



university of  
 groningen



## Master thesis

A “toothless tiger”\*? Or why do sub-national levels, as the city of Osnabrück, Germany, still not comply with the EU Ambient Air Quality and Cleaner Air for Europe Directive?

\*(Interviewee 7, 2017)

### **Master programme:**

Environmental and Infrastructure Planning, Faculty of Spatial Science, University of Groningen, Netherlands

Water and Coastal Management, Faculty 2: School of Computing Science, Business Administration, Economics and Law, University of Oldenburg, Germany

**Master student:** Katharina F.F. Heidtmann

**Student number University of Groningen:** s2156709

**Student number University of Oldenburg:** 2185887

**Date of submission:** 22<sup>th</sup> December 2017

**First supervisor:** Dr. Tim Busscher, University of Groningen

**Second supervisor:** Dr. Ferry M.G. van Kann, University of Groningen

### **Abstract**

Almost ten years after the EU AAQ Directive has been passed, nitrogen dioxide concentrations are still frequently exceeded in several German cities. Causes for failed policy implementation or non-compliance are diverse and discussed in science, however existing studies often focus on either top-down or bottom-up procedures of implementation. Here instead a hybrid approach of top-down and bottom-up is taken to address failed policy implementation in the EU multi-level governance. In addition, there is a lack of studies on the compliance deficit with EU environmental policies in general and especially the AAQ Directive is an under-researched topic (Gollata and Newig, 2017). Matland's (1995) ambiguity-conflict matrix on policy implementation has been applied as a supportive tool to reveal potential causes for non-compliance. The city of Osnabrück was chosen as a deviant case study because conflicting views of local actors and a contradictory action plan pointed to a "symbolic implementation".

A qualitative content analysis of eight interviews was conducted. The results show that Osnabrück's situation is highly ambiguous in means caused by the lacking financial and legal support of the national government. Low to high degrees of policy conflict on the local but also national level point to Osnabrück's embeddedness in major national debates as e.g. on the diesel-scandal. In sum, the findings reflect a hybrid of Matland's experimental- and symbolic implementation type. Failed implementation of the AAQ Directive reflects domestic economy being prioritised over health and environment.

**keywords:** non-compliance, policy conflict, policy ambiguity, EU policy implementation, street-level/local level, environmental policy, bottom-up/top-down approaches

**LIST OF TABLE AND FIGURES**

- Figure 1.** Summary of the amendment (2011) to the Clean Air and Action Plan (2008) (Stadt Osnabrück, 2011). p.8
- Figure 2.** Matland's Ambiguity-conflict matrix on policy implementation processes (adjusted by the author Source: Matland, 1995, p.160). p.18
- Figure 3.** Conceptual model showing policy implementation and its outcome dependent on degree of policy conflict and -ambiguity (created by the author). p.27
- Table 1.** Overview interview partners. p.30
- Table 2.** Overview of coding and categorization (created by the author). p.31
- Figure 4.** Multi-level implementation process of the EU AAQ Directive in Germany (Source: Gollata and Newig, 2017, p.6). p.33
- Figure 5.** Overview of current and desired modal split Osnabrück (created by Interviewee 4 based on Ahrens (2015) and SHP Ingenieure (2010)). p.40
- Figure 6.** Classification of each Interview into the Matland's ambiguity-conflict matrix (adopted of Matland (1995, p. 160) adjusted by the author). p.46
- Figure 7.** Experimental-symbolic implementation hybrid (adopted of Matland (1995, p. 160) adjusted by the author). p.47

## LIST OF ABBREVIATIONS

- AAQ - Ambient Air Quality and cleaner air for Europe
- AfD - Alternative für Deutschland
- BOB- Bund Osnabrücker Bürger
- CDU - Christlich Demokratische Union
- DUH - Deutsche Umwelthilfe
- EC - European Commission
- EU - European Union
- FDP - Freie Demokratische Partei
- MLG - Multi-level governance
- NGO - Non-governmental Organisation
- NMU - Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz
- NO<sub>2</sub> - Nitrogen dioxide
- NO<sub>x</sub> - Nitrogen oxide
- SPD - Sozialdemokratische Partei Deutschlands
- UBA - Umweltbundesamt
- UWG - Unabhängige Wählergemeinschaft

## Table of contents

1. Introduction.....	7
1.1. The EU Air Quality Directive and local non-compliance in Germany .....	7
1.2. Problem description .....	8
1.2.1. Defining the research problem.....	8
1.2.2. Current knowledge gap on non-compliance .....	10
1.3. Exploring invisible parts of the iceberg – filling the research gap.....	10
1.4. Research questions.....	11
1.5. Research procedure to answer the research questions.....	12
1.6. Structure of the thesis .....	13
2. Theoretical Framework .....	14
2.1. Policy implementation .....	14
2.2. The phenomenon of non-compliance .....	16
2.6. Conceptualising (failed) policy implementation.....	26
3. Methodology .....	28
3.1. Research design.....	28
3.2. Methodological procedure.....	29
3.3. The state of the art – the city of Osnabrück, Germany.....	32
4. Findings based on conducted Interviews .....	33
4.1. Comprehensibility of goals .....	34
4.2. Applied means in Osnabrück to reduce NO <sub>2</sub> .....	34
4.3. Past and present difficulties with means .....	36
4.4. Current lines of conflicts affecting Osnabrück .....	38
4.5. Suggested and scheduled means to tackle Osnabrück’s NO <sub>2</sub> problem in future.....	40
5. Symbolical implementation in Osnabrück? – A discussion .....	42
5.1. Means Osnabrück applied - Research question 1 .....	42
5.2. A clear goal but hindrances to means -Research question 2 .....	42
5.3. Wide ranging conflicts - Research question 3 .....	43
5.4. How symbolical is Osnabrück’s AAQ Directive implementation? - Research question 4 .....	46
5.5. Outlook: future means in Osnabrück - Research questions 5.....	48
6. Why Osnabrück did not comply – A conclusion .....	50
8. References .....	52
9. Appendix.....	60
9.1. Questionnaire 1 .....	60
9.2. Questionnaire 2 .....	62

9.3. Interview transcripts .....	64
9.4. Codes, families and super families .....	126

## 1. Introduction

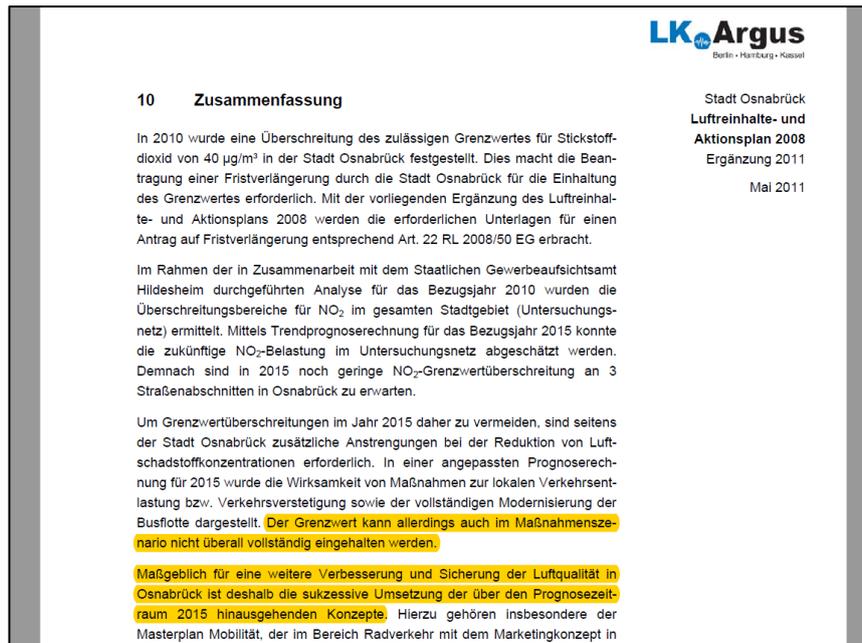
The first chapter will shortly introduce the research problem and current research gaps centred around (failed) policy implementation. Further, the research questions and chosen procedure to achieve answers will be discussed.

### 1.1. The EU Air Quality Directive and local non-compliance in Germany

On the 17<sup>th</sup> of February this year, 2017, the European Union (EU) issued Germany a “final warning” to reduce the concentrations of nitrogen dioxide (NO<sub>2</sub>) in the ambient air in order to comply with the Ambient Air Quality Directive and Cleaner Air for Europe [AAQ Directive] (Directive/2008/50 EC) (EC, 2017a).

The AAQ was passed in 2008 to protect human health and the environment from negative consequences of air pollution by defining concentration limits for certain substances as amongst others nitrogen dioxide (NO<sub>2</sub>) (European Parliament, 2008). Within the EU, 71.000 premature deaths have been linked directly to NO<sub>2</sub> in 2013 (EEA, 2016) and additional health impacts related to traffic caused air pollution occurs (Morgenstern et al., 2008). NO<sub>x</sub> also negatively affects the ecosystems (Sutton et al., 2011).

Although the AAQ Directive was formally implemented into German national law in 2010, many cities did not reach required limit values of NO<sub>2</sub> (Bmub, 2010). A prolongation for the implementation period until the end of 2014 was granted to Germany by the European Commission (EC, n.y.a; UBA, 2014a; EC, 2017a). However, in 2016, about 57% of all measuring stations in Germany exceeded the annually allowed average concentration of 40 µg/m<sup>3</sup> NO<sub>2</sub> (UBA, 2017a) and even today, in 2017, many German cities do not comply with the NO<sub>2</sub> standards (UBA, 2014a; EC, 2017a). In the federal state of Lower Saxony, Osnabrück is one of those cities still repeatedly exceeding the allowed maximum concentration of NO<sub>2</sub> (see e.g. NDR, 2017; Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz (NMU), n.y.). An action plan developed in 2008 and concrete measures as e.g. establishing a low emission zone in Osnabrück were insufficient (Stadt Osnabrück, 2011; UBA, 2014c). Although the action plan had to be reviewed in 2011, it remained rather symbolical because purposed measures were known to be inadequate to reduce NO<sub>2</sub> to a sufficient degree until 2015 (see figure 1) (Stadt Osnabrück, 2011). Currently, measures how to reduce NO<sub>2</sub> finally are intensively discussed in public. Different local actors demand for opposing, sometimes radical, solutions as e.g. a vehicle ban (see e.g. Osnabrücker Zeitung, 2016; NDR, 2017).



**Figure 1. Summary of the amendment (2011) to the Clean Air and Action Plan (2008) (Stadt Osnabrück, 2011).**

During the past seven years, Osnabrück has been unable to develop and implement effective measures and plans although the main polluter -traffic- has been known. It is worthwhile to ask the question why this is so, also as an example for other German cities that have failed an implementation.

Within policy implementation research different perspectives and explanations for non-compliance exist (see chapter 2). Special attention will be paid here to one of such explanatory models which is developed by Matland (1995) who describes the degree of two components - policy conflict and policy ambiguity - as decisive for the outcome of policy implementation. Dependent on the degree of the components, four types of implementation evolve. One of those four types, “symbolic implementation” (p.168), meaning a high policy conflict and high policy ambiguity, appears to correspond to Osnabrück’s situation with regard to its symbolic action plan. However, the actual degree of policy conflict and -ambiguity in Osnabrück needs to be analysed in more detail and provides a good starting point to discover also other causes for Osnabrück’s non-compliance.

Discovering the causes and thus answering the question why Osnabrück has not been able to comply with the NO<sub>2</sub> limit values of the AAQ Directive is important for human health, the environment and in addition could avoid fines in case of a lawsuit by the European Court of Justice (NMU, 2017b). Finally, analysing this case eases future action and planning processes, not only in Osnabrück but also in other EU-cities, to avoid repeating failures or obstacles that have occurred in past policy implementation and planning and instead facilitate a smooth and successful implementation.

## 1.2. Problem description

### 1.2.1. Defining the research problem

Difficulties with policy implementation are omnipresent not only within the EU, but worldwide. As Pressman and Wildavsky (1984) already demonstrated in 1984 in their popular study on the implementation of an economic development administration programme in the USA, a sophisticated policy does not equal a successful practical implementation. More than 30 years later, non-

compliance with policies in particular in EU member states regularly occurs (Knill and Liefferink, 2007; Milio, 2010).

Explanations for failed policy implementation vary depending on the perspective taken. Top-down approaches, for example, attribute implementation power to the central government and remain on the national level when looking for causes of non-compliance. The government is the main actor instructing, prescribing and controlling implementers, also at the 'bottom', the local level (Pülzl and Treib, 2007). Non-compliance by EU member states can be either deliberate when EU legislation is e.g. economically inefficient or follows a politically undesired course (Börzel et al., 2012) or involuntary which is caused by the lack of capacity in resources member states government has to enforce policy implementation (Milio, 2010).

Instead, bottom-up approaches are in favour of decentralisation and shift attention to lower levels of authority (Matland, 1995; Pülzl and Treib, 2007). Studies taking a bottom-up approach found that non-compliance with the AAQ Directive in Germany is linked to a lack of support for federal states by the national government. Furthermore, local authorities lack of resources and fail to develop long-term objectives (Gollata and Newig, 2017). But non-compliance can also be the result of too much flexibility given to lower authorities or their disloyalty towards the EU (Dörrenbächer, 2017).

Because both, top-down and bottom-up approaches, have their weaknesses and limitations in explaining (failed) policy implementation a third approach of policy implementation evolved: hybrid approaches. Hybrids mix the strengths of top-down and bottom-up processes and perceive policy implementation as being both: influenced by central authorities on the top combined with local actors at the bottom who shape and implement a policy dependent on their local context (Pülzl and Treib, 2007). The hybrid approach overlaps to a certain degree with the EU's multi-level governance system (Newig and Frisch, 2009; Piattoni, 2010; Gollata and Newig, 2017) which means a high involvement of state and non-state actors on different horizontal and vertical levels. On the one hand, multi-level governance systems are linked to a smoother implementation by facilitating decentralization and a more balanced distribution of power and involvement of state and non-state actors on different levels (Newig and Frisch, 2009; Bache 2012). On the other hand, coordination between the different levels becomes intense and is more costly (Milio, 2010). Shifting responsibilities to sub-national authorities is also linked to a prolongation of the implementation process (Borghetto and Franchino, 2010). As a consequence, when taking a hybrid approach in the multi-level governance context of the EU, potential causes for non-compliance on the local level are diverse.

Looking in this case at the AAQ-Directive, on the very 'top', the EU prescribed the limit value of NO<sub>2</sub> but left open to member states which measures they prefer to apply in practice to comply with the Directive (Gollata and Newig, 2017). In Germany, national law was rightfully adjusted to the AAQ Directive which further determines the legal framework for its federal states. The federal states, responsible for the implementation of the Directive (Bmub, 2010; Gollata and Newig, 2017), often shifted the task of practical implementation to its geographically and legally framed "Kommunen" (municipalities and cities) (Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, n.y.) at the bottom. In Lower Saxony, for example, municipalities and cities have a certain degree of local self-government on the actions they take and plans they develop to comply with the AAQ Directive (NMU, 2016a). However, in Lower Saxony many cities, as e.g. Osnabrück, still exceed the NO<sub>2</sub> limit value and the questions rises why this city for seven years has not introduced effective measures. Current public discussions (see e.g. Osnabrücker Zeitung, 2016; NDR, 2017) point to opposing views by different local and sub-national actors on how to reduce NO<sub>2</sub> which affects the introduction of sufficient measures (see e.g. Sanders, 2017a). Is non-compliance here caused due to ambiguous

formulated policy objectives at the “top” (higher levels of authority)? Or do local authorities at the bottom lack the resources and have difficulties to come up with sufficient means to reduce NO<sub>2</sub>? Do high conflicts between implementing local actors hinder successful planning and policy implementation? Because these questions are covered by Matland’s (1995) model of implementation, it is used in the following research as supportive tool to analyse the degree of conflict and ambiguity in Osnabrück and discover causes for non-compliance.

### 1.2.2. Current knowledge gap on non-compliance

In contemporary science there is still a “black box” about the practical implementation of EU policies (Versluis, 2007, p.63) or as Falkner et al. (2005) put it: “compliance research to date has only uncovered the tip of the iceberg.” (p. 343). Many studies remain within the field of formal transposition focusing on EU law to be integrated into national legislation but not on an effective implementation in practice (Knill and Liefferink, 2007; Versluis, 2007; Milio, 2010).

Although the EU-Water Framework Directive attained much attention in studies on implementation (Bondarouk and Mastebroek, 2017) there is limited knowledge on practical policy implementation of EU environmental EU Directives (Jordan and Tosun, 2013; Bondarouk and Mastebroek, 2017) and even less on non-compliance. In this vein, Bondarouk and Mastebroek (2017) stress: if there is a compliance deficit within environmental EU legislation, more studies on where, how and what failed in policy implementation, are necessary.

In regard to the AAQ Directive, Gollata and Newig (2017) conclude that “[...] *EU air quality policy and its implementation is a hugely under-researched policy field, in particular compared to other EU environmental directives, such as the Water Framework Directive. However, an estimated air pollution-related 46,000 premature deaths each year in Germany alone (Kallweit and Bünger, 2015) make it a relevant case.*” (p.2). All this demonstrates the urgency for more studies on failed policy implementation of environmental directives, in practice the AAQ Directive.

In addition, the change from government towards more governance has led to increasing involvement of private and civil society actors, also at sub-national levels, which results in an increasingly fragmented policy process that clearly asks for new studies on implementation (Milio, 2010). However, there is a gap on how EU policies are finally applied on the ground by sub-national levels (Borghetto and Franchino, 2010; Gollata and Newig, 2017). Which reasons do local authorities but also non-state actors in Osnabrück have not to comply with the AAQ Directive? Are those deliberate or unintentional reasons? For example, is this dependent on local authority’s discretion (Zhelyazkova et al., 2016; Thomann and Sager, 2017b)?

Based on all these claims more studies on failed EU policy implementation on the local level are needed. Börzel (2001) suggests for this purpose that especially “systematic, theory-guided search able to generate generalizable explanations of (non-) compliance” should be paid attention to (p. 821). Thomann (2015) advises to study deviant cases in detail to gain more knowledge on compliance with the minimum requirements of EU policies by member states. Osnabrück is one of the three cities with the highest NO<sub>2</sub> values in Lower Saxony (Sanders, 2017c). Therefore, it was chosen to study Osnabrück as a case study for non-compliance with the environmental AAQ-Directive at the local level.

### 1.3. Exploring invisible parts of the iceberg – filling the research gap

As introduced above, this thesis aims to examine why practical implementation of the EU-AAQ Directive NO<sub>2</sub> standards fails on the sub-national level in Germany by taking Osnabrück as a case

study. In doing so it contributes filling the “black box” on non-compliance with environmental EU policies.

Taking Matland’s (1995) theoretical model as a supportive tool will bridge the gap of considering either the top-down or bottom-up approach and instead apply a hybrid approach combining both as will be explained in detail in chapter 2. This allows to include EU, national and sub-national factors and their influence on non-compliance in Osnabrück. More insights about the effectiveness of an environmental EU policy in practice will be gained. Besides, this study decreases the institutional distance between the EU and the local level and shows the importance of considering not only the national but especially the local level in implementation studies. In addition, not only state-actors but also non-state actors are involved in this research to underline the shift from government towards multi-level governance.

Testing for the degree of Matland’s indicators, policy ambiguity and policy conflict, will help to understand why past action, plans and current situation of non-compliance in Osnabrück evolved. By studying this one specific case, it is more likely to gain essential in-depth knowledge to understand the very details of failed implementation and -planning at the local level.

Understanding the causes for non-compliance will help to develop local specific advice and solutions. But, also other cities and countries struggling with the implementation of the EU-AAQ Directive can use findings to reflect on own barriers, avoid similar failures and improve their situation to successfully create plans and implement measures. These results can help to improve and ease future decision-making processes in regard to planning the implementation of environmental EU Directives in general, and especially in the case of Osnabrück. The results also feedback to federal, national and EU-institutions and show which incentives and assistance they could provide to avoid non-compliance and facilitate successful implementation at the local level.

#### 1.4. Research questions

Research question:

***Why do sub-national levels, as the city of Osnabrück, Germany, still not comply with NO<sub>2</sub> limits of the EU Ambient Air Quality and Cleaner Air for Europe Directive?***

The aim is to discover causes for non-compliance by means of Matland’s model of policy ambiguity and policy conflict. Based on the research question five sub-questions have been developed. A detailed operationalisation will be provided in chapter 2.

