrücklich, dass die Automobilindustrie in der Pflicht steht, effizientere und saubere Verbrennungsmotoren auf den Markt zu bringen und Fahrzeuge, die die Schadstoffwerte nicht einhalten, umgehend über ein „Software-Update“ hinaus auch Hardware-seitig nachzurüsten. In diesem Zusammenhang halten wir eine rasche Hardware-Nachrüstung von Euro 5/6-Pkw für erforderlich. Die Kosten hierfür sind von den Herstellern zu übernehmen, da die Käufer im Vertrauen auf eine zumindest den Regeln der Technik entsprechende Abgasreinigung die Fahrzeuge erworben haben und nicht die Leidtragenden einer verfehlten Abgasreinigungsstrategie der Hersteller sein dürfen.

Der Deutsche Städtetag unterstreicht, dass Bund und Länder gehalten sind, zur Verwirklichung der Ziele des Umwelt- und Klimaschutzes im Verkehrsbereich den Umweltverbund (ÖPNV, Rad- und Fußverkehr) deutlich stärken und Maßnahmen des Öffentlichen Personennahverkehrs und eine Verbesserung der Radverkehrsinfrastruktur in den Städten und Regionen zu fördern.

3. Welche neuen Erkenntnisse bringen die Anträge der BT-Drucksachen?

Der Antrag aus der BT-Drs. 19/1360 verweist darauf, die Fahrzeughersteller in die Pflicht zu nehmen. Das halten wir grundsätzlich für richtig, wenn auch am Ende als Ergebnis eine verhältnismäßige und abgestimmte Sofortmaßnahme der Automobilindustrie stehen sollte und keine auf Dauer angelegte bürokratische Verpflichtung der einzelnen Hersteller. Die Bewertung des „Sofortprogramms Saubere Luft 2017-2020“ aus dieser Drucksache teilen wir nicht. Richtig ist aber, dass dem außerordentlichen Engagement von Bund, Ländern und Kommunen zur Problemeindämmung auch ein größerer Beitrag der Automobilindustrie gegenüberstehen muss. Ferner teilen wir die Grundüberlegung, dass es bezüglich von gerichtlich angeordneten selektiven Zufahrtsbeschränkungen darum gehen muss, unterschiedliche Regelungen in den Städten zu vermeiden. Der Vorschlag, Diesel-Pkw ab Emissionsklasse Euro 4 bis Euro 6c nach Häufigkeit der Zulassung in Deutschland im RDE-Verfahren zu messen und die Ergebnisse zu veröffentlichen, erscheint ein geeigneter Vorschlag, um umgehende Verbesserungen in der Fahrzeugproduktion zu induzieren. Für den Erfolg von Nachrüstungsmaßnahmen entscheidend könnte sein, von den Herstellern die Offenlegung der relevanten technischen Schnittstellen ihrer Euro-4-, Euro-5- und Euro-6-Fahrzeuge gegenüber Drittanbietern von Hardwarelösungen zu verlangen.

Der Antrag aus der BT-Drs. 19/1695 begegnet zunächst rechtlichen Bedenken. Unionsrecht und Bundesrecht verpflichten nicht die „Kommunen“, durch geeignete Maßnahmen in „ihren Luftreinhalteplänen“ den Zeitraum von Überschreitungen der geltenden NO_x-Grenzwerte so kurz wie möglich zu halten, sondern den Staat. Die Erstellung der Luftreinhaltepläne ist i.d.R. staatliche Aufgabe. Sie ruht i.d.R. bei den Bezirksregierungen der betroffenen Länder. Dort ist auch die Prüfung und Gewichtung möglicher Maßnahmenvorschläge vorzunehmen. Klagegegner im BVerwG-Urteil wa-

ren die Länder Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen. Die Kommunen werden diesbezüglich nur um Vorschläge gebeten.