Sub-questions:

***1. Which means have been applied in Osnabrück to reduce NO<sub>2</sub> sufficiently to conform with the EU –AAQ Directive?***

Dependent Variable (DV): comply with the annual allowed average concentration of 40 µg/m<sup>3</sup> NO<sub>2</sub>

Independent variable (IV): means applied in Osnabrück that reduce NO<sub>2</sub> (successfully)

***2. To which degree was policy ambiguity (goals and means) an obstacle to Osnabrück for taking sufficient means to reach prescribed EU-NO<sub>2</sub> concentrations (since 2010)?***

DV: reach prescribed (annual allowed average concentration of 40  $\mu\text{g}/\text{m}^3$   $\text{NO}_2$ )  $\text{NO}_2$  concentration

IV: degree of policy ambiguity in goals (AAQ Directive, national, federal goals) and means (AAQ Directive, local)

**3. To which degree did policy conflict hinder Osnabrück to take sufficient means to reach prescribed  $\text{NO}_2$  concentrations (since 2010)?**

DV: agreement of actors on taking certain and sufficient measures to reach prescribed  $\text{NO}_2$  concentrations

IV: degree of policy conflict over means to implement policy

**3.1. Between whom and which ideas is/was there a conflict?**

DV: successful policy implementation

IV: policy conflicts between actors and/or ideas in Osnabrück

**4. Does Matland's type of "symbolic implementation" best describe Osnabrück's current situation and it's causes for the failed implementation of the AAQ Directive?**

DV: successful policy implementation

IV: high policy conflicts and a high policy ambiguity of ideas in Osnabrück

**5. Which future measures to reduce  $\text{NO}_2$  adequately are currently discussed and by whom?**

DV: reach prescribed (annual allowed average concentration of 40  $\mu\text{g}/\text{m}^3$   $\text{NO}_2$ )  $\text{NO}_2$  concentration

IV: potential future measures that reduce  $\text{NO}_2$  adequately (low policy conflict, low policy ambiguity)

**1.5. Research procedure to answer the research questions**

To answer the research question, this study in first instance follows an inductive approach to discover the causes for the non-compliance with the AAQ-Directive in Osnabrück. As Rathbun (2008) emphasises, this is important because researchers should stay open-minded to new findings and other possibilities not coherent with contemporary scientific findings. However, existing theory is taken as a tool providing a good starting point to reveal causes for non-compliance in this specific case. Therefore, Matland's (1995) two components of policy implementation, policy ambiguity and policy conflict, are applied and analysed because they cover a variety of different potential causes and include the possibility for causes lying on different institutional levels (EU, national, federal, city) and additionally, consider the influence of not only state but also non-state actors.

The dependent variable in this case is the "successful implementation of the AAQ Directive", meaning that especially the prescribed  $\text{NO}_2$  limit values are not exceeded in the city of Osnabrück. However, when it comes to the independent variables no accurate distinction or definition can be

developed. Many possible explanatory ideas and theories exist but it was decided against testing for explicit factors to avoid being too rigid and not open to new findings which in this specific case might have been the cause. Therefore, in the beginning a thorough analysis of the state of the art in science is provided. The main decisive and related theories of policy implementation and non-compliance are covered and discussed in chapter 2.

Osnabrück was chosen as a case study to discover causes for non-compliance with NO<sub>2</sub> limit concentrations in-depth. For this purpose, expert interviews have been conducted to achieve practical information and knowledge and gain (different) insights into local circumstances. Important stakeholders who are either involved in the decision-making process or indirectly linked to the policy implementation of the EU-AAQ Directive in Osnabrück are identified and interviewed. A standardized and structured questionnaire was developed and contained questions on the degree of policy ambiguity and policy conflict. Interviews were analysed by coding with the aid of ATLAS.ti software. In the end, results are presented and discussed by taking into account contemporary scientific findings of other researchers. Shortcomings and difficulties that occurred during this research are reflected on.

### 1.6. Structure of the thesis

Chapter 1 described the urgency and aim for this research topic. The remainder of this thesis is structured as follows. Chapter 2 comprises essential theoretical concepts and the current state of the art in science on the topic of policy implementation and its linkage to planning, non-compliance and related debates. It also includes the operationalisation of the applied theoretical concept (symbolic implementation) this research applies.

Chapter 3 then describes the methods of literature search and how qualitative research was conducted. The procedure chosen for analysis and evaluation is outlined in detail. Furthermore, an introduction to the case of Osnabrück and the state of art is given.

The results of the interviews are presented and summarized in chapter 4, followed by an interpretation and discussion in chapter 5. In the end, chapter 6 concludes on this research and how its findings contribute to current debates, followed by a reflection on this research in chapter 7.

## 2. Theoretical Framework

To discuss non-compliance, first, policy implementation as to be considered. Starting with a general debate on policy implementation and its relation to planning and continuing with non-compliance and symbolic implementation, the chapter will end applying these concepts to the EU and, finally, operationalising symbolic implementation.

### 2.1. Policy implementation

As Pressman and Wildavsky (1984) demonstrated in their popular case study on implementation even when a proper policy is developed, lots of shortcomings can occur during policy implementation. Pressman and Wildavsky (1984) focus on the inability to learn and the discrepancy between the actors' prior expectations and final realisation of a policy as the main obstacles that occur during implementation processes. This can cause failing implementation or at least a sound delay. Although these findings have been made more than 30 years ago, Jordan and Tosun (2013) regard them as applicable and important for today's implementation of EU policy as will be explained in more detail later on.

To understand possible causes for a failed policy implementation, policy implementation itself needs to be understood. In this study, policy implementation is defined as described by Knill (2006) who gives a detailed description and defines implementation as:

*“Implementation more often implies complex interactions between public and private actors and organisations at the national, regional or local level, with potentially diverging interests, beliefs and perceptions with regard to the underlying policy problem. From this perspective, implementation is seen less as being based on hierarchically defined and controlled requirements and is understood more as a bargaining process between a great number of organisations and administrative agencies participating in the implementation process.” (p.362).*

This definition clearly implies the importance of the interplay between different institutional levels and their roles as it is typical for today's multi-level governance as also the EU is one (Newig and Frisch, 2009; Piattoni, 2010; Gollata and Newig, 2017).

Within policy implementation research two main but opposing approaches arose that are important to understand because they provide different explanations on implementation, thus also where and why policy failure occurs. The first, the top-down approach, focuses on policies made by decision-makers on higher hierarchical levels, as in this case the national government or the EU, which then directly control policy implementation (Pülzl and Treib, 2007). From a top-down approach, policy implementation refers to the legal conformance with a policy. The policies are intended to be generalisable, clearly formulated, prescriptive and consistent across various policy areas. To carry out a policy it is aimed at a limited number of involved actors, no other major changes and preferably implementing agencies who are in favour of the policy. The whole implementation process is perceived as an administrative process which denies the influence of political powers (Matland, 1995). But Matland (1995) argues that separating politics and administration of each other is impossible. In addition, the fact that also other actors as from the private sector or other political or administrative levels are involved in implementation is ignored by the top-down approach (Sabatier, 1981). The top-down approach is also criticized for not taking into account the influence decision-making actors from other multiple levels have that increasingly play a role in a multi-level

governance (Thomann and Sager, 2017a). Also, the importance of local actors holding context-specific and valuable knowledge which is decisive for a successful implementation is not considered by this approach (Matland, 1995).

The bottom-up approach, instead, shifts the attention to lower levels, for example local authorities. According to this perspective, the actual implementation of a policy in practice often is not exactly applied as expected by its legal formulation of central authorities. From this perspective, central authorities on the top design a programme or policy but local actors at the bottom shape the final policy implementation depending on their local context and respective social, economic (Matland, 1995; Pülzl and Treib, 2007) and here also environmental circumstances. From an bottom-up perspective, policy implementation can lead to diverse outcomes across a country due to the fact that it is not a simple copy-paste procedure of legally defined rules of a policy but rather the policy gets shaped and adapted to the respective practical context (Matland, 1995; Thomann, 2015; Bondarouk and Mastenbroek, 2017; Thomann and Sager, 2017a). Policy-making is not perceived as being completed when a policy is legally launched, but the process proceeds and is continuously influenced during its implementation in practice on the bottom. Thus, in contrast to top-down approaches, bottom-up approaches take into account the whole policy cycle, from policy formulation to implementation (Pülzl and Treib, 2007). Research that takes the bottom-up approach primarily focus on interactions and networks involved in implementation on the micro level (Sabatier, 1986; Pülzl and Treib, 2007).

But, the bottom-up approach receives criticism for assuming too much power and autonomy for local authorities (Matland, 1995; Pülzl and Treib, 2007). If policies are formulated and controlled by the 'top' this gives little room for local bargaining on implementation. Allowing instead for local implementation processes and giving more flexibility to lower levels facilitates local bargaining but at the same time can trigger long bargaining without a clear end point (Elmore, 1979/80).

Both approaches, also resemble the two different views on the relation between policy implementation and planning (systems). The top-down approach reflects the procedural planning theory and administrative theory. Administrative theory differentiates policy from administration stating the administrators only task is to transfer policy decisions into practice. Procedural planning is the rational way of planning where very systematic and logically procedures are applied. Here, a policy is decided and afterwards the implementation process starts which is a apolitical procedure. But procedural planning is criticised for lacking to take into account the context as e.g. underlying values or power of actors. The bottom-up approach focus on the actual planning action on the ground and is interested in how and by whom a policy is implemented. But at the local level policies are not simply but in practice, instead plans decide over the very details and are dependent on administrators discretion a policy is implemented.

But when considering a planning system, this can combine both, top-down and the bottom-up processes because implementation is neither solely a rational, administrative process nor a only relying on bargaining and negotiations. Planning systems create a link between central and local governmental actors and levels. (Hambleton, 1983)

This combination is also reflected in the definition of planning by Healey (2003) :

*"[...] I understood planning as a governance activity occurring in complex and dynamic institutional environments, shaped by wider economic, social and environmental forces that structure, but do not determine, specific interactions." (p.104).*

The linkage between both approaches already points to an important recognition which will be explained in more details below. To summarise, both approaches offer different explanations for policy implementation and therefore also different sources for its failure. Policy implementation is linked or even overlapping with planning. But, neither the top-down, nor the bottom considers the full range of potential causes for non-compliance. Therefore, in the following, first non-compliance is addressed in more details and at the end as an alternative approach on (failed) policy implementation Matlands (1995) model, based on policy ambiguity and –conflict, is introduced.

## 2.2. The phenomenon of non-compliance

Implementation of a policy programme in practice, as Pressman and Wildavsky (1984) state, is rather seldomly successful and effective per se (see also Knill and Liefferink, 2007). Consequently, a policy can fail or, in other words, it is not complied with. Because even the definition of compliance is fuzzy and debated in science (see e.g. Haas and Bilder, 2003), also for non-compliance a widely accepted or generally applied definition is missing. "Non-compliance" as a noun according to the dictionary refers to the "failure to act in accordance with a wish or command" (oxforddictionaries, n.y.). Because this research is embedded in the EU context and legislation, non-compliance here is defined on basis of the understanding of the EU. In very simple terms an EU member state is not complying if it fails to fulfill with an obligation under the EU legislation or treaties (Official Journal of the EU, 2012). There is a "compliance deficit" if a directive is incorrectly transposed by a member state (European Commission, 2017b). This means a directive is legally adopted but not implemented as prescribed. To summarize, non-compliance here means that an EU member state does not comply with prescribed requirements of an EU directive, legislation or treaty (in this case the AAQ Directive).

In general, causes for non-compliance with a policy are diverse and can be explained differently, dependent on the lens one takes. The top-down approach traces non-compliance back to higher levels of public authorities who are in control of and responsible for implementation. To avoid implementation failure "[...] strategies for improved communication of intentions, co-ordination of the 'links in the chain', management of resources and control of implementing agents" (Barrett, 2004, p.245) should be improved. In reverse, miscommunicated intentions, failed coordination of linkages, lack of resources and implementing agents are seen as potential sources for non-compliance. Cairney (2009) adds two further factors which can result in policy failure: firstly, external and socioeconomic conditions that negatively affect implementation and secondly, highly interdependent relationships and interest groups with antagonistic views can hinder implementation.

If many actors on and from different institutional levels must cooperate with each other this bears a considerable challenge (Pressman and Wildavsky, 1984). Similarly, a high number of parties involved in government is also associated with a significant negative effect on policy implementation (Toshkov, 2008).

Also, the willingness of a country to comply with a policy can be decisive. Oliver Treib (2014), for example, identifies and summarises party politics, misfit, public opinion and interest groups as the four main factors that influence countries' willingness. For example, governments that are in favour of environmental protection or where a green party is the ruling party are likely to implement environmental policies faster. The amount of costs associated with implementation can decrease the likelihood of compliance with legislation (Haas and Bilder, 2003). In addition, if a policy implementation caused negative financial effects for sectors of the domestic economy, a state is less likely to aim for compliance (Haas and Bilder, 2003). In contrast, even when a state is willing to

implement a policy in practice, sometimes its expectations on implementation might be too optimistic, thus unrealistic (Pressman and Wildavsky, 1984; deLeon and deLeon, 2002).

Providing some explanations for non-compliance, the top-down approach is criticised for overemphasising factors such as hierarchical control and clearly formulated policy objectives (Pülzl and Treib, 2007). Focusing only on higher administrative levels and the policy objective the complex intra- and inter-action taking place during the implementation process on the ground are overlooked (Barrett, 2004).

Moving to lower levels, also the bottom-up approach offers some potential explanations for non-compliance. One reason can be the difficulties that arise between a policy and the institutional settings on the local level. Especially when local actors are not allowed to adapt a policy to their local circumstances, non-compliance is likely (Matland, 1995). But, also the degree to which local actors have the skills to shape a policy towards their local conditions is decisive for the success or failure of implementation (Elmore, 1979/80; Matland, 1995).

Because from the perspective of a bottom-up approach, the central authority only introduces a policy, but its implementation is up to local authorities discretion, self-interests of local authorities are not always in line with the policy objective and can lead to policy failure (Matland, 1995; Barrett, 2004; Gossum et al., 2010; Lipsky, 1980/2010). Discretion not only poses a threat to successful policy implementation but also to democracy (Elmore, 1979/80; Barrett, 2004). Furthermore, bottom-uppers underestimate the influence, even when its a indirect one, of central authorities which for example provide resources or decide over the general rules of the game (legal framework) that can facilitate or hinder implementation processes by local actors at the bottom (Sabatier, 1986).

In sum, neither the top-down nor the bottom-up approach is able to explain policy implementation and non-compliance sufficiently and has its weaknesses. As a consequence, it is helpful and reasonable to create a synthesis of both approaches (Matland, 1995; Barrett, 2004). This third kind of theory, called hybrid theories, combines the advantages and strengths of the top-down and bottom-up approach and tries to solve their weaknesses. Combining their main assumptions, namely that domestic policy implementation success or failure is dependent on central authorities ability at the top *and* on local actors skills to shape policy implementation to their local-specific circumstances, is a difficult task. Both approaches are considered as interdependent sources for non-compliance: centrally formulated policy goals and control as well as local discretion and negotiations on context-specific implementation (Sabatier 1986; Matland, 1995; Pülzl and Treib, 2007).

### 2.3. A synthesis - Policy ambiguity and policy conflict

Keeping the before mentioned in mind, to study the causes for non-compliance an implementation model is needed that combines both, the top-down and bottom-up approach. Matland (1995) developed such a comprehensive model. Because his model covers the main issues and factors addressed above in regard to (failed) policy implementation it is suitable to be taken as guide for this research. This part will explain the model in more details.

According to Matland (1995), implementation processes are depending on two essential components, namely: *policy conflict* and *policy ambiguity*. Policy conflicts arise when different but interdependent actors or/and organizations have incompatible views on the goals or practical implementation of a policy. The higher the difference between opposing views, the stronger is also the conflict. When the negotiated decision is of high importance the dispute gets more intense. Matland (1995) gives the example of reducing pollution and shows that even when all parties agree

on its reduction the purposed instruments which are finally used to achieve these can differ strongly dependent on the actors' perspective. For example, suggested instruments differ dependent on the actors background and profession, thus e.g. whether an engineer, an environmentalist or an economic actor looks at the problem. This already hints at the great potential of policy conflict faced by the implementation of the environmental EU AAQ Directive.

Policies can also be ambiguous, either in their means to achieve them or their goals. Interestingly, very clear formulated policy goals enhance the possibility of a conflict, whereas ambiguous policies leave room for interpretation by different actors. To fulfill a policy goal also required means need to be available. If required means are not available (e.g. technology), or unknown, or actors' roles are unclear, this can cause ambiguity of means. One solution would be to design policies which contain known and available means. However, this impedes developing innovative solutions and hinders learning processes. In public policies, it is quite common to produce ambiguous policies without considering their practicability. As a consequence, the degree of policy ambiguity, whether in its means or goals, is decisive for the ensuring practical implementation. (Matland, 1995)

Policy ambiguity and policy conflict have a rather paradoxical relation: on the one hand, a policy conflict can be resolved or at least reduced if policy ambiguity is increased (Matland, 1995) by assigning more flexibility to implementers. On the other hand, increasing policy ambiguity opens up for different interpretations of how a policy should be implemented which in turn can cause conflicting views between involved actors.

The degree (low or high) to which both components, policy conflict and –ambiguity, are present determines into which of four different paradigms of implementation the situation is categorized (see figure 2).

		<b>CONFLICT</b>	
		Low	High
Ambiguity	Low	<i>Administrative Implementation</i>	<i>Political Implementation</i>
	High	<i>Experimental Implementation</i>	<i>Symbolic Implementation</i>

**Figure 2. Matland's Ambiguity-conflict matrix on policy implementation processes (adjusted by the author, Source: Matland, 1995, p.160).**

A combination of low policy ambiguity and low policy conflict is described to result in an “administrative implementation” (Matland, 1995, p.160). This reflects an implementation process as assumed by the top-down approach. Implementation here is very smooth because policy objectives and necessary means have been formulated clearly. The availability of these means is ensured. The policy is rather routinely implemented in a top-down manner resulting in low variation in implementation at different local places. Non-compliance here occurs only if resources, as time and technology, are insufficient or if monitoring is weak and fails to sanction appropriately.

In contrast, if policy ambiguity gets high, while policy conflict remains low, the way of implementation shifts and is depending on local actors and their resources, this is called the “experimental implementation” paradigm (Matland, 1995, p.165). In this case, policy outcomes vary across localities and are determined by different local actors, their degree of participation and preferences, while conflict is said to be absent. Experimental implementation is closely linked to the bottom-up approach.

If policy ambiguity is low but there is a high degree of policy conflicts caused by contrasting views hold by different actors or organizations, this type is referred to as “policy implementation” (p.163). The focus here lies on political actors and their power and resources that are decisive during bargaining and decision-making. The implementation is successful if actors can enforce their will, hence it is a game of power. In this situation, implementation is not only shaped by administrative actors but also private actors can have a say. With this type of implementation, Matland seems to point to the principal-agent-theory which in simple terms assumes that a principal hires and sets incentives for an agent to fulfill a certain task, whereas the agent in contrast to the principal has access to information, expertise but might also follow self-interests which diverge from the principal’s objective (Miller, 2005). The principal, who passes the policy, might not always be able to bring about the agent to comply. If agents bear too much power, it has to be negotiated with them. The last option might be that “questions that cannot be resolved can be buried in ambiguous text and left for later resolution.” (Matland, 1995, p.164). In that sense, the AAQ Directive, for example, implementation could be an balancing act of different interests steered by power differences.

The fourth paradigm, “symbolic implementation”, has high levels of policy ambiguity in combination with a high policy conflict (Matland, 1995, p.168). Symbolic implementation is related to symbolic politics. Symbolic politics are launched to confirm new or reaffirm old political objectives or pointing towards important values and principles. However, symbolic politics often get attention when they are formally decided but then in practice produce no effect and consequently often end up in non-implementation. Such symbolic policies have a high policy conflict which arises through opposing or even rivalising opinions on possible solutions for policy implementation. In addition, a high policy ambiguity leads to different outcomes of implementation at different local places. These outcomes are dependent on the strength of coalitions of actors at the local level. This type of implementation introduces context-dependency: dependent on the resources, circumstances, profession and interests of actors at the local level the policy will be put into practice differently.

This paradigm reflects neither only the top-down, nor only the bottom-up approach. Actors at the top lose their power and are unable to monitor or influence actions at the bottom.

Arising conflicts at the local level most likely will be solved through problem solving, persuasion, coercion and bargaining. This is a very political process. Central level actors can increase their influence on the situation to retain some control by either clarifying the policy goal or setting concrete means which in turn will result in reduced ambiguity. Providing resources or setting

incentives can be helpful tools the central authorities can make use of. However, local actors remain the dominant actor. (Matland, 1995)

### 2.3.1. Symbolic implementation

Because the implementation of the AAQ Directive appears to have a high policy ambiguity in means and a high degree of political conflict as reflected in public discussions reported by the media (see e.g. Osnabrücker Zeitung, 2016; Sanders, 2017a) and in Osnabrück's contradictory action plan (see Stadt Osnabrück, 2011), this research focuses particularly on the paradigm of symbolic implementation.

Since Matland's publication, his comprehensive model has been applied to examine various implementation policies. One of the four types of implementation, symbolic implementation, has been found within several policy areas such as education policy (Zahariadis and Exadaktylos, 2016; Jansen, 2002), civil service reform (Chou, 2004), capital accounting reform (Arnaboldi and Lapsley, 2009) or environmental policy (Gossum et al., 2010).

In a study on the change from finance capital to accrual accounting of local governments in the UK, Arnaboldi and Lapsley (2009) found proof for symbolic implementation as reflected in high conflicts even before implementation and the high ambiguity in accrual accounting schemes between which local managers can choose. There was much resistance by local authorities to implement and apply the new system of accounting and instead they still favoured the old system (Arnaboldi and Lapsley, 2009). This hints at institutional path dependency. A similar observation has been made in the Greek higher education reform of 2011: required adaptations have been blocked by universities, students and local bureaucrats and instead symbolically "cosmetic changes" were made so that as a result, the old structure remained unchanged (Zahariadis and Exadaktylos, 2016, p.77). This supports a historical institutionalist view (Zahariadis and Exadaktylos, 2016) on non-compliance which emphasises the resistance to change of (local) institutions because of their traditions and is closely linked to path-dependence (Peters et al., 2005). Symbolic implementation to defend institutional traditions will be considered as one possible cause for Osnabrück's non-compliance.

Although this study pays special attention to Matland's symbolic implementation, other researchers came to the conclusion that sometimes even hybrids of the four types are needed to describe the situation best. For example, Zahariadis and Exadaktylos (2016) found the Greek higher education reform containing features from political- as well as symbolic implementation. Again others, as e.g. Gossum et al. (2010), who conducted a study on the implementation of the Dutch forest expansion policy assigned both: a hybrid form and one concrete type of the implementation. For example, within the Dutch so called Ecological Main Structure spatial zone a rather experimental-symbolic implementation took place. While in rural, suburb and urban areas a symbolic implementation of the policy was applied. The authors trace this result back to the fact that the Ecological Main Structure which amongst others comprises some forest expansion is already widely accepted by many actors (Gossum et al., 2010) and hence has a lower degree of policy conflict (experimental-symbolic implementation). Other remaining areas however have to deal with high policy conflicts (symbolic implementation).

An often mentioned factor in literature on symbolic implementation is the discretion of local actors. Dependent on local actors and/or authority's preferences a policy is implemented. In the case of the Dutch forest expansion policy plans the authors discovered a high degree of clientelist relations where farmers and farmers organizations had a sound influence on city councillors which in turn

exerted influence on the state level (Gossum et al., 2010). Ambiguous goals of a policy might facilitate such discretion and result in conflicting interpretations by local actors (Zahariadis and Exadaktylos, 2016). The implementation outcome then is dependent on whether interests of street-level bureaucrats (local authorities) are in accordance with the policy goal or not (Lipsky, 1969; Maynard-Moody et al., 1990; Zahariadis and Exadaktylos, 2016; Dörrenbächer, 2017). Therefore, both street level bureaucrats as well as non-state local actors have a decisive role on whether and to which degree the AAQ Directive is applied.

Like the AAQ Directive, also the Dutch forest expansion policy is an environmental policy where the policy goal, namely increasing national forest area to 400.000 ha until 2020, has been stated clearly. But, also in this case the government did not provide specified means for its practical implementation (Gossum et al., 2010). Through the trend of decentralization of environmental policies in the Netherlands, the responsibility was given to regional authorities (provinces). Decentralization from national to provincial level decreased the degree of importance of the policy (Gossum et al., 2010). The success or failure of the policy here was attributed to being strongly influenced by the strength of local coalitions but also to the lack of using coercive instruments, as demonstrated by Matland (1995). To succeed, there was a demand for more guidelines by the government and the possibility of interference by higher institutional levels when lower levels fail (Gossum et al., 2010). In the case of the British accounting system, problem-solving was reached by such a top-down initiative through a directive imposed by the central government. But still criticism and the desire to maintain the old accounting system were expressed. Furthermore, to complete switching from the old to the new system of accounting further legal changes were required (Arnaboldi and Lapsely, 2009). Both, the Dutch and the British case, show that in case of Matland's symbolic implementation especially coercive methods appear to solve symbolic implementation difficulties, which might mitigate policy ambiguity but not conflicts between actors. Bearing this in mind, unsuccessful implementation of the AAQ Directive could be linked to a lack of coercion.

Besides, it has been shown that symbolic implementation in Osnabrück can be, firstly, a hybrid with one of the other types of Matland's model. Secondly, if symbolic implementation turns out to be the most appropriate description for Osnabrück, this result is not per se generalisable to other cities having difficulties with implementation.

## **2.4. Implementation in the context of the EU**

Having considered theoretical debates on implementation and non-compliance, in the following contemporary findings on policy implementation of EU legislation and potential causes for non-compliance are discussed. Special attention is paid to environmental policies, as e.g. the AAQ Directive.

### **2.4.1. Policy implementation within the EU**

In general, there is a compliance deficit with environmental EU directives (Bondarouk and Mastenbroek, 2017). Taking a top-down perspective, successful policy implementation in EU member states is less of a political process but more dependent on clearly formulated requirements and an effective administration at the national levels (Pülzl and Treib, 2007). An EU policy also needs to "fit" within the domestic structure of processes, policies and institutions in order to motivate the member states to engage in an adaptation process (Börzel and Risse, 2003, p.58). National actors and institutions can either facilitate this adaptation process or inhibit it (Börzel and Risse, 2003). The number of involved single actors on the national level however is not as much of importance as their preferences are. Depending on whether domestic veto-players with deviating preferences become

active (Toshkov, 2010; Treib, 2014) and the degree of power certain actors have, the implementation can be a success or failure (Steunenberg, 2007).

The provision of appropriate resources, as e.g. knowledge and material, by formal institutions makes a member state more likely to change and adapt to be in accordance with the EU policy (Börzel and Risse, 2003).

However, studies on the implementation of EU Directives are criticised for remaining on a superficial level, examining formal implementation by taking a top-down perspective but lacking knowledge of final practical implementation at lower institutional levels (the bottom) (Bondarouk and Mastenbroek, 2017; Dörrenbächer, 2017; Thomann and Sager, 2017b). Bondarouk and Mastenbroek (2017) describe implementation performance of environmental EU-policies as being dependent on three indicators. The first one, “substance”, (Bondarouk and Mastenbroek, 2017, p.4) considering whether policy instruments are clearly formulated and defined or ambiguous might coincide with Matland’s (1995) policy ambiguity. The second dimension “scope” (p. 5) deals with the location where implementation is happening; its temporal frame needed for actual implementation and the scope of groups targeted by the policy. The last dimension analyses how much “effort” (p.6) implementers apply to reach policy goals. Effort is dependent on factors such as staff, expertise, budget, prioritisation and monitoring. These factors potentially fit into Matland’s (1995) description of policy conflict, which he explained to be influenced by e.g. actor’s discretion, values and resources. The study of Bondarouk and Mastenbroek (2017) reveals that studies on environmental policy implementation mostly focus on the substance, but not on the scope and effort of implementation processes.

Research focusing on local levels found that, generally, EU policy implementation is dependent on street-level bureaucrats’ local context and their discretion. Local bureaucrats therefore can be creative and flexible in how they apply legislation. They also take advantage of being “double hatted” agents who, on the one hand, represent their national interests and legislation, and on the other hand, represent the EU, and can pick and choose which law suits best their personal interests (Dörrenbächer, 2017).

In the case of the AAQ Directive, in Germany the decentralised implementation through Germany’s federal states within a multi-level governance was found by a study to result in an inefficient implementation by local authorities. Inefficiency is also linked to the lack of support by the national governmental and missing legal and financial resources of local authorities (Gollata and Newig, 2017).

The German implementation process of the here addressed AAQ Directive contains both: Top-down elements, which are reflected in the, amongst others, prescribed NO<sub>2</sub> limit values of the EU each member state has to conform with. But it encompasses also bottom-up elements because compliance (in several but not all federal states) is dependent on local authorities who have a high flexibility in where, how and which resources they use and means they apply. Implementation therefore is both, a synthesis of a top-down procedure where a policy is decided at the top of a hierarchy and instructed to sub-national levels to execute this policy into practice, and a bottom-up process in which actors on sub-national levels shape the policy, give feedback on the policy’s practicability and can put forward claims to decision-makers on higher levels (Matland, 1995; Heidbreder, 2017; Pülzl and Treib, 2007). This interrelatedness of administrative levels already provides possible sources for the non-compliance with the AAQ. Difficulties with implementation are found at many EU environmental policies (Jordan, 1999): in comparison to the international context these are very ambitious in regard to their objectives, but encounter obstacles when it comes to their

practical implementation (see e.g. also Voulvoulis et al., 2017). This is also true for the EU environmental policies addressed in the following.

#### 2.4.2. Non-compliance with EU legislation

In 2011, a report of COWI, ECORYS and Cambridge Econometrics (2011) for the European Commission calculated costs caused by non-compliance with an EU environmental policy to be around one billion euros per year. In terms of the AAQ Directive and non-compliance with the prescribed particulate matter (PM), ozone and NO<sub>x</sub> limit values, the report estimated the annual costs to be approximately 20-45 billion. These costs are caused, for instance, by health issues, negative spillover effects as e.g. climate change and hindering 'green' innovations (COWI, ECORYS and Cambridge, 2011, p. 20-24). This shows that non-compliance is not only negatively affecting the social and environmental sphere, as in this case human health and air quality, but also has consequences of economic importance. As Janez Potočnik (2011), the European Commissioner for Environment in 2010 until 2014, aptly summarized:

*“Better implementation is a tool – a means to an end. Non-implementation [of environmental objectives] has its costs: economic, environmental, personal and social.”* (Potočnik, 2011, p.2; Jordan and Tosun, 2013, p.248).

The aforementioned scientific literature already indicates that policy implementation is a complex and interwoven topic facing many challenges. The same is true when it comes to non-compliance with such policies and its causes. In science on EU legislation, it is often differentiated between two types of non-compliance: the first type occurs when member states do not introduce EU legislation in a legally correct way and/or do not implement the legislation on time. This is called “formal transposition” (Knill and Liefferink, 2007, p.149). In the second type, member states have been unable to apply legislation sufficiently in practice, described as “legal transposition” or practical implementation (Knill and Liefferink, 2007, p.149; Börzel et al., 2012; Jordan and Tosun, 2013; Zelyazkova et al., 2016). If a member state complies with the formal implementation this is not automatically accompanied by a sufficient legal transposition of a policy into practice (Zelyazkova et al., 2016). The compliance deficit measure of the EU underlines that legal transposition often fails or is applied incorrectly (European Commission, 2017b).

The bottom-up approach on non-compliance of EU member states overlaps with the already mentioned approach on non-compliance in general (see section 2.2.). Research that explicitly studied failed EU policy implementation shows that despite of its advantages, federalism with its many institutional levels can be a significant, aggravating factor for implementation (Treib, 2014). A study on the implementation of the AAQ Directive in Germany points to the lack of legal and financial support offered by the national government for its sub-national levels. Devolution in this case produces rather ineffective outcomes (Gollata and Newig, 2017). Even if local authorities successfully create action plans as required, they often fail to develop long-term plans on how to finally reach the NO<sub>2</sub> limit value (Gollata and Newig, 2017). Dörrenbächer (2017) attributes non-compliance to the high degree of flexibility which is given to lower authorities. In addition, compliance can be dependent on whether a local actor feels loyal towards the EU or not.

Top-down approaches explain difficulties with EU policy implementation not with political resistance but with the lack of technical resources, as e.g. coordination problems or the lack of administrative

resources, at the national level. Another reason is manifested within traditions and routines domestic actors developed and are often unwilling to change (Pülzl and Treib, 2007). EU-member states which have high financial resources but a low amount of state power are more likely to comply than member states with a low financial capacity but who are powerful and therefore capable of dealing with infringements procedures of the European Commission (Börzel et al., 2012).

Falkner et al. (2004), who compared six EU directives and their implementation in 15 member states, found several factors causing non-compliance. They describe “administrative shortcomings” (p.459) as not being the main cause but having a sound effect on non-compliance. Facing a new policy containing many requirements can cause an overload for some administrative bodies. For example, respective staff is needed and training required, financial resources must be available and national legislation need to be aligned with the new EU legislation. This can be a challenge for national, as well as sub-national actors. During the implementation on the ground also misinterpretations of the policy content can cause delays or failures in its transposition (Falkner et al., 2004). For instance, such misunderstandings led to delays of the correct implementation of the EU-Water Framework Directive by some member states (Vouvoulis et al., 2017). Another cause is “issue linkages” which again substantiates that policies cannot be analysed independent of their context. Often policies are connected to other policies or affect various other policy areas or topics (Falkner et al., 2004, p.461). Addressing and solving also these linkages frequently causes a delayed implementation (Falkner et al., 2004).

Delays and even total failure also can be the result of incompatibility of EU policies with a member states traditions or legal order (Pülzl and Treib, 2007; Steunenberg and Thoskov, 2009). These old structures will try to resist legal innovations, as stressed by historical institutionalists (Pülzl and Treib, 2007; Zahariadis and Exadaktylos, 2016) as “path-dependency” (see e.g. Booth, 2011, p.20). But, at the same time, allowing EU member states too much flexibility in how to implement a policy can hinder reaching the main objective sufficiently (Vouvoulis et al., 2017). Consequently, the EU needs to take a certain steering role (Thomann and Zhelyazkova, 2017).

Shifting from member states role in policy (non-)compliance towards the EU’s role, EU regulations are criticised not to consider national specific circumstances and instead assume a “one-size-fits-all” rule for implementation which is unrealistic (Treib, 2014, p.8). The European Commission who is the responsible institution for controlling and monitoring treaty and policy implementation can be an important actor as well. However, the European Commission lacks sufficient power to ensure and push for final implementation in practice (Knill and Liefferink, 2007). The Commission is not authorised to enforce sub-national authorities to comply, instead, the national governments are responsible for ensuring implementation (Borghetto and Franchino, 2010). Although sometimes it is argued that since the Maastricht Treaty stricter sanctions for non-compliance are possible, as e.g. imposing a fine, this instrument is rarely made use of (Knill and Liefferink, 2007; Jordan and Tosun, 2013). The European Commission states that 85% of infringement cases are solved before a court case is launched (EC, 2014). As a result, member states might not feel under pressure to comply when they do not have to fear considerable consequences. This indicates some further explanation for the non-compliance of national and local authorities with legally defined ambition for cleaner air.

## 2.5. Operationalising symbolic implementation in regard to the EU AAQ Directive

Research on symbolic implementation of EU policies still seems to be very limited. However, with regard to the EU AAQ Directive current non-compliance of German local entities give some indication for symbolic implementation. Symbolic implementation, as described by Matland (1995), will be tested for in case of Osnabrück. For this purpose, more precise definitions on how the degree (either

low or high) of policy conflict and policy ambiguity in goals and means can be identified are necessary. Definitions are based on Matland's publication (1995).

### 2.5.1 Policy conflict

A *policy conflict* in general exist, if two or more interdependent local actors (meaning local authorities and important local actors/groups) hold different and incompatible views on how to implement a policy onto their local level. In this case, possible conflict also between the local and the federal or national level are considered. Underlying personal preferences and aims can be revealed here. Bargaining processes indicate the presence of policy conflicts, but can fail.

If the policy conflict is *low*, local actors still hold opposing views, but there is the chance of solving the conflict through persuasion, problem-solving and/or bargaining. Tools as e.g. creating incentives, side payments or adjusting the policy are possible options to appease actors and deal with the conflict.

A policy conflict is *high* if local actors' perspectives and their purposed means are incompatible with each other. Matland (1995) describes a high degree of conflict as being "aggressive" and "intense" (p.157). It is likely that such a high policy conflict results in inaction, thus non-compliance with the policy. A resolution of the conflict can often only be attained by making use of coercive measures and bargaining whereas bargaining is very likely to fail.

One of such incompatibilities can occur when there is strong resistance by some local authorities against implementing the policy because they are not willing to change existing institutional traditions.

### 2.5.2 Policy ambiguity

*Ambiguity of policy* exists, if means and/or the goals of the policy are ambiguous. *Ambiguous policy goals* lack a clear statement on required conditions and/or actions for policy success. As a consequence, misunderstandings and uncertainty are likely to occur, which can result in failed implementation.

The *ambiguity of policy goals* is *high* if there are misunderstandings, misinterpretations (e.g. allows for diverse interpretations) and/or uncertainty about the policy content and its requirements for local actors. Highly ambiguous policy goals can result in non- or failed implementation. In addition, implementation by discretion of local actors is more likely to occur, because there is the chance of policy goals to be interpreted in favour of the actor's own interest.

The ambiguity of the policy goal is *low* if its objective is clearly formulated and understood by the majority of local actors. Furthermore, it is low if the policy contains clear guidelines or advises on its practical implementation.

*Policy means* are *ambiguous* if necessary technological measures are unavailable and/or the locality is embedded in such a complex environment that the selection of means and its possible effects are uncertain. Additionally, also the responsibilities of actors/organizations are unclear.

*Policy means* are *highly ambiguous* if, firstly, technological means do not exist or are out of reach for local actors. Secondly, local actors do not find appropriate means that would tackle the problem without having a negative spill-over to other local sectors or areas. Thirdly, responsibilities of decisive local actors and/or authorities are unclear and undefined. However, there is also positive manifestation of highly ambiguous policy means: it allows local implementers to experiment and

develop innovative idea on policy. Therefore, policy means can also be highly ambiguous if local implementers successfully make use of innovative solutions.

If the reverse is true, thus: means are known, available and their application possible and also responsibilities of actors are known and clearly divided, the *ambiguity of means* is low.

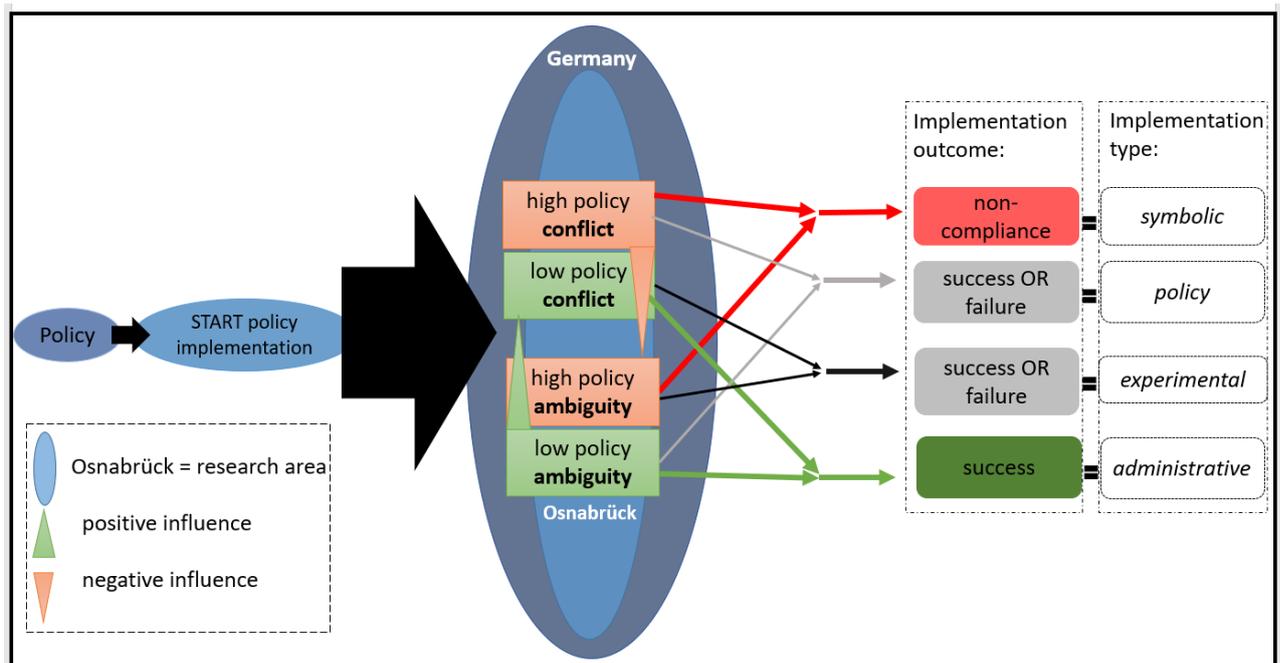
If both *policy goals* and *policy means* are highly ambiguous, the general policy ambiguity is also high. If one of the two components, goals or means, is low, but the other is high, there can be an *intermediate* degree of policy ambiguity. However, if one components reflects a very high degree of ambiguity while the second component remains low, general policy ambiguity can be still high. The policy ambiguity in total is low, if both, goals and means show a low ambiguity.