Im Detail finden gleichwohl auch in diesem Antrag verschiedene Ideen unsere Unterstützung. Dazu gehört der Wunsch nach Vorlage eines realistischen Zeitplans zur Umsetzung des Sofortprogramms „Saubere Luft“ und die Verpflichtung der Automobilhersteller im Sinne des Verursacherprinzips, Fahrzeuge mit Betrugssoftware ohne Einschränkung auf eigene Kosten umzurüsten. Die im Antrag geforderte Kosten-Wirksamkeits-Analyse ist u.E. nicht im Rahmen der Luftreinhaltepläne, sondern überschlägig in den Masterplänen im Rahmen des Sofortprogramms zu erbringen. Daraus sind auch Priorisierung von Maßnahmen abzuleiten und nicht andere „kompetitive Anreize“ zu wählen (insbesondere nicht: Windhundprinzip/„First come first serve“ unter den betroffenen Städten). Das Grundanliegen eine „intelligente Mobilität“ zu fördern, sehen wir auch hier grundsätzlich positiv. Ferner würde sicher helfen, Kommunen bei der Implementierung von modernen Verkehrs- und Parkleitsystemen und Verbesserungen der vorhandenen Verkehrsinfrastruktur zur Senkung der Schadstoffemissionen und Entlastung besonders stickoxidbelasteter Verkehrsknotenpunkte zu unterstützen; letzteres wäre ein eigener, bisher nicht vom Sofortprogramm abgedeckter Förderbereich. Die Wirksamkeit im Hinblick auf die Einhaltung der Luftgrenzwerte sehen wir allerdings bei dem indirekt wirkenden Maßnahmen der Digitalisierung und Infrastrukturverbesserung nur zeitversetzt. Die Maßnahmen können häufig erst Wirkungen im Jahr 2022 oder später entfalten und sind daher zumindest für die infolge des BVerwG-Urteils vorzunehmende Prüfung im Rahmen der Luftreinhaltung nur bedingt argumentativ geeignet. Das automatisierte und vernetzte Fahren sowie mögliche Wirkungen aus einer Änderung des Personenbeförderungsgesetzes sehen wir außerhalb des notwendigen Sofortmaßnahmenhorizonts.

4. Was funktioniert im Sofortprogramm noch nicht?

Der Deutsche Städtetag sieht - trotz der ersten Erfolge - gleichwohl erheblichen Nachbesserungsbedarf bei Erlass und Ausgestaltung der Förderrichtlinien für eine schnelle Mittelbereitstellung aus dem Fonds. Dazu sind fehlende Förderrichtlinien und Fördertatbestände umgehend zu ergänzen, z.B. über die Förderung von Elektrobussen hinaus auch die Förderung von Wasserstoff und anderen alternativen Antrieben. Die zugesagte Erhöhung der Mittel für den Radverkehr (Erhöhung auf 200 Mio. EUR jährlich) ist noch nicht für eine Wirksamkeit im Rahmen des Sofortprogramms operationalisiert.

Die Städte und Regionen werden - wenn das Gesamtpaket vorliegt - im Ergebnis durch eigene Maßnahmen die Verursachungsbeiträge Dritter für die Luftverschmutzung überkompensieren. Das ist weder kommunale noch staatliche Aufgabe. Daher bestand ein hohes Maß an Einigkeit, dass die betroffenen Städte für solche Kompensationsmaßnahmen grundsätzlich keine Eigenmittel aus dem Mobilitätsfonds tragen. Das müssen Bund und Länder durch ausreichende Fördersätze und zulässige Kumulation von Fördermitteln ermöglichen. Eine Grundförderung von 50 % aus dem von Bund und Automobilindustrie gemeinsam gespeisten Fonds ist deutlich zu gering. Die Förderrichtlinie Digitalisierung sieht eine solche Grundförderung vor, nach der 50 % der bislang verfügbaren Gesamtmittel i.H.v. 1 Mrd. Euro verausgabt werden sollen. Wir haben die Bundesregierung ersucht, die Förderhöhe erneut zu prüfen und anzupassen. Bei anderen Förderungen an Kommunen können beihilfefrei 80 % oder sogar 90 % in kumulativer Förderung gewährt werden.

Es haben nicht alle betroffenen Städte einen Antrag zur Förderung von Masterplänen „Nachhaltige Mobilität für die Stadt“ gestellt. Dies ist zum einen darauf zurückzuführen, dass im Herbst 2017 nicht abschließend klar war, wer zum förderberechtigten Kreis gehört. Wir haben daher stets gefordert, 30 betroffenen Städten eine Nachfrist zu gewähren, vergleichbare Konzepte zur Immissionsminderung aus dem Verkehr zumindestens gleichzustellen, um auf die Fördermöglichkeiten zugrei-

fen zu können. Zwei Städte haben das Angebot in Anspruch genommen und wurden dem Kreis der förderfähigen Kommunen zugerechnet. Wir halten es auch für richtig, dass weiterhin die Grenzwertüberschreitung 2016 Grundlage der Förderfähigkeit ist und Kommunen, die diese Grenzwerte 2017 knapp unterschreiten, auch zukünftig förderfähig bleiben.