Having both, high policy ambiguity and high policy conflict results in symbolic implementation. In this case, implementation of the AAQ Directive is dependent on whether local actors who are in charge of local resources can form a strong coalition or not (Matland, 1995).

Diverging results of the degree of policy conflict and policy ambiguity will point towards one of the other types Matland (1995) developed: policy implementation (low ambiguity, high conflict), experimental implementation (high ambiguity, low conflict) or administrative implementation (low ambiguity, low conflict). As mentioned above, some authors regard the development of hybrid forms based on Matland's four types as crucial to describe an implementation appropriately. This possibility has to be considered.

## 2.6. Conceptualising (failed) policy implementation

To summarise this research's hypothesised assumptions on the relationship between a decided policy, the degree of Matland's policy ambiguity and policy conflict during the implementation and the outcome (non-compliance), a model has been developed (see figure 3).



**Figure 3. Conceptual model showing policy implementation and its outcome dependent on degree of policy conflict and -ambiguity (created by the author).**

Figure 3 shows the factors that are considered here to be likely to cause non-compliance. In the beginning, a policy is decided, followed by its start of the policy implementation. The practical policy implementation then, is dependent on the degree of policy conflict, either low or high, and the degree of policy ambiguity, low or high. Both components and their degree are shaped influenced by the national ('top') as well as the local ('bottom') level as described before by the hybrid approach of the top-down and bottom-up approaches. The degree of ambiguity and conflict then decides whether the outcome of the practical implementation, here in Osnabrück, is successful or not. The outcome is directly linked to one of the four implementation types of Matland (1995).

If both, policy ambiguity and policy conflict are high, it is likely the policy will not be implemented successfully as indicated by the red colour. In contrast, if there is low degree of conflict between actors, and means and goals are available and clear (low ambiguity), the likelihood of the policy to be implemented is higher (green colour). If just one of the two components is high and the other is low, it difficult to predict whether policy will be implemented successful or not (both visualised in grey). Furthermore, as shown within figure 3 by the arrows between policy conflict and policy ambiguity, it is likely that if policy ambiguity is high, either in its goals and/or its means, it will have a negative effect, thus can trigger a conflict on either how to interpret the ambiguous goals or on the ambiguous means. In turn, an existing conflict (high), e.g. between political parties, can facilitate ambiguity of means, e.g. whether resources will be made available or the responsibilities remain unclear.

Because until today, the correct implementation of the AAQ-Directive has failed in the city of Osnabrück, according to this model, implementation must be either an experimental-, a policy- or a symbolic implementation. As described before, certain indications point to a symbolic implementation (high policy conflict and high policy ambiguity, but this needs to be analysed in a more scientific and thoroughly manner.

### 3. Methodology

Having given an overview on theoretical debates and the topic of interest, this chapter explains how the research topic will be studied and to derive valid answers for the research questions.

#### 3.1. Research design

As indicated in the beginning, this research design will be based on an inductive approach but taking Matland's (1995) model and his developed two components of policy conflict and –ambiguity as a tool to explore the causes for non-compliance in the case of Osnabrück. Solely relying on existing scientific findings and theories eliminates the possibility to come across other explanatory causes.

It was chosen for a qualitative instead of a quantitative research design, because the topic of interest lies in the motivations and reasons behind the decision-making of local actors which cannot be attained by making empirical observations or using secondary sources (Rathbun, 2008). Furthermore, implementing policies such as the AAQ Directive is dependent on the local specific context and actors which shape (the performance of) practical policy implementation (Dörrenbächer, 2017; Mastenbroek, 2017). A qualitative research design here is useful to discover the very details of the local-specific circumstances and the actors of policy implementation which would be lost when using quantitative methods (Flyvberg, 2006).

This research takes a postmodernism epistemological lens, which emphasises that an absolute truth and facts do not exist, because knowledge is perceived as being socially constructed by human. Instead of assuming that knowledge that allows for predicting and controlling the future will be attained, it is striven for obtaining a better understanding of social life (Saldaña, 2011) which will help to understand and improve policy implementation processes on the local level.

If one presumes that not only one truth exist this aggravates deriving validity. But qualitative researchers have developed many different ways to cope with this challenge. Guba and Lincoln (1982) argue validity, reliability and objectivity can be reached when fulfilling certain criteria of trustworthiness. According to their model, four criteria need to be addressed by qualitative research: credibility, transferability, dependability and confirmability (Guba and Lincoln, 1982; Thomas and Magilvy, 2011). Guba and Lincoln conclude:

*“Although those criteria do not as yet provide unassailable defenses against charges of untrustworthiness, they nevertheless assure the consumer of such research that any and all appropriate steps have been taken to assure that data from human sources and contexts are meaning-ful, trackable, verifiable, and grounded in the real-life situations from which they were derived.”* (Guba and Lincoln, 1982, p.250).

*Credibility* refers to internal validity. A study is seen as credible if the researcher's analysis, formulation and interpretation of the data (here interviews) is perceived as accurate and believable by the data sources (interviewees) itself. This research tries to ensure credibility by transcribing all interviews word by word, including direct citations within chapter 4 and chapter 5, and attaching the transcripts to the appendix to guarantee data to be accurate. A high degree of transparency of the analysis and evaluation procedure adds to this.

*Transferability* is reached when the sample results to a certain degree, can be generalized to the whole population (also described as external validity). Guba and Lincoln (1982) concede that some results will be too specific and context-dependent to be generalized. The results of this case study on

Osnabrück are to a certain degree local specific, but on the other hand reflect the situation of non-complying cities in Germany in general as the results will show (see chapter 4 and chapter 5).

Thirdly, a study should be designed and described in a way that it is repeatable to make it reliable (*dependability*). Here, it was aimed to describe the research process in its very details and with a high degree of transparency to make this study repeatable and ensure reliability.

The last point, *confirmability*, basically refers to the objectivity of the data. Other authors such as Thomas and Magilvy (2011) add that objectivity of research is only attained if credibility, transferability and dependability are reached. Although interpreting the content of interviews is always a subjective process and other researchers might come to different conclusions, nevertheless the researcher here tried to be as objective as possible. For this reason, the process was made as transparent and reproducible as possible to guarantee reliability.

To collect sufficient data to answer the research questions, expert interviews were chosen. Interviewing people has the advantage of discovering motivations and values. Especially in political science interviewing is a frequently used method because it allows detecting how subjectivity might have influenced politics. Interviewing people, however, has also its drawbacks. The statements made by interviewees cannot be seen as objective or as an irrefutable fact since they reflect opinions and values which can differ from person to person. Further, both, the interviewer and the interviewee might be biased during the interview. This makes a verification of a hypothesis based on interview statements difficult (Rathbun, 2008). To avoid this, interview questions and behaviour of the interviewer should aim at being as neutral as possible. For example, the usage of “leading questions” which already indicate the interviewer’s or a general judgement of a topic can be deliberately prevented by the interviewer (Patton, 2002, p.367) as it will be applied here.

Nevertheless, interviews offer the possibility to collect data which cannot be gathered from secondary literature. By asking direct questions the interviewer can get very detailed answers on specific topics (Rathbun, 2008). Furthermore, feelings as emotions and values often cannot simply be observed but have to be coaxed out of people (Patton, 2002). Although many critics doubt that if politicians or people in high positions are interviewed they will answer honestly and non-strategically, Rathbun (2008) stresses that this fear of getting false answers is overestimated. Besides, being already aware of this possibility during interviewing can help to be alert for its occurrence. By asking well-formulated questions or repeating questions differently much can be avoided (Rathbun, 2008). “*The quality of information obtained during an interview is largely dependent on the interviewer.*” (Patton, 2002, p. 341).

### 3.2. Methodological procedure

Important stakeholders, either involved in the decision-making process or having sound knowledge on the issue of non-compliance with the EU AAQ Directive in Osnabrück, have been included. Some local actors and experts have been identified by either being frequently mentioned in newspaper articles on Osnabrück’s nitrogen dioxide problem or holding important job positions related to the AAQ Directive implementation e.g. working at responsible departments at the city of Osnabrück. Other additional key persons have been mentioned during interviews by other interviewees.

A standardized and structured questionnaire was developed and contained open questions. Although a structured questionnaire might limited the flexibility for the researcher to ask additional or interposed questions, it has the important advantage that, firstly, when asking every interviewee the same questions this gives them the opportunity to take stand on the topic which is perceived as more fair. Secondly this will ease comparing the statements of different interviewee. Applying an

inductive research, the interview questions on the one hand, try to test the degree of policy conflict and policy ambiguity. And on the other hand, the questionnaire not simply tests for hypotheses but also allows exploring new causes and/or factors that might have an influence on non-compliance. The questionnaire was discussed with and reviewed by the supervisor.

Two versions of the questionnaire have been used (see appendix): one version specifically addressed the Osnabrück's situation and have been used for all interviews on the local level. A second version was developed and resembled the first version in most of the questions, but some have been adjusted or excluded to be appropriate for the interviews with actors on the national level, who have not been familiar with the case of Osnabrück, but with the issue in general.

Interviews have been conducted with the identified stakeholders to gather information about their perspective on the issue (see table 1). Three interviews took place via phone (if actor's location have been too far away or due to their tight schedule a meeting was not possible). The other five stakeholders have been interviewed face-to-face in Osnabrück. Some interviewees had only a limited amount of time for the interview, which probably resulted in a reduced detailedness, but nevertheless even during these interviews many information was provided in a short time frame. One interviewee asked for the questionnaire beforehand to be prepared for the questions which could have influenced the results of this interview.

All interviews were conducted between 16<sup>th</sup> of November until 4<sup>th</sup> of December 2017. The interviews were conducted in German. Exemplary quotations have been translated by the author.

All the interviews were anonymised (the organisation/job position is mentioned) and transcribed (for transcripts see appendix 9.3).

Job description/Organisation	Interviewee
<b><u>Osnabrück:</u></b>	
Member of the Klimaallianz/ local actor	Interviewee 4 (personal communication)
Department for Environment and Climate Protection	Interviewee 8 (personal communication)
Department for Urban Construction (specialist department of traffic planning)	Interviewee 3 (personal communication)
CDU, city council of Osnabrück	Interviewee 6 (personal communication)
Stadtwerke Osnabrück (public utility company)	Interviewee 5 (phone)
Die Grünen, city council of Osnabrück	Interviewee 7 (personal communication)
<b><u>General actors</u></b>	
Deutsche Umwelthilfe (NGO)	Interviewee 2 (phone)
Umweltbundesamt (Federal Environment Agency)	Interviewee 1 (phone)

**Table 1. Overview interview partners.**

As a consequence of the very short time frame for conducting the interviews, some interview requests were answered too late to be interviewed as e.g. a member of the local social party SPD. Also, additional important actors mentioned during the interviews could not be considered afterwards for an additional interview because of the lack of time, as e.g. a physician specialist on traffic related diseases or a new political local party with different perspective on the debate, the BOB.

Afterwards, a qualitative, inductive content-based analysis has been applied. The content analysis allows grouping the content of the interviews into categories that share the same meaning and thereby summarizing the interviews but without losing too many details. The unit of analysis are the interviews of which the manifest content was evaluated (Elo and Kyngäs, 2008). The main categories have been developed beforehand closely linked and based on Matland's definition and description of symbolic implementation. Main categories are: low policy conflict, high policy conflict, low policy ambiguity and high policy ambiguity. Because already applied means and potential future means for Osnabrück are of interest here too, categories "applied means" and "future means" have been added.

Sub-categories, as e.g. "conflict" and "means", were developed during and after coding to be more flexible and open for the content of the interviews and create sub-categories that fit best (see table 2) (Elo and Kyngäs, 2008). In addition, it appeared to be useful to add the governmental level (e.g. local, federal, national, EU) to which each interviewee was referring to (e.g. "conflict\_local").

Super Families/Categories	Families/sub-categories	Codes - Examples
<b>Policy conflict</b>	High policy conflict	"conflict_national_non compliance because car industry"
	Low policy conflict	"conflict_Osna_solve by cooperation"
<b>Policy ambiguity</b>	Low ambiguity in goals	"goal_EU_clear_formulation"
	High ambiguity in goals	"goal_ambiguity_formulation_directive"
	Low ambiguity in means	"means_Osna_good public administration"
	High ambiguity in means	"means_Osna_economic consequences"
<b>Applied means</b>		"means_Osna_applied_low emission zone"
<b>Innovative means</b>		"means_innovative_green walls absorb NO2"
<b>Future means</b>		"means_future_improve traffic flow"

**Table 2. Overview of coding and categorization (created by the author).**

Afterwards, codes have been assigned to sub-categories (also called "families") and categories (called "super-families") (see appendix 9.4). Every interview has been coded with the aid of the software ATLAS.ti. The existing codes needed to be re-evaluated and checked if they were still sufficient. As suggested by Saldaña (2015), it can be necessary to add some new codes and exclude some of the already existing codes if they turn out to be inappropriate. Therefore, some codes have been added, some excluded, and others merged. For this purpose, a second coding round was done to double check and increase reliability of the coding.

When the coding and assigning the codes to sub-categories and categories was completed, it was analysed whether and to which degree interviewees pointed to policy conflict and policy ambiguity (in goals and/or means) in Osnabrück. For this purpose, each interview was analysed and classified into low or high policy conflict and low or high policy ambiguity (in means and/or goals). Matland's ambiguity-conflict matrix was used as a tool to visualise the result of each interview. The matrix helped also simplify the results (see chapter 5).

### 3.3. The state of the art – the city of Osnabrück, Germany

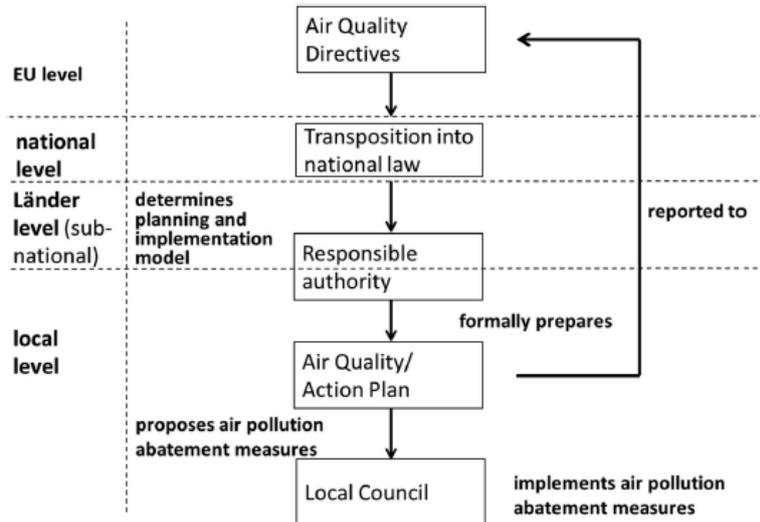
Germany adjusted its Emission Control Act to be in accordance with the EU AAQ Directive, hence fulfill the formal transposition (Umweltbundesamt, 2017b). However, it did not comply with legal transposition when many German cities failed to meet the NO<sub>2</sub> standards of the AAQ Directive in 2010. As a consequence, Germany obtained a prolongation by the European Commission until 2015. From then on, every German city or area that did exceed the 40 µg/m<sup>3</sup> NO<sub>2</sub> concentration in 2010 was required to develop action plans with specific measures that outline how to reduce air pollution sufficiently (European Parliament, 2008; UBA, 2014b; NMU, 2016a). Because Osnabrück and several other German cities were unable to fulfil the NO<sub>2</sub> standards Germany was obliged by the European Commission to review existing action plans again (NMU, 2016b). The reviewed action plan of Osnabrück of 2011 lists additional local-specific measures and calculations how to reduce NO<sub>2</sub> concentration sufficiently (Stadt Osnabrück, 2011). For example, a low emission zone for the inner city of Osnabrück was introduced in 2012 which allows only vehicles with a green badge (or with a special permit) to enter (Stadt Osnabrück, n.y.b.). However, in its conclusion, the action plan states that although with proposed measures some reduction of NO<sub>2</sub> can be reached, its limit value will still be exceeded. As a solution the reviewed plan proposed to develop, based on gained insights, another additional concept which might be able to reduce NO<sub>2</sub> sufficiently (Stadt Osnabrück, 2011). Usually, action plans are an instrument introduced by the European Commission to develop a realistic plan how to comply with a directive successfully (EC, 2017a). Therefore, the published reviewed action plan which already mentions itself to be unsuccessful is contradictory and an odd official statement. These circumstances already indicate to Matland's type of symbolic implementation of the AAQ Directive, having a high policy conflict and a high policy ambiguity. But this needs to be further analysed.

Ideas, measures and demands how to solve Osnabrück's NO<sub>2</sub>-problem vary strongly and are currently heavily discussed in the media. A nationwide reaction on the non-compliance with the air quality standards, was the suing of 15 cities by the non-governmental organization "Deutsche Umwelthilfe" (DUH) (German environmental aid) (DUH, 2016). The DUH suggests a penalty fine for non-complying cities (DUH, 2016) and recently warned Osnabrück to be sued (Sanders, 2017b). The VW-scandal, where VW whitewashed data on emission concentration, had an influence on the compliance with the Directive and now needs to be dealt with by politicians, local authorities and maybe VW car owners (European Parliament, 2016a). This already points to issue linkages and the interrelatedness of the case of Osnabrück with difficulties on the federal and national level.

On the federal state level, the Minister for Environment of Lower Saxony, Stefan Wenzel, proposed to the Bundesrat (Federal Council) to provide more funding schemes for e-cars and car-sharing and more support for municipalities (NMU, 2017a).

Also on the local level, in the city of Osnabrück, which is responsible for the practical implementation of the Directive, different solutions are proposed by different stakeholders. For, example some actors plead for a ban of diesel cars in inner cities (Lahmann-Lammert, 2017) and the introduction of a blue

badge which would only allow vehicles with a blue badge to enter Osnabrück's low emission zone (Wagner and Wohlsperger, 2016a). Others, such as Detlef Gerdts who is the head of the Department for Environment and Climate Protection of Osnabrück, stated in a newspaper article that only if the traffic could be decreased, Osnabrück would be able to reach the limit concentration for NO<sub>2</sub> (Sanders, 2017a).



**Figure 4. Multi-level implementation process of the EU AAQ Directive in Germany (Source: Gollata and Newig, 2017, p.6).**

First of all, the above described indicates that implementation of the AAQ Directive contains both, top-down and bottom-up elements (see figure 4). Secondly, a high degree of policy conflict in the implementation of the AAQ Directive in Osnabrück is likely, as e.g. reflected by partly incompatible views and purposed solutions. However, the current situation does not reveal the actual causes which led to a failed implementation.

#### 4. Findings based on conducted Interviews

In the following, results of the interview content analysis will be presented. The findings are structured based on elements relevant to answer the research questions.

#### 4.1. Comprehensibility of goals

In regard to the degree of comprehensibility of the AAQ Directive and its objectives interviewees were asked how clearly formulated the directive is in their opinion or whether it is prone to misunderstandings or/and uncertainties.

Some interviewees admitted that they had not read the directive (Interviewee 3, 4) but commented that the prescribed limit values being very clear and known. The stakeholders from the DUH, the green party and the CDU all described the AAQ Directive as understandable (Interviewee 2,6,7), while other interviewees from the Stadtwerke and Department for Environment and Climate Protection added that such legal texts are always difficult to read, but understandable to people of the public administration who are often confronted with such (Interviewee 5,8).

One interviewee (Interviewee 5) explained that even this complicated directive must have been understandable to the local authorities because of the fact that cities knew they can deliberately chose the places for measuring stations, so that on the one hand, measured values would lead to acceptable results but, on the other hand, measuring points were placed in a way the results would not cause additional difficulties.

A stakeholder on the national level from the Federal Environmental Agency (Interviewee 1) pointed to the variety of possibilities of interpretation the directive for EU member states offers. In case of Germany, each federal state has much flexibility in how it chooses its assessment areas. Lower Saxony for example, divided its territory into geographical regions. Nevertheless, all this is in accordance with the Federal Immission Control Act which legally embedded the AAQ Directive. Interviewees indicated, this might be one option for discretion of local actors who can choose measuring points deliberately (Interviewee 5) and further, have the freedom of choice which measures they apply (Interviewee 2).

The Directive also received criticism for its inconsistency when prescribing very different limit values for public places and workplaces. According to the respondent of the CDU, the limit values for the interior at workplaces were many times lower than the 40 µg/m<sup>3</sup> for public areas. This was a very elusive discrepancy (Interviewee 6).

#### 4.2. Applied means in Osnabrück to reduce NO<sub>2</sub>

To draw a broader picture on the means the city of Osnabrück has applied in practice to comply with the AAQ Directive, local interviewees have been asked for which means have been applied. All local interviewees mentioned Osnabrück's first Air Quality Plan of 2009 (Interviewee 3, 4, 5, 6, 7, 8) which contained more than 20 means to reduce PM and NO<sub>2</sub> (Interviewee 7). Before its publication, the means and actions of the plan have been discussed in cooperation with the city council, the public administration and affected stakeholders: *"[...] when we had this first air quality- and action plan we had a task force where we invited actors of the IHK, of the freight association of Lower Saxony e.V., of the Chamber of Crafts, representatives of the Stadtwerke who takes care of the public buses; and discussed which means they are able to take."* (Interviewee 3).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> „[...] wir haben auch als wir den ersten Luftreinhalte- und Aktionsplan haben wir auch einen Arbeitskreis gehabt und da haben wir auch Akteure eingeladen vom IHK, vom Güterverband Niedersachsen e.V., Handwerkskammer, Vertreter vom Stadtwerk der sich um den Busverkehr kümmert und haben da eigentlich auch immer wieder diskutiert welche Maßnahmen können die ergreifen.“ (Interviewee 3)

In this respect many interviewees pointed also to the introduction of the low emission zone in Osnabrück as one taken mean of the Air Quality Plan 2009. The low emission zone was a stepwise introduced instrument which finally solely allowed vehicles with a green badge (vehicles with low amounts of emission) to enter a certain zone in the city of Osnabrück (Interview 3, 4, 6, 7, 8). Also the low emission zone was addressed within a task force where „[...] *they discussed and talked at large over the introduction of the low emission zone and the geographical division of the low emission zone.*” (Interviewee 3)<sup>2</sup>. As a result, a few exceptions for certain actors and their vehicles which did not fulfill the green badge requirements were agreed on, but these gradually expire now (Interviewee 8). A member of the green party city council (Interviewee 7) described the low emission zone as an instrument that effectively reduced problems with PM within a short time frame and also in regard to NO<sub>2</sub> they had been on the right track.

Another measure to reduce the NO<sub>2</sub> problem was the improvement of the traffic flow by optimising green traffic lights (Interviewee 3,7). In addition, recently an important inner city area, the Neumarkt, which is one of the measuring points where NO<sub>2</sub> limits have been exceeded up to approximately 60 µg /m<sup>3</sup> (Interviewee 4) was closed for trucks and cars (Interviewee 3, 4). The Neumarkt connects the east to the west side of the city and was therefore frequently used as a short cut. Now, only public buses are allowed to enter this area (Interviewee 4). A local actor of the Klimaallianz Osnabrück (interviewee 4) stressed that as a result, the NO<sub>2</sub> value at the Neumarkt was decreased to 40 µg /m<sup>3</sup> which he underpinned by a document officially released by the administrative committee of the city of Osnabrück saying that *“the comparison of the measuring point Schlosswall before and after its closing shows that the value, considering [also] the effect of vehicles that have to take a detour because of frequent highway closings since 2014, did only increase about 2 µg/m<sup>3</sup> (highest value on the whole Wall).”* (Fachbereich Geodaten und Verkehrsanlagen, 2016)<sup>3</sup>.

By restricting the existing parking space within the inner city, it is tried to keep commuters entering the city for work or shopping, out of it (Interviewee 7). Simultaneously, it was tried to increase the degree of public transport as by the reactivation of the railway line between the city of Bielefeld and Osnabrück. With this measure also supra-regional cooperation was facilitated (Interviewee 6). Another such regional cooperation was initiated by founding a climate protection region which is a cooperation between the city of Osnabrück, the county of Osnabrück, the district Rheine and the city of Steinfurt. This regional cooperation aims at an energy transition of which a traffic transition is a particular part of (Interviewee 4).

But also private owners of a fireplace have been offered consultation by the city (Interviewee 5, 6) and the number of public fires, as the bonfires at Easter, has been reduced to tackle past PM problems (Interviewee 6).

Several other means were enumerated by the interviewees. Some instruments were taken into consideration by the city but have not been applied, as e.g.: *“[...] we discussed for example whether we introduce a ban of trucks within the environmental zone, we did a huge traffic counting and analysed the percentage that actually drive there with a truck. Then we let this calculate by [the trade*

---

<sup>2</sup> „Da ist zum Beispiel auch lang und breit die Einführung der Umweltzone und die Absteckung der Umweltzone diskutieren worden, besprochen worden.“ (Interviewee 3)

<sup>3</sup> „Der Vergleich der Messwerte an der Messstation Schlosswall vor und nach der Sperrung zeigt, dass der dortige Wert sich unter Einbeziehung des Effektes des Umfahungsverkehrs aufgrund häufiger Autobahnsperrungen seit 2014 lediglich um ca. 2 µg/m<sup>3</sup> erhöht hat (höchst belasteter Punkt auf dem gesamten Wall).“ (Administrative Committee, 2016).

*supervisory board] Hildesheim and realized that this measure and its effect is not as good as we have expected. Instead the disadvantages for e.g. companies are extremely high.“ (Interviewee 3).<sup>4</sup>*

Other measures mentioned by interviewees have not yet been implemented, but some will be implemented with high probability in the near future. For example, very often the interviewees referred to the diesel public buses as one main polluter and emitter of NO<sub>2</sub> (Interviewee 2, 5, 6, 8). As a consequence, there will be some change at the public buses. A stakeholder of the Stadtwerke Osnabrück, who are providing the public buses explains: *“[...] our programmes we strive for, is first, that we are about to switch completely to electric busses, that will take some time, until 2025 or so, until its finished, but we are currently also retrofitting old, non-Euro-6 standard busses with new filter technology to achieve a short-term effect.” (Interviewee 5)<sup>5</sup>*. According to a member of the Department for Environment and Climate Protection of Osnabrück, the first electric buses will be delivered already at the end of 2018. Further e-buses will be added step by step until 2020 (Interviewee 8).

In general, members of the city council decided not to apply a vehicle ban in Osnabrück (Interviewee 6).

#### 4.3. Past and present difficulties with means

The responsibility for the introduction of all these means at the local level was clear to every interviewee (Interviewee 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8), first of all, in Lower Saxony *“[...] the responsibility for complying with the AAQ Directive is incumbent upon the respective Kommune.” (Interviewee 5)<sup>6</sup>*. Secondly, within the city of Osnabrück the Department for Environment and Climate Protection is in charge of implementing the practical means related to the AAQ Directive (Interviewee 3, 4, 8).

However, for the introduction of certain instruments Osnabrück lacks the authority and is dependent on action by the national- and federal government to change the legal frame. For example, the city of Osnabrück has considered to reduce the pace on the Wall (a street circling around the inner city) from 50 to 30 kilometres per hour, but: *“[...] we have sections of streets classified as federal roads. The B86 comes from the north, passes the western part of the Wallring and then goes southwards in direction of the motorway ring. If we would say we would like to introduce a pace of 30 on the Wallring - where we have marginal concentrations of NO<sub>2</sub>, then we have to ask the ministry for the economy in Hannover: are we allowed to do so?” (Interviewee 3)<sup>7</sup>*. The city of Osnabrück recently applied for a pilot project initiated by the federal state government of Lower Saxony to reduce the pace on main roads to 30 km/h.

A similar example frequently mentioned by different interviewees (Interviewee 1, 3, 6, 8) was that *“[...] the introduction of the blue badge again is a federal law which would need to be passed by the national government, the federal states then, as in the case of the red, yellow, green badge... it is a federal regulation and the federal states then could make use of it, for example, to impose some kind*

<sup>4</sup> „[...] wir hatten zum Beispiel diskutiert ob Transitverbot für die Umweltzone für LKWs einführen und dann haben wir ganz groß angelegte Verkehrserhebung gemacht und ermittelt wie viel Prozent fahren denn wirklich mit nem Transit durch und dann haben wir das Hildesheim durchrechnen lassen und haben wir festgestellt dass die Maßnahme und ihre Wirkung gar nicht so gut ist als wir uns das erhofft haben und dass die Nachteile für die Betriebe zum Beispiel unheimlich hoch sind.“ (Interviewee 3)

<sup>5</sup> “Und unsere Programme die wir fahren einmal indem wir derzeit dabei sind komplett auf elektrische Busse zu wechseln, das wird dauern, das wird also bis 2025 oder so dauern bis das soweit ist, aber durchaus auch rangehen das wir die älteren nicht Euro-6 Busse derzeit mit einer Filtertechnik nachrüsten um auch kurzfristige Effekte zu erreichen.“ (Interviewee 5).

<sup>6</sup> „[...]die Verantwortung für die Einhaltung der Luftreinerichtlinie obliegt ja der jeweiligen Kommune.“ (Interviewee 5)

<sup>7</sup> “[...] wir haben auch Teilabschnitte auf Osnabrücker Hauptverkehrsstraßen die als Bundesverkehrsstraße klassifiziert sind. Die B68 läuft über ...kommt im Norden rein, geht über westlicher Wallring und führt dann im Süden wieder Richtung Autobahnring. Wenn wir jetzt sagen wir möchten auf dem Wallring wo wir eine grenzwertige NO<sub>2</sub> Belastung haben, Tempo 30 einführen, dann müssen das Wirtschaftsministerium in Hannover fragen: dürfen wir das?“ (Interviewee 3)

*of ban of vehicles for certain city zones, as for example for the low emission zone.”* (Interviewee 1)<sup>8</sup>. In addition to the lack of legal instruments, Osnabrück faces scarcity of space, hindering the introduction of some means. For example, constructing an e-bus route is very limited due to many streets that are too narrow and cannot be broadened (Interviewee 3). The scarcity of space also reduces the degree to which NO<sub>2</sub> reducing means such as a better air circulation through wind axes (Interviewee 5, 6) or the greening of streets (Interviewee 6) can be applied. Limited space is also in conflict with the aim of increasing the room for bicycling and pedestrians (Interviewee 7). When Interviewees were asked whether the legal scope of action for the kind of taken measures has triggered innovative or creative solutions to reduce NO<sub>2</sub> in Osnabrück, they could think of many examples as e.g. moss walls or sprinkling water on roads (Interviewee 3), but nothing of which was applied or founded in Osnabrück (Interviewee 3,7).

As a very decisive factor for Osnabrück's difficulties to decrease NO<sub>2</sub> concentrations sufficiently, the interviewees named the limited financial means available for the city (Interviewee 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8). According to a member of the green party city council, financial means are crucial: *“[...] considering things as the entire transition of the bus fleet, or whether one introduces one or two tramways, we had a tram until 1959, but this means an investment in the triple-digit million range, I think one tramway costs approximately about 100 million euros, 150 additional million for the infrastructure which I need as a backup, a second tram, 200 million, thus in the end this will cost about 500 million euros. How can a city – this would be one annual budget- afford this?”* (Interviewee 7)<sup>9</sup>. Another member of the city council of the CDU party demonstrated buying an e-bus costs the city about 700.000 euros per bus, but if they buy a diesel-bus with E6-standard they will have to pay only 300.000 euros, while the state subsidies for an e-bus and a diesel bus are the same, both 40%. In the end, a financial incentive to buy an e-bus is not given (Interviewee 6). Therefore, many Interviewees criticised the national governments decision on the 'Diesel-Gipfel' to provide 1 billion euro for e.g. retrofitting of vehicles to support cities solving difficulties with limit values caused by manipulated diesel-cars. The Diesel-Gipfel are official meetings initiated by and with the national government who invited other relevant stakeholders as the automobile industry but also representatives of cities exceeding NO<sub>2</sub> limit values to discuss how to solve difficulties caused by emissions of diesel vehicles (tagesschau, 2017; Preker und Traufetter, 2017). The outcome of the Diesel-Gipfel was described as *“[...] many warm words, but in practice nothing follows [...] it's a drop in the ocean.”* (Interviewee 4)<sup>10</sup>, *“[...] it's not sufficient, but a step towards the right direction [...]”* (Interviewee 6)<sup>11</sup>, *“[...], this ridiculous 1 billion programme they agreed on, would have been needed already years ago and then in a continuous manner [...]”* (Interviewee 7)<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> *“[...] die Einführung der blauen Plakette das ist wieder ein Bundesgesetz, das müsste der Bund machen und die Länder könnten das dann halt wie bei der roten/gelben/grünen Plakette, das ist eben auch eine Bundesverordnung und die Länder können die dann eben sozusagen nutzen um zum Beispiel gewisse Einfahrtverbote für gewisse Stadtgebiete wie z.B. der Umweltzone zu erlassen.”* (Interviewee 1)

<sup>9</sup> *“[...] aber Dinge wie die komplette Umstellung der Busflotte, zu überlegen ob man nicht doch eins, zwei Straßenbahnlinien einführt, wir hatten bis '59 ne Straßenbahn, aber das ist ein Investment im dreistelligen Millionenbereich, ich glaube eine Linie da rechnen wir mit ungefähr 100 Millionen Euro, 150 Millionen kommen dann noch mal für die Infrastruktur, die ich im Back-up brauche also ne zweite Linie, 200, also am Ende wird das 500 Millionen teuer wie soll die Stadt – das wäre ein Jahresetat der Stadt- wie soll die Stadt das je finanzieren.”* (Interviewee 7).

<sup>10</sup> *“[...] sehr viel warme Worte, aber praktisch folgt nichts denn diese Summe die da bereitgestellt ist, ich weiß nicht wie viel das ist, das ist ja ein Tropfen auf den heißen Stein.”* (Interviewee 4).

<sup>11</sup> *“[...] diese 1 Milliarde vom Dieselpipfel nicht ausreichen aber es ist natürlich ein Schritt in die richtige Richtung.”* (Interviewee 6)

<sup>12</sup> *“[...] dieser alberne 1 Milliarde-programm auf was man sich jetzt gerade wieder verständigt hat das hätte schon seit vielen Jahren und zwar verstetigt geben müssen [...]”* (Interviewee 7).

Another general criticism was expressed by a local actor of the Klimaallianz who explained *that “[...] efficiency alone will not work, instead sufficiency is decisive [...]”* (Interviewee 4)<sup>13</sup> which means solely relying on progress of new technical innovations is not sufficient since traffic is steadily increasing at the same time. As stated by Interviewee 7, Osnabrück’s number of cars increased about 15% the last ten years and is expected to grow further. Efficiency will become effectless through sufficiency, this is also called the *“rebound-effect”* (Interviewee 4). Consequently, a traffic reduction would be the only effective measure (Interviewee 4, 7).

Another obstacle to the introduction of NO<sub>2</sub> reducing means, are the negative side effects they bear on other sectors (Interviewee 6, 7, 8). Local and regional actors as retail trade, the chamber of industry and commerce, hotels and restaurants are protesting against a possible ban of vehicles, fearing a drop in businesses (Interviewee 8). Osnabrück, as a city and centre of trade, is dependent on staying attractive for people paying a visit to the city (Interviewee 6). Also, a ban of certain polluting vehicles will foremost affect people with a low income who often own the most polluting cars (Interviewee 7).

#### 4.4. Current lines of conflicts affecting Osnabrück

The lack of legal and financial support was repeatedly mentioned in a line with conflicts. Often, interviewees indicated tensions around topics as the past introduction of the low emission zone, the closing of the Neumarkt and the discussion on a vehicle ban.

On the one hand, conflicts in Osnabrück have been categorized as being objective (Interviewee 3, 5, 6,7): *“I think all the political actors in Osnabrück have been aware of the fact that there is no escape from this for a long time [...]”* (Interviewee 3)<sup>14</sup>. The awareness for the need of taking action was perceived as high (Interviewee 3, 7). Cooperation and discussions with different local and regional actors, as in case of the low emission zone task force, was perceived as a successful tool to avoid intensive conflicts and solve them (Interviewee 3, 7, 8). A member of the DUH agreed that in Osnabrück the good cooperation between the city council, the public administration and the Stadtwerke is of advantage to introduce means (Interviewee 2). Furthermore, Osnabrück’s public administration was described as a professional and well-functioning institution (Interviewee 4, 7) which might struggle to adapt to new routines or procedures from time to time (interviewee 4, 7, 8) but in general was not perceived as a main obstacle within the NO<sub>2</sub> debate (Interviewee 3, 6).

The non-aggressive atmosphere in regard to conflicts could be traced back to the fact that Osnabrück would not have huge problems with NO<sub>2</sub> as cities as Stuttgart or Munich. Instead Osnabrück’s problem would be solvable and with rather moderate solutions (Interviewee 6).

A member of the green party indicated that within the city council they are likely to be able to find consensus with the reasonable people but whether these means will be implemented fast enough is questionable (Interviewee 7).

On the other hand, there are intense debates about means as the vehicle ban (or the blue badge). Business people but also the city itself fears negative consequences for their local economy (Interviewee 3, 5, 6, 8): *“[...] Osnabrück is the location of many logistic companies, [...], of course it would be of disadvantage for the economy if the freight traffic is restricted through a ban on*

<sup>13</sup> “[...] allein mit Effizienz nicht geht sondern die Suffizienz ist entscheidend, [...]” (Interviewee 4).

<sup>14</sup> „Denn ich glaube, dass bei uns die ganzen politischen Akteure schon seit Jahren gemerkt haben aus der Nummer komme die jetzt nicht raus [...]“ (Interviewee 3)

vehicles.” (Interviewee 3)<sup>15</sup>. Closing the Neumarkt for vehicles was and is a measure that is highly debated as well. On the public level, some actors, as e.g. residents, fear closing the Neumarkt will increase the NO<sub>2</sub> concentrations on the Wall street. On the political level, parties as SPD, die Grünen, Linke, UWG (Unabhängige Wählergemeinschaft), Piraten and FDP (Freie Demokratische Partei) are in favour of the closure of the Neumarkt whereas CDU and BOB rejected it.

As a consequence of this conflict, a new political party has formed in Osnabrück, called “Bund Osnabrücker Bürger” (meaning Union of Osnabrück’s citizens) (BOB), which is comparable to the new German populist party “Alternative für Deutschland” (AfD) (Interviewee 4,7). The BOB was described as very aggressive when aiming at their one and only goal to be against any restriction of cars (Interviewee 4, 7, 8). Given as one example, generally, the discussion on traffic was described as a very emotional one (Interviewee 4, 5, 7). In addition, a member of the Klimaallianz states that a political debate which focuses more on facts is desirable (Interviewee 4), but instead discussions on whether implementing means are political and depend on politician’s willingness (Interviewee 4, 5, 7) as also criticised by the member of the green party city council: “[...] in my point of view there have been many political discussions which have been more about symbols than on the real content. At least in Osnabrück, we quickly move back into old cryptic disputes, either in favour or against the car [...].” (Interviewee 7)<sup>16</sup>.