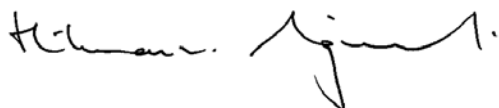
Ferner müssen zukünftige Fördermaßnahmen, insbesondere zu Fragen der Digitalisierung, auf alle Kommunen zugeschnitten werden, da ansonsten die schlechte Luftsituation in den Städten über die Zukunftsfragen der Mobilität 4.0 entscheiden würde.

Nicht unerhebliche Irritationen im Kreis der betroffenen Städte hat die Veröffentlichung des Förderaufrufs Digitalisierung ausgelöst und zwar nicht wegen des Inhalts, sondern wegen der Frist der Antragstellung bis spätestens 31.08.2018. Dieser Förderaufruf richtet sich ausdrücklich an die Kommunen, die einen Masterplan erstellen. Letzter Abgabetermin für die Masterpläne ist der 28.08.2018. Diese Frist ist nur mit Mühe einzuhalten und für eine kompetente Planung und Bewertung der Maßnahmen unerlässlich. Ferner bedeutet das, dass parallel zur Erstellung der Masterpläne, ohne eine fachliche Einschätzung und politische Diskussion der Ergebnisse und Folgerungen, bereits Anträge gestellt werden müssten. Dabei dürfte auch bedeutsam sein, dass über Digitalisierung geförderte Maßnahmen eine Wirkung nicht wie bei Nachrüstung, vorgezogenen Flottenerneuerung oder Verkehrsbeschränkungen sofort entfalten können, sondern erst mittelfristig wirken. Ein „kompetitiver Anreiz“ an Kommunen diese Frist zu unterschreiten, führt zu schlechten Planungen, groben Einschätzungen und letztlich absehbar zur Befassung des Bundesrechnungshofs bei der Mittelverwendung des Fonds. Wir fordern daher das Bundesverkehrsministerium als Herausgeber der Förderrichtlinie und des Förderaufrufs auf, die Frist des Förderaufrufs angemessen zu verlängern, zumal diese Maßnahmen für die aktuelle Rechtsprechung ohnehin nicht mehr von Belang sind.

Aus unserer Sicht, sind zunächst die Ergebnisse aus den Masterplänen und die sich daraus ergebenden Handlungsoptionen auszuwerten und Projekte (und deren Kosten) daraus abzuleiten. Nicht zu vergessen ist, dass im Hinblick auf die Eigenmittel (50% der förderfähigen Kosten) auch Beschlüsse mit einigem Vorlauf und Gewicht zur Ko-Finanzierung durch die Städte zu treffen sind.

Schließlich ist uns bezüglich der Förderung von Elektrobussen mitgeteilt worden, dass das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur in mindestens zwei Fällen beabsichtigt, die Förderquote von 80 % der Mehrkosten auf 40 % abzusenken. Betroffen sind offensichtlich ÖPNV-Aufgabenträger, die in der Fläche das Verkehrsangebot ganz oder in Teilen im Wettbewerb ausschreiben. Diese Form der Ausschreibung ist eine von den Städten und der Politik gewünschte und gewollte Entwicklung. Die betroffenen Verkehrsunternehmen verfügen über langjährige Betrauungen. Die Wettbewerbsunschädlichkeit der Förderung von Elektrobussen, kann u.E. hier durch zusätzliche Anforderungen an die Unternehmen (z.B. die geförderten Busse für den dauerhaften Einsatz am geförderten Ort zu halten und falls erforderlich ggf. auch an Nachfolger zu übergeben oder durch Garantien des ÖPNV-Aufgabenträgers) gewährleistet werden. Wir bitten um dringende Prüfung. Eine Ungleichbehandlung gefährdet hier den Erfolg des Sofortprogramms.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Hilmar von Lojewski