Another crucial factor interviewees referred to when talking about the conflicts on Osnabrück’s non-compliance has been the conflict between car manufacturers and the government on the national level. The interviewee of the Federal Environmental Agency stressed that there is “[...] real resistance and conflict between interests, well, the Ministry of Transport is of course not interested to enforce means which might be at the expense of the automobile industry.” (Interviewee 1)<sup>17</sup>. Also, the interviewee of the DUH indicated that conflicts on the national level between Ministry of Environment and the Ministry of Economic Affairs might be the reason for the inaction of the German government (Interviewee 2). Furthermore, interviewees in Osnabrück had the impression the national government is not interested in taking action (Interviewee 4, 7, 8). Therefore, many interviewees were calling on the national government to make car manufacturers legally responsible for the retrofitting of the cars that have been manipulated by them (Interviewee 6, 7, 8). A member of the CDU city council stressed that the city council: “[...] reminds one of the polluter-pays-principle, which means that firstly, automobile manufacturers are responsible to build cars in a way they also stick to the limit values. As a city we really have no interest in compensating the deceptive software the automobile industry has produced [...]” (Interviewee 6)<sup>18</sup>. A member of the green party of the city council demonstrated that even if national governments strive to protect its national automobile industry it is contradicting: “[...] politics have to push for innovation and not the other way around that the lobbying of automobile industry impedes innovations and it has been like this the last years and I say this explicitly although Osnabrück has a location of VW.” (Interviewee 7)<sup>19</sup>. As a result, it is

<sup>15</sup> “[...] Osnabrück ist ja ein großer Speditionsstandort hier, [...], das hat natürlich auch Nachteile für die Wirtschaft wenn wir den Speditionsverkehr einschränken würden durch Fahrverbot.” (Interviewee 3).

<sup>16</sup> “[...] gab es viel wie ich finde politische Auseinandersetzungen die mehr um der Symbole als um den tatsächlichen Inhalt geführt worden sind. Da sind wir zumindest in Osnabrück sehr schnell in alten kryptischen Gräben gewesen für oder gegen das Auto, [...]” (Interviewee 7).

<sup>17</sup> “[...] wo man auf echte Widerstände oder Interessenskonflikte also das Verkehrsministerium ist natürlich nicht daran interessiert Maßnahmen die jetzt vielleicht zu Lasten der Automobilindustrie gehen durchzusetzen.” (Interviewee 1)

<sup>18</sup> “[...]an das Verursacherprinzip erinnern, d.h. also in erster Linie sind natürlich die Automobil-Unternehmen hier in der Verpflichtung Autos so zu bauen, dass sie auch die Grenzwerte einhalten. Also wir haben als Stadt auch überhaupt keine Lust das zu kompensieren was Automobil-Unternehmen an Mogelsoftware produzieren, [...]” (Interviewee 6).

<sup>19</sup> “[...] Politik muss Innovation treiben und nicht umgekehrt das Autolobbyismus Innovation verhindert und das ist in den letzten Jahren gewesen und ich sag das ausdrücklich auch obwohl Osnabrück VW Standort ist.” (Interviewee 7).

the politics fraudulent behaviour that jeopardises jobs and not the people demanding a good air quality (Interviewee 7).

In near future pressure on Osnabrück and other non-complying cities could increase. First of all, the DUH warned Osnabrück to stick to the limit values of NO<sub>2</sub>, otherwise they will sue the city (Interviewee 2, 7, 8). Moreover, some press releases reported also the EU will announce to file a suit against Germany because of its non-compliance with the AAQ Directive, however this has not yet been confirmed officially but could be released in the mid of December (Interviewee 2). In addition, on the 22nd of February 2018 the Federal Administrative Court will decide whether a vehicle ban is legally valid which in turn could have a sound effect on the current debate (Interviewee 2, 8).

#### 4.5. Suggested and scheduled means to tackle Osnabrück's NO<sub>2</sub> problem in future

When interviewees were asked for their suggestions of solving the NO<sub>2</sub> problem of Osnabrück in future, many referred to a transition of the traffic system (Interviewee 3, 4, 5, 7) towards what some called an “environmental alliance” (Interviewee 7) or “ecological traffic transition” (Interviewee 3,4). Changing the “modal split” (Interviewee 4, 7) in particular means increasing the degree and attractiveness of public transport (Interviewee 1, 4, 5, 7) and bicycle traffic (Interviewee 1, 3, 5, 6, 7). For bicycles there is a high potential and the city of Osnabrück visited the bicycle city of Groningen (the Netherlands) for further inspiration (Interviewee 7). The idea to reintroduce a tram to Osnabrück is discussed proposed to the city by local actors. Generally, it would be known that city dwellers make use of public buses to a lesser extent but like to use rail traffic (rail way and tram) if a tram line exists (Interview 4).

The interviewee of the Klimaallianz referred to a research project of the Technical University of Dresden which came to the conclusion that Osnabrück's real share of public transportation is lower than the numbers that have been considered for calculations of the “master plan of mobility” by the city of Osnabrück (Interviewee 4; Ahrens, 2015). The table (see figure 5) shows that instead of 19% pedestrians 24% are walking, the share of cycling people is 8% higher than assumed and instead of 16% public transportation users, the share actually counts only for 8%. The member of the Klimaallianz demonstrated that in sum this means the share of public transportation which was originally planned to be increased for about 20%, now requires an increase of about 140% based on the new findings of the University of Dresden (Interviewee 4; Ahrens, 2015; SHP Ingenieure, 2010).

Tab. 1

MODAL SPLIT	Ist 2010 *)		MP Mobilität 2010 Ziel 2025	3. NVP Entw. Ziel 2017 oder 2025?	Klimabeirat Ziel 2030	Klimabeirat Ziel 2040	Klimabeirat Ziel 2050
	ÖPNV	Diesel	ÖPNV Diesel	ÖPNV E-Mobil	ÖPNV E-Mobil	ÖPNV E-Mobil	ÖPNV E-Mobil
Fußgänger	<del>40</del>	neu: 24	15	15	15	15	15
Fahrräder	<del>42</del>	neu: 20	17	17	30	30	35/30
ÖPNV	<del>46</del>	neu: 8	19	19	30	40	40/45
Pkw	<del>44</del>	neu:	39	39	15	10	5
Mitfahrer	<del>42</del>	Σ 48	10	10	10	5	5
CO <sub>2</sub> -Reduktion Vgl. zu 2010	--		1 %	21 %	70 %	80 %	90 %

Quelle: Stellungnahme des Masterplanbeirats zum NVP v. 23. 10. 2013  
 \*) „neu“ = Zahlen aus der SrV-Untersuchung, vgl.:  
 Sonderauswertung zum Forschungsprojekt „Mobilität in Städten – SrV 2013“ Städtevergleich Dresden, im Mai 2015 (aktualisierte Version vom 03.03.2016)  
[https://tu-dresden.de/bu/verkehr/ivs/srv/ressourcen/dateien/2013/uebersichtsseite/SrV2013\\_Staedtevergleich.pdf?lang=de](https://tu-dresden.de/bu/verkehr/ivs/srv/ressourcen/dateien/2013/uebersichtsseite/SrV2013_Staedtevergleich.pdf?lang=de)

Tab. 2

Plan ▼	ÖV-Anteil Ist	ÖV-Anteil Soll	Steigerung der Kapazität
Masterplan Mobilität	alt: 16 % neu: 8 %	19 % 19 %	ea. 20 % ca. 140 %
Klimabeirat	8 % 8 %	(bis 2030:) 30 % (bis 2050:) 45 %	ca. 275 % über 450 %

Figure 5. Overview of current and desired modal split in Osnabrück (created by Interviewee 4 based on Ahrens (2015) and SHP Ingenieure (2010)).

An employee of the Department of Urban Construction described the change towards an ecological alliance is additionally associated with enhancing the degree of pedestrians, e-mobility, car sharing, park and ride (Interviewee 3) and rail traffic (Interviewee 4, 6). The electrification, both, for cars and buses, was often named as a future means (Interviewee 3, 5, 8) whereas some interviewees warned against the negative side effects of electric vehicles such as the abrasion of brakes and wheels leading to particulate matter (Interviewee 1, 4, 5) and the dependence on power which is not per se produced sustainably (Interviewee 1). However, for e-mobility further technical innovations in regard to their range and charging stations are essential to realise this transition (Interviewee 6, 7).

The share of people using rail traffic was mentioned as another option to decrease the number of cars within the city (Interviewee 4, 6): “[...] we are considering constructing an additional railway station at the Rosenplatz. We want to make it as comfortable as possible for the people, so that they take the train to get to their working place [...].” (Interviewee 6)<sup>20</sup>.

Existing diesel vehicles, such as the public buses (Interviewee 2, 6, 8), need a retrofitting to become clean (Interviewee 2, 4) or as some of the interviewees suggested need to be banned completely from the city (interviewee 2, 7). The retrofitting manipulated, thus polluting, vehicles should be financed by the automobile industry (Interviewee 2, 6, 8). A complete abolition of cars is unlikely for people living in rural areas (Interviewee 1, 4, 7). Next to this, improving the traffic flow even further is another component of an ecological alliance (Interviewee 3, 8).

The interviewee of the DUH strongly recommends establishing an independent institution in Germany and the EU in general which controls EU vehicles to stick to the allowed limit values not only in the laboratory but also reality.

<sup>20</sup> “[...] wir überlegen am Rosenplatz einen weiteren Bahnhof zu schaffen. Wir wollen also möglichst die Leute...es ihnen so angenehm wie möglich machen mit dem Zug zum Arbeitsplatz zu kommen [...].” (Interviewee 6).

## 5. Symbolical implementation in Osnabrück? – A discussion

Based on the presented data gained during interviews in chapter 4, formulated research questions of chapter 1 will be answered in the following.

### 5.1. Means Osnabrück applied - Research question 1

*Which means have been applied in Osnabrück to reduce NO<sub>2</sub> sufficiently to conform with the EU – AAQ Directive?*

In 2009, a first Air Quality Plan has been developed (Interviewee 3, 4, 5, 6, 7, 8) in cooperation with local stakeholders which contributed to calming down arising conflicts, especially on the introduction of the low emission zone (Interviewee 3). The low emission zone was partly seen as a success at least in its reduction of PM but also to get on the right track to reduce NO<sub>2</sub> (Interviewee 7). Additional means such as improving the traffic flow (Interviewee 3,7), reactivating an old railway connection between Bielefeld and Osnabrück (Interviewee 6), reducing emission of public fires (Interviewee 5,6) and the closure of the Neumarkt for cars (Interviewee 3, 4) have been applied in practice. However, these means turned out to be insufficient to reduce NO<sub>2</sub> according to the EU limit values. Many potential instruments have been discussed but not implemented yet. Some, as the retrofit of public buses, the introduction of e-buses, a bicycle highway, and a new Air Quality Plan 2018 are decided on and will be implemented in 2018.

### 5.2. A clear goal but hindrances to means -Research question 2

*To which degree was policy ambiguity (in goals and means) an obstacle for Osnabrück taking sufficient measures to reach prescribed EU-NO<sub>2</sub> concentrations (since 2010)?*

In Osnabrück, interviewees perceived the AAQ Directive and its main objectives as understandable and predominantly clearly formulated (Interviewee 2, 3, 5, 6, 7). Although some of the interviewees pointed towards the complicated descriptions such legal texts often include, at least for the responsible and implementing public authorities the content has been clear (Interviewee 5, 8). The prescribed limit values set clear targets for EU member states. The possibility for Germany and its federal states to choose their assessment areas differently might limit the degree of comparability between EU countries (Interviewee 1) but does not interfere in any way the comprehensibility of its main goal, namely not exceeding the limit values. In sum, the ambiguity of the AAQ Directive goals is therefore classified as low.

In regard to the degree of ambiguity of means, the most hindering factors named by interviewees are the lack of financial resources and support and the negative side effects many measures bear. A city as Osnabrück cannot afford expensive means such as optimising the traffic light system (Interviewee 3, 5) and completely shift to e-buses at once (Interviewee 5, 6). This goes along with the findings of Haas and Bilder (2003), who found a successful policy implementation to be dependent on the costs such policy would cause. The likelihood of policy implementation decreases when costs increase (Haas and Bilder, 2003). This shows that although practical implementation of means lies within the responsibility of the local level, bottom-up initiatives can be dependent on the 'top'.

Existing subsidies by the state and federal state are either too low or incentives are not sufficiently promoting environmentally friendly options as in the case of e-buses (Interviewee 6). Negative

consequences for the local economy of Osnabrück are a main concern of a vehicle ban or the introduction of a blue badge (Interviewee 6). Guaranteeing a good accessibility to the city of Osnabrück is decisive for retail traders and logistics companies (Interviewee 3, 6, 7, 8) but also people commuting for work or cultural events (Interviewee 6). In addition, a vehicle ban would negatively affect low income households who cannot bear the costs for a new car fulfilling the Euro 6 standard (Interviewee 5, 6, 7). Haas and Bilder's (2003) findings which stated that negative consequences for the domestic economy will lower state's effort to comply with a policy, is confirmed by the local context of Osnabrück. Those negative consequences are also consistent with the "issue linkages" described by Falkner et al. (2004, p.461) who emphasised policies for one sector often have (negative) spill over effects on other sectors.

Besides, from a legal perspective, a vehicle ban does not lie within the area of competence of cities such as Osnabrück, but at the national level. Apart from the current conflicting views on a vehicle ban in Osnabrück, some interviewees are in favour of the introduction of national legal regulation of which cities could make use of as a last resort (Interviewee 3, 7). Many interviewees stressed the national government's inaction, despite of the committed fraud by the German automobile industry, as unacceptable and pleaded for making the automobile industry at least responsible for the costs of retrofitting vehicles (Interviewee 2, 6, 8). Local actors demand for more regulative action by the top, the national government, as it will be also highlighted within the next section on conflicts.

These results correspond to the study of Gollata and Newig (2017), who emphasised the lack of sufficient legal and financial means provided by Germany's national government for sub-national levels. Moreover, their conclusion that the decentralised procedures of implementation in Germany is ineffective was supported by the interviewee of the Federal Environment Agency who gave the example of Berlin: "[...] *the city is at the same time the federal state, there are no regional authorities or additional cities etc., or different actors on different administrative levels.*" (Interviewee 1)<sup>21</sup>. Less administrative levels within a federal state therefore can ease the implementation process.

All these arising difficulties with NO<sub>2</sub> reducing means hint at a high ambiguity in means. However, statements made by the interviewees reflect different opinions on the degree of ambiguity of means. For instance, some Interviewees pointed to political conflicts and motivations as being a cause for non-action in Osnabrück and not to the absence of sufficient means (Interviewee 4, 7). But, these interviewees at the same time demanded for more financial support by the national government and the federal state (Interviewee 4, 7). Therefore, in sum, policy ambiguity in means can be categorized as high. Matland (1995) linked highly ambiguous means also positively with being a trigger for innovative or creative solutions, however none of such have been applied or developed in Osnabrück (Interviewee 3, 7).

### 5.3. Wide ranging conflicts - Research question 3

*To which degree did policy conflict hinder Osnabrück to take sufficient means to reach prescribed NO<sub>2</sub> concentrations (since 2010)?*

On the local level, conflicts circle around the discussion on whether to introduce a vehicle ban or not. Local parties like the CDU and BOB reject banning certain cars of the city, whereas the SPD, Linke, die

<sup>21</sup> „[...] die Stadt ist gleich das Bundesland, da sind ja praktisch nicht Landesbehörde und noch Städte usw. verschiedene Akteure auf den verschiedenen Verwaltungsebenen.“ (Interviewee 1).

Grüne UWG, Piraten and FDP support a vehicle ban (Interviewee 4). Local politics partly have been described as tactical and strategic and thereby lack of factual decisions. A local actor of the Klimaallianz gave several examples describing the action to introduce environmentally friendly instruments as very dependent on local political willingness and the political orientation of the ruling political party (Interviewee 4). For example, “[...] in 2016, when there have been the local elections in September 2016, the CDU said: let us turn this local election toward a vote on the closure of the Neumarkt.” (Interviewee, 4)<sup>22</sup>. Consequently, the discussion on closing the Neumarkt has been popularized instead of focusing on all the other problems in Osnabrück that would be important to address (Interviewee 4). Another interviewee of the green party explained that increasing the degree of bicycles so far received not much attention or financial contribution: “We as green party will propose this again within the city council, but we will not get the majority for this, although it would be useful.” (Interviewee 7)<sup>23</sup>. This statement indicates that the political position of a ruling party or a party holding the majority in parliament (here city council) can have an effect on the outcome of policy implementation. In theory, green parties are associated to implement environmental policies faster (Treib, 2014). Whether this is also true for Osnabrück cannot be evaluated here and remains very hypothetical. Currently, the CDU (19 seats) and SPD (13 seats) have the highest share of seats in the city council of Osnabrück followed by the party die Grüne (9 seats) (Stadt Osnabrück, n.y.a).

Old internal conflicts between political parties might undermine a fact-based discussion and decisions (Interviewee 7). In general, citizens, private and political actors are aware of the NO<sub>2</sub> problem (e.g. due to its high media presence) and consequently the needed action, but are unwilling to introduce practical steps (Interviewee 4). Especially, when means require a change of own behaviour: “[...] to find this change, this is extremely difficult and in the end, it’s a mental problem.” (Interviewee 4)<sup>24</sup>.

Despite of these conflicts, the situation in Osnabrück has also been perceived as factual by some interviewees (Interviewee 3, 5). Cooperation (Interviewee 3, 8), consensus (Interviewee 5) and classifying Osnabrück as a city with only a moderate and solvable problem in comparison to other German cities (Interviewee 6), keeps the degree of conflict rather low.

Expected difficulties with policy implementation originating from path-dependency in public administration as indicated by literature (e.g.; Pülzl and Treib, 2007; Booth, 2011; Zahariadis and Exadaktylos, 2016) was not confirmed by Interviewees as being a decisive factor for implementation difficulties (Interviewee 1, 3, 4, 6).

Interviewees pointed to the long time this issue of reducing NO<sub>2</sub> is already one the agenda (Interviewee 7, 8). Since the DUH started to sue German cities the pressure on Osnabrück has increased (Interviewee 3) and actions are now taken to appease the DUH and avoid a lawsuit (Interviewee 7, 8). One interviewee of the green party admitted that “[...] I’m very glad that the Deutsche Umwelthilfe said: we will sue cities, because just since then all political powers in this city take the issue seriously.” (Interviewee 7)<sup>25</sup>. Such rather coercive measures from a national NGO successfully put pressure on non-complying cities as Osnabrück. Additional pressure would occur if

<sup>22</sup> “[...] die CDU hat dann damals zur Kommunalwahl, die war ja im September 2016, gesagt: lassen Sie uns die Kommunalwahl zur Volksabstimmung über die Neumarktspernung machen.” (Interviewee 4).

<sup>23</sup> “Wir werden das erneut wieder beantragen im Rat als Grüne und keine Mehrheit dafür kriegen aber sinnvoll wäre es.” (Interviewee 7).

<sup>24</sup> “[...] diesen Umstieg zu finden, das ist unheimlich schwer und das ist letzten Endes ein mentales Problem.” (Interviewee 4).

<sup>25</sup> “[...] da bin ich ganz froh dass die Deutsche Umwelthilfe gesagt hat: „wir verklagen dann die Städte“, weil erst seitdem wird das auch von allen politischen Kräften in der Stadt wieder ernst genommen.” (Interviewee 7)

the federal state of Lower Saxony, in case of an EU lawsuit, would decide to change its law - as other federal states already did - in a way that EU fines could be transferred to single non-complying cities. Such legal change would cause tremendous costs for Osnabrück (Interviewee 8). Action as a result of coercion hints at a symbolic implementation.

A high degree of conflict seems to centre on the national level. Firstly, there is a conflict between the Ministry of Environment versus the Ministry of Economic Affairs and the Ministry of Transport (Interviewee 1). The national government lacks the interest to enforce legal consequences for the fraud by the German automobile industry. Secondly, the implementation of a blue badge is avoided by the national government to protect domestic automobile industry, although cities demand for the legal frame allowing for the possibility of a vehicle ban (Interviewee, 3). The conflict reflects the typical debate between two political standings: one, the liberal perspective which supports the idea of a liberal market economy being able to regulate itself without much state intervention, the second, the restrictive perspective, stresses the need for state intervention by regulations (Interviewee 4). None of the interviewees expected the NO<sub>2</sub> reduction to be solved automatically by economic forces. The interviewee of the Department for Environment and Climate Protection concluded: *"[...] now, one knows it was a mistake to leave the decision to the automobile - and truck manufacturers on which emission systems they choose for complying with emission limits [...]"* (Interviewee 8)<sup>26</sup>. The unwillingness of the national government to draw necessary consequences on the domestic automobile industry supports existing scientific findings that a negative impact on the national economy reduces the effort of the state for policy compliance (Haas and Bilder, 2003). As mentioned in section 5.2. there is the demand for more regulative but also consistent measures by higher authorities as the national government.

Not mentioned by the interviewees but regularly criticized in media is the fact that the federal state of Lower Saxony has shares of the automobile manufacturer VW (Niedersächsisches Finanzministerium, 2016) which might decrease the willingness of politicians to pass laws or make decisions with negative consequences for VW (see e.g. Koschnitzke and Götz, 2017). This criticism is currently also expressed in regard to the German national government which is suspected to exert influence on EU decisions to avoid stricter emission values for vehicles which would be negative for the domestic automobile industry (see e.g. Becker et al., 2017; Sternkopf and Nowack, 2016). Powerful economic actors such as the automobile industry on the national level indirectly influence the implementation (Rieksmeier, 2007; Sternkopf and Nowack, 2016) of the AAQ Directive in Osnabrück, as indicated by interviewees (Interviewee 1, 2, 7) but also presumed by afore discussed theory (see e.g. Steunenber, 2007).

Both, the influence the NGO DUH has on non-complying cities as Osnabrück and the influence the automobile industry very likely exerted on the national government, demonstrate the growing role non-state actors play in policy implementation. This suits well into the multi-level governance (MLG) context. MLG's associated consequences as, on the one hand, promoting decentralization, power balance and non-state actor involvement (Newig and Frisch, 2009; Bache, 2012), but on the other hand, a slower implementation process and complex inter-institutional cooperation (Borghetto and Franchino, 2010; Milio, 2010), appear to be reflected within the practical implementation of the AAQ Directive in Osnabrück. An example is the still ongoing implementation which started already about

---

<sup>26</sup> "[...] dass man jetzt weiß es ein Fehler war die Autohersteller und LKW Hersteller selbst entscheiden zu lassen mit welchen Abgassystemen die ihre Schadstoffgrenzwerte einhalten wollen [...]" (Interviewee 8).

10 years ago and the mutual influence local, federal and national administrative and political actors have on each other.

Based on the above outlined, one cannot derive one clear conclusion on the degree of conflict in Osnabrück. Firstly, it must be differentiated between interviewees who described the conflict as low and those who described it as high. Secondly, Osnabrück is embedded in conflicts on higher institutional levels as the federal and national level.

#### 5.4. How symbolical is Osnabrück's AAQ Directive implementation? - Research question 4

*Does Matland's type of "symbolic implementation" best describe Osnabrück's current situation and it's causes for the failed implementation of the AAQ Directive?*

Based on the findings derived during the interviews the results allow not for one definite conclusion on the type of implementation. To get a better overview on the degree of policy conflict and policy ambiguity in Osnabrück each interview was evaluated and placed into Matland's ambiguity-conflict matrix (see figure 5). The arrows indicate a tendency when statements not solely pointed to e.g. a high policy ambiguity but contained also a tendency towards a low degree of policy ambiguity.

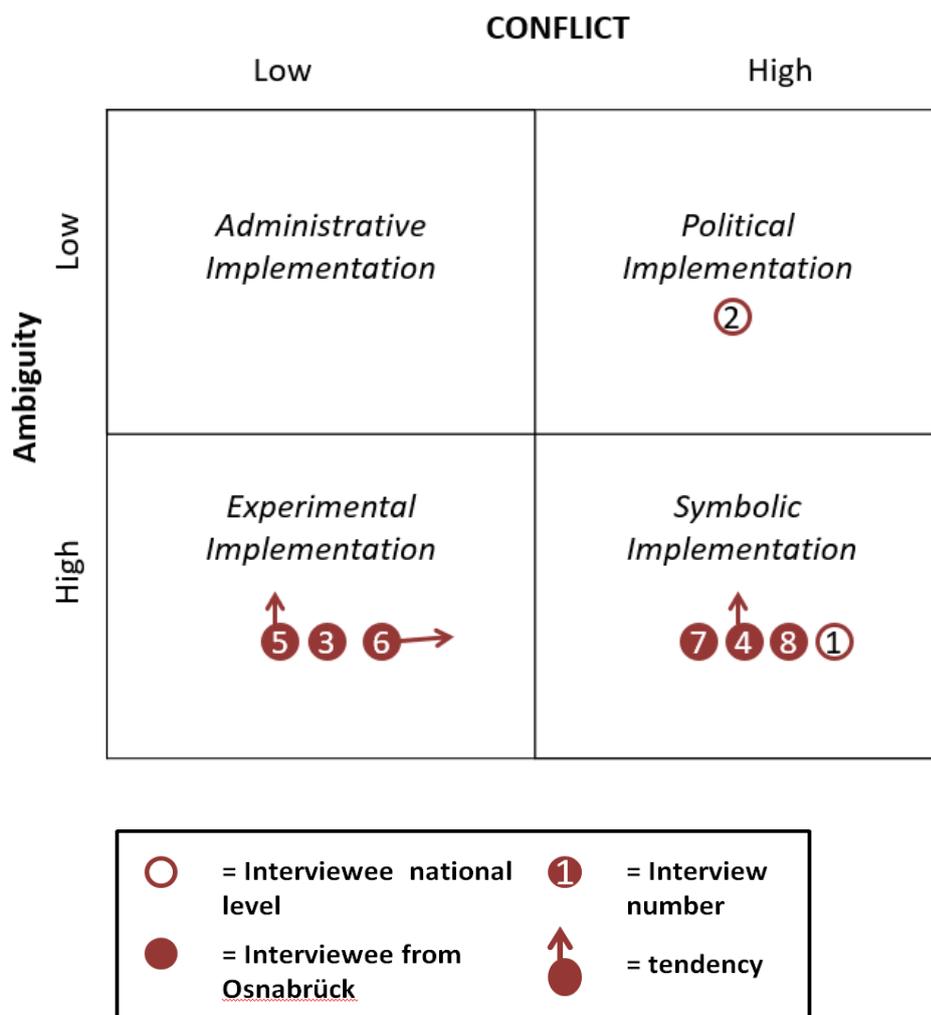
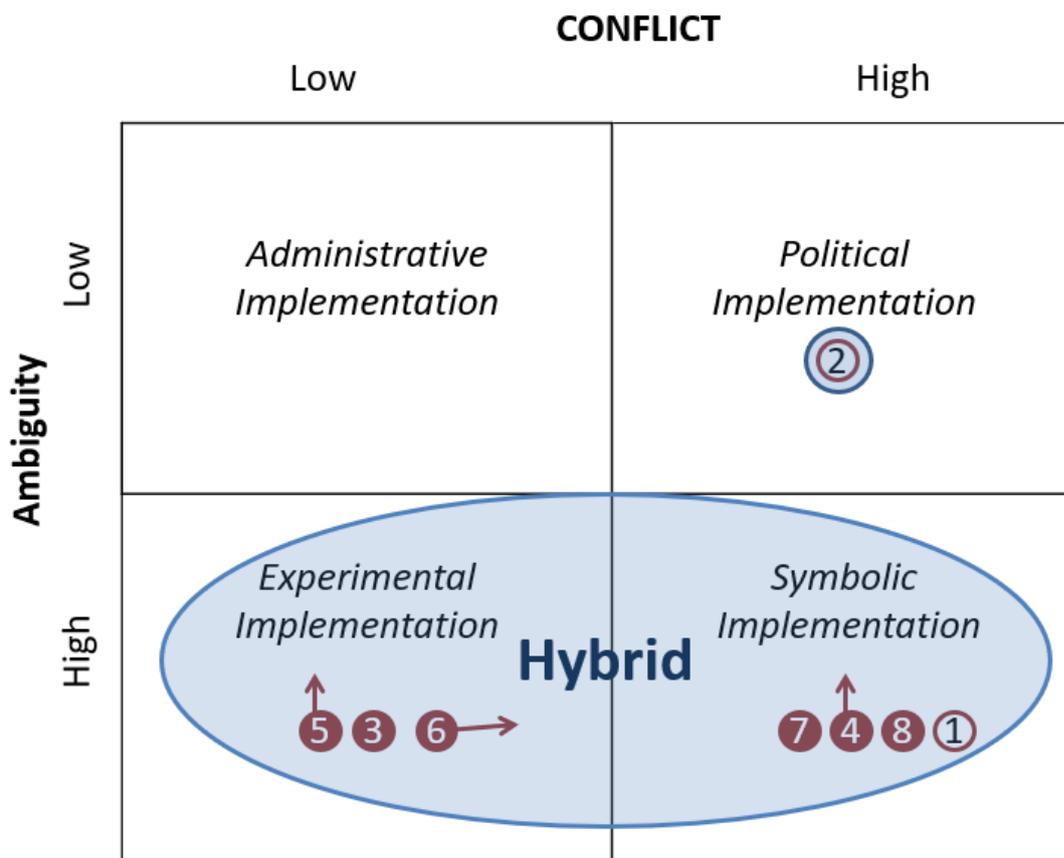


Figure 6. Classification of each Interview into the Matland's ambiguity-conflict matrix (adopted of Matland (1995, p. 160) adjusted by the author).

Figure 6 shows the interviewees of the Stadtwerke, the Department for Environment and Climate Protection and the CDU city council (Interviewee 5, 8, 6) overall made statements which reflect a high policy ambiguity but a rather low degree of policy conflict. This points to an experimental implementation. The interviewees of the Federal Environmental Agency, the Klimaallianz, the green party city council and of the Department for Environment and Climate Protection described Osnabrück's current situation as having both, a high policy ambiguity and high policy conflict (Interviewee 1, 4, 7, 8), thus can be classified into Matland's symbolic implementation. The interviewee of the DUH mentioned the issue to be highly political, but it would not lack of means or clear formulated objectives (Interviewee 2). Therefore, this interview was assigned to political implementation.

In sum, the type of symbolic implementation alone is not sufficient to describe Osnabrück's current situation of implementing the AAQ Directive. This is congruent with other before mentioned studies (e.g. Gossum et al., 2010; Zahariadis and Exadaktylos, 2016) on symbolic implementation which struggled to assign their findings to one of the four types and alternatively developed hybrids of Matland's four implementation types. Findings of this case study on Osnabrück are most appropriate described as a hybrid of experimental- and symbolic implementation, while one interviewee described a rather political implementation (see figure 7).



**Figure 7. Experimental-symbolic implementation hybrid (adopted of Matland (1995, p. 160) adjusted by the author).**

The fact that both non-local interviewees, as the DUH and Federal Environment Agency, mentioned conflicts to be high, likely refer to the current situation on the national level where conflicts between

different ministries and/or the private sector exist, but not per se Osnabrück's degree of conflict. National governments inaction fit well into what Matland (1995) defined as symbolic politics, thus, policies formally decided on but failing implementation in practice because of highly incompatible views on the solution. The results are varying outcomes dependent on the locality and its context-specific circumstances. The importance of the coalition strength on the local level as stressed by Matland shows reaching conformity with NO<sub>2</sub> limit values to be dependent on Osnabrück's implementing local actors. In Osnabrück the coalition of actors was partly perceived to be divided by disagreement and lacking financial and legal resources. According to theory, conflicts are likely to be solved only by coercion (Matland, 1995), as it was indirectly the case in Osnabrück when the DUH warned for a lawsuit.

However, based on other interviewees statements, failed implementation to a lesser extent can be explained by strong disagreement, but instead is caused by the lack of resources. This overlaps with features of an experimental implementation, where policies are implemented differently dependent on local preferences but not disturbed by conflicts. Matland (1995) describes an experimental implementation procedure as "garbage can" (p.164) that contains different actors, problems and solutions which makes the final outcome unpredictable. A similar description for Osnabrück has been made by one interviewee: "[...] *these different interests come...all come together and at the end there is a decision made by the city council, but a city council is never alone, but influenced by all these different interests. [...] You can never predict these results because there're too many variables in the game, a prognosis is not possible.*" (Interviewee 5)<sup>27</sup>

Both, experimental- and symbolic implementation, attribute implementation to be dependent on the local context. The interviewee of the Department for Environment and Climate protection supported this when saying that their department has worked on this task since 10 years and in the beginning the national level provided advice and suggestions for measures, but now there is less intervention by upper levels and instead it is more a "bottom-up" process (Interviewee 8).

### 5.5. Outlook: future means in Osnabrück - Research questions 5

*Which future measures to reduce NO<sub>2</sub> adequately are currently discussed and by whom?*

As presented in chapter 4, future measures that should be taken to reach a sufficient NO<sub>2</sub> reduction in Osnabrück focus on an environmentally friendly traffic transition (Interviewee 3, 4, 5, 7), meaning the shift from predominantly passenger cars to more public transport, bicycle, rail traffic and fewer cars. Some local people demand for a tram (Interviewee 4), while others as the BOB fight against any restriction on vehicles (Interviewee 4, 7).

From the interviewees' perspectives, existing vehicles, especially diesel vehicles (cars, trucks and buses), should be retrofitted to emit less NO<sub>2</sub> and other emissions (Interviewee 2, 6, 8). Some noted the introduction of a blue badge or a vehicle ban should be considered (Interviewee 2, 7).

The public buses, in particular, will be electrified in near future by the Stadtwerke (Interviewee 3, 5, 8). The measures linked to the AAQ Directive are the Department for Environment and Climate

<sup>27</sup> „[...] diese Interessenlagen kommen ja...fließen ja alle mit ein und am Ende kommt es zu einer Entscheidung in einem Rat, aber ein Rat ist ja nie alleine sondern, er wird ja gerade von diesen unterschiedlichen Wellen beeinflusst. So, wir sind auch ein Teil mit. [...] Sie können das also nie vorhersagen. Sie können die Ergebnisse nie vorhersagen, weil das sind zu viele Variablen mit ihm Spiel das ist nicht prognosefähig.“ (Interviewee 5).

Protection's responsibility (Interviewee 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8). Whether NO<sub>2</sub> concentrations will be minimized successfully, is a question of whether in time and dependent on financial means (Interviewee 7).

## 6. Why Osnabrück did not comply – A conclusion

This case study aimed at revealing possible causes for the non-compliance with the EU-AAQ Directive at the local level in Germany. Almost ten years after the Directive has been passed, prescribed NO<sub>2</sub> values are still exceeded at many localities, as it is the case in the city of Osnabrück. The qualitative content analysis of eight interviews gave an overview on the applied and considered measures and plans to reduce air pollution in Osnabrück. However, these measures and plans were unable to reduce NO<sub>2</sub> sufficiently. Interviewees stressed there is a high demand for financial and legal support for Osnabrück by the federal- and national government to implement and fulfill the AAQ Directive correctly. But ideas and claims about which specific measures should be applied in Osnabrück are conflicting and reflecting incompatible solutions between political parties, as e.g. either being for or against a vehicle ban. Nevertheless, the city council decided against a vehicle ban. Instead they mainly focus on the electrification of the public buses and generally, a transition towards an environmentally friendly traffic system which will be introduced in near future. Finally taking serious action might be caused by increasing external pressure from warnings of the DUH to sue Osnabrück. Non-compliance of Osnabrück is highly related to conflicts at the national level. The national government and its ministries were criticized for backing the domestic automobile industry instead of legally enforcing them to make financial compensation for manipulated vehicles they sold as revealed by the diesel-scandal. National politician's short-term actions do not safeguard domestic industry and employees, but instead hinder innovations, thus make the domestic economy more vulnerable to competition on global market and competitors as e.g. China (Interviewee 7).

Evaluating Osnabrück's current situation in terms of Matland's (1995) ambiguity-conflict matrix has shown that expected symbolic implementation does not describe the implementation modus best. Interviewees indicated different degrees on policy conflict, but the majority stressed a high policy ambiguity, especially in means. Therefore, a hybrid of experimental- and symbolic implementation is the most suitable description. As outlined by Matland (1995), these two implementation types both emphasise implementation being very dependent on the local context. Furthermore, intense conflicts at the national level seem to have a hindering effect on the provision of means. On the contrary the causes for local level political conflicts partly lie within the incompatible views on means or consequences their implementation would bear.

As expected, practical implementation of the AAQ Directive contains both, top-down and bottom-up elements. Both, national and local level, seem to be responsible for failing to comply with the Directive. Local actors demand for more regulative measures by the national government, not to restrict their flexibility but to support them e.g. financially. In addition, non-state actors as the NGO DUH but also economic actors exert influence on policy implementation, the DUH as a facilitating and some economic actors as hindering factor.

Although the compliance with the AAQ Directive needs to be ensured since 2010, the EU did not take other measures than warning its non-complying member states like Germany. As summarized by one interviewee: *"I'm very grateful to the EU that they passed an EU-wide air quality directive because this eased the debate on-site, however it should not be a toothless tiger."* (Interviewee 7). This demands for more consistent action as e.g. fines by the European Commission as the institution in charge of monitoring and controlling for compliance.

In sum, in this multi-level governance system, many non-state and state actors on different institutional levels are involved in the implementation of the AAQ Directive. Failed implementation probably could have been avoided or solved earlier if:

- the local level would have taken serious action earlier,
- the national level would have provided more financial and legal support from the beginning on to ensure implementation in a federal system to work,
- national government would have sanctioned the manipulation of vehicles appropriately,
- and the EU Commission needs to be stricter in case of non-compliance with legislation.

The implementation of environmental EU policies which leads to costs and negative side effects for domestic economy, are unattractive and likely to run into difficulties, as here the non-compliance with the AAQ Directive has shown. But economic interests should not be a reason to hinder practical implementation of environmental policies. Safeguarding healthy living conditions for citizens and ecosystems should have the highest priority.

Therefore, in future, non-state actors as NGOs but also citizens can play an important role when exerting more pressure and demanding for compliance with laws.

Building on these findings, future research should include interviewees of the federal state level of Lower Saxony and economic actors as e.g. from the automobile manufacturers. Here, interview requests on federal state actors in Lower Saxony have been rejected by stating not to being responsible or lacking the expertise (recent state elections in Lower Saxony at the 15<sup>th</sup> of October which resulted in a change in the coalition could explain difficulties to find a person in charge). An additional interview request to a vehicle ban critical federal actor, the chamber of commerce NIHK (Niedersächsische Industrie und Handelskammer), did not take place. However, interviewees were reflective and professional, therefore results are perceived as valid.

Furthermore, it would be interesting to compare the here applied classification of each interview on Matlands (1995) ambiguity-conflict matrix with interviewees personal opinion how they would categorise themselves within this matrix. By asking explicitly for symbolic implementation (e.g. addressing also for the contradictory Action Plan of 2011) additional insights could be gained on who had influenced creating unsuccessful planning and action to reduce an NO<sub>2</sub> sufficiently.

Overall, conducting this research was very interesting and raised issues for future research on the relation between EU institutions, national governments and the local context. This research's topic on non-compliance is interlinked and overlapping with many other topics and theoretical debates as Europeanization, lobbying, party politics to name only a few, of which many could not be considered here due to limit space and focusing on the specific case of Osnabrück, but which demands for future research.

In regard to the city of Osnabrück, which measures and plans finally will be implemented and whether these are in time and effectively decrease NO<sub>2</sub> concentrations remains to be seen. Another interviewee cited a Canadian author and concluded one has the choice between either "*change by design or change by disaster*" (Interviewee 4).

## 8. References

- Ahrens, G.-A. (2015). *Sonderauswertung zum Forschungsprojekt „Mobilität in Städten SrV 2013“*. [online] Technische Universität Dresden. Available at: [https://tu-dresden.de/bu/verkehr/ivs/srv/ressourcen/dateien/2013/uebersichtsseite/SrV2013\\_Staedtevergleich.pdf?lang=de](https://tu-dresden.de/bu/verkehr/ivs/srv/ressourcen/dateien/2013/uebersichtsseite/SrV2013_Staedtevergleich.pdf?lang=de) [Accessed 14 Dec. 2017].
- Arnaboldi, M. and Lapsley, I. (2009). On the implementation of accrual accounting: A study of conflict and ambiguity. *European Accounting Review*, 18 (4), pp.809-836.
- Bache, I. (2012). *Multi-level governance in the European Union*. In: I. Levi-Faur, ed., *The Oxford Handbook of Governance*, 1<sup>st</sup> ed., New York: Oxford University Press.
- Barrett, S. (2004). Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. *Public Administration*, 82 (2), pp.242-262.
- Becker, M., Schult, C. and Traufetter, G. (2017). Berlin will deutsche Autoindustrie schützen. *Spiegel online*, [online] Available at: <http://www.spiegel.de/auto/aktuell/autoindustrie-berlin-bremst-co2-plan-der-eu-kommission-a-1176859.html> [Accessed 13 Dec. 2017].
- Bmub (2010). *Neue EU-Luftqualitätsrichtlinie in deutsches Recht umgesetzt*. [online] Available at: <http://www.bmub.bund.de/pressemitteilung/neue-eu-luftqualitaetsrichtlinie-in-deutsches-recht-umgesetzt/> [Accessed 27 Jun. 2017].
- Bondarouk, E. and Mastenbroek, E. (2017). Reconsidering EU Compliance: Implementation performance in the field of environmental policy. *Environmental Policy and Governance*, pp. 1-13.
- Booth, P. (2011). Culture, planning and path dependence: some reflections on the problems of comparison. *The Town Planning Review*, 82 (1), pp. 13-28.
- Borghetto, E. and Franchino, F. (2010). The role of subnational authorities in the implementation of EU directives. *Journal of Public Policy*, 17 (6), pp. 759-780.
- Börzel, T.A. (2001). Non-compliance in the European Union: pathology or statistical artefact?. *Journal of European Public Policy*, 8 (5), p. 803-824.
- Börzel, T.A., Hoffmann, T. and Panke, D. (2012). Caving in or sitting it out? Longitudinal patterns of non-compliance in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 19 (4), pp. 454-471.
- Börzel, T.A. and Risse, T. (2003). Conceptualizing the domestic impact of Europe. In: C. Featherstone, and M. Radaelli, ed., *The politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press, pp. 75-82.
- Cairney, P. (2009). Implementation and the governance problem: A pressure participant perspective. *Public Policy and Administration*, 24 (4), pp. 355-377.
- Chou, B.K.P. (2004). Civil Service Reform in China, 1993-2001: A case of implementation failure. *China: an International Journal*, 2 (2), pp. 210-234.
- COWI, ECORYS and Cambridge Econometrics (2011). *The costs of not implementing the environmental acquis - Final report*, Brussels: European Commission. [online] Available at:

- [http://ec.europa.eu/environment/enveco/economics\\_policy/pdf/report\\_sept2011.pdf](http://ec.europa.eu/environment/enveco/economics_policy/pdf/report_sept2011.pdf)  
[Accessed 08 Aug. 2017].
- deLeon, P. and deLeon, L. (2002). What ever happened to policy implementation? An alternative approach. *Journal of Public Administration Research*, 12 (4), pp. 467-492.
- Deutsche Umwelthilfe (DUH) (2016). *Deutsche Umwelthilfe erwirkt bahnbrechendes Urteil vor dem Verwaltungsgericht Düsseldorf: Diesel-Fahrverbote sind unausweichlich*. [online] Available at: <http://www.duh.de/pressemitteilung/deutsche-umwelthilfe-erwirkt-bahnbrechendes-urteil-vor-dem-verwaltungsgericht-duesseldorf-diesel-fa/> [Accessed 27 Jun. 2017].
- Dörrenbächer, N. (2017). Europe at the frontline: analyzing street-level motivations for the use of European Union migration law. *Journal of European Public Policy*, 24 (9), pp. 1328-1347.
- European Commission (EC) (n.y.a). *Air quality –time extensions for PM10, Nitrogen dioxide and Benzene*. [online] Available at: [http://ec.europa.eu/environment/air/quality/legislation/time\\_extensions.htm](http://ec.europa.eu/environment/air/quality/legislation/time_extensions.htm) [Accessed 27 Jun. 2017].
- EC (2014). Vertragsverletzungsverfahren. [online] Available at: [http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/index_de.htm) [Accessed 28 Nov. 2017].
- EC (2017a). *Commission warns Germany, France, Spain, Italy and the United Kingdom of continued air pollution breaches*. [online] Available at: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-238\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-238_en.htm) [Accessed 27 Jun. 2017].
- EC (2017b). *Transposition*. [online] Available at: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_by\\_governance\\_tool/transposition/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/transposition/index_en.htm) [Accessed 29 Oct. 2017].
- Elmore, R.F. (1979/80). Backward mapping: implementation research and policy decisions. *Political Science Quarterly*, 94 (4), pp. 601-616.
- Elo, S. and Kyngäs, H. (2008). The qualitative content analysis process. *Journal of Advanced Nursing*, 62 (1), pp. 107-115.
- European Parliament (2008). *DIRECTIVE 2008/50/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 21 May 2008 on ambient air quality and cleaner air for Europe*. [pdf] Official Journal of the European Union, pp. 1-44.
- European Parliament (2016a). *Briefing May 2016: Lawsuits triggered by the Volkswagen emissions case*. [online] European Union, pp.1-7. Available at: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/583793/EPRS\\_BRI\(2016\)583793\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/583793/EPRS_BRI(2016)583793_EN.pdf) [Accessed 27 Jun. 2017].
- Fachbereich Geodaten und Verkehrsanlagen (2016). *Konsequenzen aus dem Verwaltungsgerichtsurteil zum Neumarkt* [online] Available at: <http://ris.osnabrueck.de/bi/vo020.asp?VOLFDNR=1007378> [Accessed 07 Dec. 2017].

- Falkner, G., Hartlapp, M., Leiber, S. and Treib, O. (2004). Non-compliance with EU directives in the member states: opposition through the backdoor?. *West European Politics*, 27 (3), pp. 452-472.
- Falkner, G., Treib, O., Hartlapp, M. and Leiber, S. (2005). *Complying with Europe – EU harmonization and soft law in the member states*. New York: Cambridge University Press
- Flyvberg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative Inquiry*, 12 (2), pp. 219-245.
- Gollata, J.A.M. and Newig, J. (2017). Policy implementation through multi-level governance: analysing practical implementation of EU air quality directives in Germany. *Journal of European Public Policy*, 24 (9), pp. 1308-1327.
- Gossum, P.V., Arts, B., van Laar, J. and Verheyen, K. (2010). Implementation of the forest expansion policy in the Netherlands in the period 1986-2007: decline in success?. *Land Use Policy*, 27, pp. 1171-1180.
- Guba, E.G. and Lincoln, Y.S. (1982). Epistemological and methodological bases of naturalistic inquiry. *Educational Communication and Technology*, 30 (4), pp. 233-252.
- Haas, P.M. and Bilder, R.B. (2003). Choosing to comply: theorizing from international relations and comparative politics, in: D. Shelton, ed., *Commitment and compliance: the role of non-binding norms in the international legal system*, 1<sup>st</sup> ed., New York: Oxford University Press.
- Hambleton, R. (1983). Planning systems and policy implementation. *Journal of Public Policy*, 3 (4), pp. 397-418.
- Healey, P. (2003). Collaborative planning in perspective. *Planning Theory*, 2 (2), pp. 101-123.
- Heidbreder, E.G. (2017). Strategies in multilevel policy implementation: moving beyond the limited focus on compliance. *Journal of European Public Policy*, 24 (9), pp. 1367-1384.
- Jansen, J.D. (2002). Political symbolism as policy craft: explaining non-reform in South African education after apartheid. *Journal of Education Policy*, 17 (2), pp. 199-215.
- Jordan, A. (1999). The implementation of EU environmental policy: a policy problem without a political solution?. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 17, pp. 69-90.
- Jordan, A. and Tosun, J. (2013). Policy implementation. In: A. Jordan and C. Adelle, ed., *Environmental policy in the EU: actors, institutions and processes*, 3<sup>rd</sup> ed. London and New York: Routledge, pp. 247-267.
- Kallweit, D. and Bünger, B. (2015). Particulate matter makes sick and costs live – calculation of the annual costs caused by the particulate matter pollution in Germany. *UMID* [online] 2, pp.69-72. Available at: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/umid\\_02-2015-11\\_krankheitskosten\\_feinstaub.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/umid_02-2015-11_krankheitskosten_feinstaub.pdf) [Accessed 14 Dec. 2017].
- Knill, C. (2006). Implementation. In: J. Richardson, ed., *European Union: power and policy-making*, 3<sup>rd</sup> ed., London: Routledge.

- Knill, C. and Liefferink, D. (2007). *Environmental politics in the European Union: policy-making, implementation and patterns of multi-level governance*. Manchester: Manchester University Press.
- Koschnitzke, L. and Götz, S. (2017). Volkswagen – Die Schicksalsgemeinschaft. *ZEIT online*, [online] Available at: <http://www.zeit.de/wirtschaft/2017-08/vw-niedersachsen-regierung-abhaengigkeit> [Accessed 13 Dec. 2017].
- Lahmann-Lammert, R. (2017). Luftreinhalteplan im September - Diesel Fahrverbote bald auch in Osnabrück?. *Osnabrücker Zeitung* [online]. Available at: <https://www.noz.de/lokales/osnabrueck/artikel/930741/diesel-fahrverbote-bald-auch-in-osnabrueck> [Accessed 12 Oct. 2017].
- Lipsky, M. (1980/2010). *Street-level bureaucray: Dilemmas of the Individual in Public Service*. 30 th anniversary ed. (2010), New York: Russell Sage Foundation.
- Lipsky, M. (1969). Toward a theory of street-level bureaucracy. In: *Annual meeting of the American Political Science Association*. [online] New York: The University of Wisconsin, pp. 1-46. Available at: [https://www.historyofsocialwork.org/1969\\_Lipsky/1969,%20Lipsky,%20toward%20a%20theory%20of%20street%20level%20bureaucracy%20OCR%20C.pdf](https://www.historyofsocialwork.org/1969_Lipsky/1969,%20Lipsky,%20toward%20a%20theory%20of%20street%20level%20bureaucracy%20OCR%20C.pdf) [Accessed 12 Oct. 2017].
- Matland , R.E. (1995). Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5 (2), pp. 145-174.
- Mastenbroek, E. (2017). Guardians of EU law? Analysing roles and behaviour of Dutch legislative drafters involved in EU compliance. *Journal of European Public Policy*, 24 (9), pp. 1289-1307.
- Maynard-Moody, S., Musheno, M. and Plaumbo, D. (1990). Street-wise social policy: resolving the dilemma of street-level influence and successful implementation. *The Western Political Quarterly*, 43(4), pp. 883-848.
- Milio, S. (2010). *From Policy to Implementation in the European Union: The Challenge of a Multi-level Governance System*, 1<sup>st</sup> ed., London: I.B.Tauris.
- Miller, G.J. (2005). The political evolution of PA models. *Annual Review of Political Science*, 8, pp. 203-225.
- Morgenstern, V., Zutavern, A., Cyrys, J., Brockow, I., Koletzko, S., Krämer, U., Behrendt, H., Herbarth, O., von Berg, A., Bauer, C.P., Wichmann, H.-E. and Heninrich, J. (2008). Atopic diseases, allergic sensitization, and exposure to traffic-related air pollution in children. *American Journal of Respiratory and Critical Care Medicine*, 177, pp. 1331-1337.
- NDR (2017). *Dicke Luft wegen Stickstoffdioxid*. [online] Available at: <http://www.ndr.de/nachrichten/Dicke-Luft-wegen-Stickstoffdioxid,dickeluft100.html> [Accessed 27 Jun. 2017].
- Newig, J. and Frisch, O. (2009). Environmental governance: participatory, multi-level – and effective? *Environmental Policy and Governance*, 19, pp. 197-214.

- Niedersächsisches Finanzministerium (2016). *Volkswagen AG Wolfsburg* [online]. Available at: <https://www.mf.niedersachsen.de/themen/beteiligungen/volkswagen-ag-wolfsburg-1590.html> [Accessed 13 Dec. 2017].
- Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport (n.y.). *Kommunen in Niedersachsen* [online]. Available at: <http://www.mi.niedersachsen.de/themen/kommunen/kommunen-in-niedersachsen-63108.html> [Accessed 04 Oct. 2017].
- Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz (NMU) (n.y.). *Aktuelle Messwerte/Messwertarchiv*. [online] Available at: [http://www.umwelt.niedersachsen.de/luft/LUEN/aktuelle\\_messwerte/](http://www.umwelt.niedersachsen.de/luft/LUEN/aktuelle_messwerte/) [Accessed 27 Jun. 2017].
- NMU (2016a). *Antwort auf die mündliche Anfrage: Gesundheitsschutz vor Stickoxiden und Feinstaub: Wie weiter mit der Luftreinhaltung in Niedersachsens Städten?*. [online] Available at: <http://www.umwelt.niedersachsen.de/aktuelles/pressemitteilungen/gesundheitschutz-vor-stickoxiden-und-feinstaub-141573.html> [Accessed 27 Jun. 2017].
- NMU (2016b). *Luftreinhalteplan Osnabrück*. [online] Available at: [https://www.umwelt.niedersachsen.de/themen/luft/luftschaedstoffberechnungen\\_und\\_luftreinhalteplaene/LRP/os/luftreinhalteplan-osnabrueck-8701.html](https://www.umwelt.niedersachsen.de/themen/luft/luftschaedstoffberechnungen_und_luftreinhalteplaene/LRP/os/luftreinhalteplan-osnabrueck-8701.html) [Accessed 13 Nov. 2017].
- NMU (2017a). *Umweltminister Wenzel: Förderprogramm Elektromobilität mit breiter Unterstützung im Bundesrat – Schadstoffbelastung der Luft in Innenstädten senken*. [online] Available at: <http://www.umwelt.niedersachsen.de/aktuelles/pressemitteilungen/umweltminister-wenzel-foerderprogramm-elektromobilitaet-mit-breiter-unterstuetzung-im-bundesrat---schadstoffbelastung-der-luft-in-innenstaedten-senken-151434.html> [Accessed 27 Jun. 2017].
- NMU (2017b). *Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung mit Antwort der Landesregierung – Drucksache 17/8772*. [online] Available at: [https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwj4jYb3sdbWAhVkJ0KHTaVATgQFggzMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.landtag-niedersachsen.de%2Fdrucksachen%2Fdrucksachen\\_17\\_10000%2F8501-9000%2F17-8772.pdf&usg=AOvVaw1hij1YutirC7ibXm0a9vMc](https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwj4jYb3sdbWAhVkJ0KHTaVATgQFggzMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.landtag-niedersachsen.de%2Fdrucksachen%2Fdrucksachen_17_10000%2F8501-9000%2F17-8772.pdf&usg=AOvVaw1hij1YutirC7ibXm0a9vMc) [Accessed 04 Oct. 2017].
- Official Journal of the European Union (2012). *Consolidated version of the treaty on the functioning of the European Union*. [online] Available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN> [Accessed 15 Sept. 2017].
- Osnabrücker Zeitung (2016). „Das allerletzte Mittel“ – Osnabrücker Grüne sehen blaue Plakette skeptisch. *Osnabrücker Zeitung*. [online] Available at: <https://www.noz.de/lokales/osnabrueck/artikel/739367/osnabruecker-gruene-sehen-blaue-plakette-skeptisch> [Accessed 08 Aug. 2017].
- Oxforddictionaries, (n.y.). *Non-compliance*. [online] Available at: <https://en.oxforddictionaries.com/definition/non-compliance> [Accessed 14 Nov. 2017].
- Patton, M.Q. (2002). *Qualitative reserach and evalutation methods*. 3<sup>rd</sup> ed. California: Sage Publications.

- Peters, B.G., Pierre, J. and King, D.S. (2005). Politics of path dependency: political conflict in historical institutionalism. *The Journal of Politics*, 67(4), pp. 1275-1300.
- Piattoni, S. (2010). *The theory of multi-level governance: conceptual, empirical, and normative challenges*, 1<sup>st</sup> ed. , New York: Oxford University Press.
- Potočník, J. (2011). *Achieving our objectives by effective implementation*, Stakeholder Conference on the Communication on Implementation, Brussels: European Commission.
- Preker, A. and Traufetter, G. (2017). Fahrverbote und elektrische Busse -Darum geht es bei dem zweiten Dieselpipfel. [online] *Spiegel online*. Available at: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/dieselpipfel-es-geht-um-fahrverbote-und-elektrische-busse-a-1180573.html> [Accessed 16 Dec. 2017].
- Pressman, J. L., and Wildavsky, A. B. (1984). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland: or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*. 3<sup>rd</sup> ed. Berkeley: University of California Press.
- Püzl, H. and Treib, O. (2007). Implementing public policy. In: F. Fischer, G. Miller and M.S. Sidney, ed., *Handbook of public policy analysis*, ed. Boca Raton: CRC/ Taylor & Francis, pp. 89-107.
- Rathbun, B. C. (2008). Interviewing and qualitative field methods: pragmatism and practicalities. In: J.M. Box-Steffensmeier, H.E. Brady and D. Collier, ed., *The Oxford handbook of political methodology*, 1<sup>st</sup> ed., New York: Oxford University Press.
- Rieksmeier, J. (2007). *Praxisbuch: politische Interessenvermittlung – Instrumente – Kampagnen – Lobbying*. 1<sup>st</sup> ed. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Sabatier, P.A. (1981). Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, 6 (1), pp. 21-48.
- Saldaña, J. (2011). *Fundamentals of qualitative research*, New York: Oxford University Press.
- Saldaña, J. (2015). *The coding manual for qualitative researches*. 3<sup>rd</sup> edition. Los Angeles, London, New, Delhi, Singapore, Washington DC: SAGE.
- Sanders, J. (2017a). Nun ist es amtlich: Osnabrück patzt erneut beim Stickstoffdioxid. *Osnabrücker Zeitung* [online] Available at: <https://www.noz.de/lokales/osnabrueck/artikel/892757/nun-ist-es-amtlich-osnabrueck-patzt-erneut-beim-stickstoffdioxid#gallery&0&0&892757> [Accessed 08 Aug. 2017].
- Sanders, J. (2017b). Miese Luft: Stadt Osnabrück antwortet Deutscher Umwelthilfe. *Osnabrücker Zeitung* [online] Available at: <https://www.noz.de/lokales/osnabrueck/artikel/955116/miese-luft-stadt-osnabrueck-antwortet-deutscher-umwelthilfe> [Accessed 15 Nov. 2017].
- Sanders, J. (2017c). Osnabrück und sein NO<sub>2</sub> Problem- Vergleich mit anderen Städten. *Osnabrücker Zeitung* [online] Available at: <https://www.noz.de/lokales/osnabrueck/artikel/829914/osnabrueck-und-sein-no2-problem-vergleich-mit-anderen-staedten> [Accessed 12 Dec. 2017].

- SHP Ingenieure (2010). *Stadt Osnabrück – Masterplan Mobilität*. [pdf] Hannover: SHP Ingenieure, pp. 1-192.
- Spiegel Online (2017). EU Kommission will Deutschland verklagen. *Spiegel Online* [online] Available at: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/eu-kommission-will-deutschland-offenbar-wegen-luftverschmutzung-verklagen-a-1178038.html> [Accessed 17 Nov. 2017].
- Stadt Osnabrück (n.y.a.). *Fraktionen im Osnabrücker Stadtrat*. [online] Available at: <https://www.osnabrueck.de/rat/politik/fraktionen-im-osnabruecker-rat.html> [Accessed 16 Nov 2017].
- Stadt Osnabrück (2011). *Luftreinhalte- und Aktionsplan Stadt Osnabrück 2008 – Ergänzung 2011*, Kassel: LK Argus Kassel GmbH, pp.1.57. Available at: [https://www.osnabrueck.de/fileadmin/user\\_upload/umwelt/Luftreinhalte-\\_und\\_Aktionsplan\\_Stadt\\_Osnabrueck\\_\\_Ergaenzung\\_2011\\_\\_Stand\\_August\\_2009\\_.pdf](https://www.osnabrueck.de/fileadmin/user_upload/umwelt/Luftreinhalte-_und_Aktionsplan_Stadt_Osnabrueck__Ergaenzung_2011__Stand_August_2009_.pdf) [Accessed 27 Jun. 2017].
- Sternkopf, B. and Nowack, F. (2016). Lobbying: Zum Verhältnis von Wirtschaftsinteressen und Verkehrspolitik. In: O., Schwedes, W., Canzler, A., Knie, ed., *Handbuch Verkehrspolitik*, 2nd ed. Wiesbaden: Springer VS, pp. 381-396.
- Steunenberg, B. (2007). A policy solution to the European Union's transposition puzzle: interaction of interests in different domestic arenas. *West European Politics*, 30 (1), pp. 23-49.
- Steunenberg, B. and Toshkov, D. (2009). Comparing transposition in the 27 member states of the EU: the impact of discretion and legal fit. *Journal of European Public Policy*, 16 (7), pp.951-970.
- Sutton, M.A., Howard, C.M., Erisman, J.W., Billen, G., Bleeker, A., Grennfelt, P., van Grinsven, H. and Grizetti, B. (2011). *The European Nitrogen Assessment: Sources, Effects and Policy Perspectives*. 1<sup>st</sup> ed., Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-664.
- Tagesschau (2017). *Diesel Gipfel – 1 Milliarde für saubere Luft*. [online] Available at: <https://www.tagesschau.de/inland/dieselgipfel-merkel-kommunen-101.html> [Accessed 14 Dec. 2017].
- Thomann, E. (2015). Customizing Europe: transposition as bottom-up implementation. *Journal Public Policy*, 22 (10), pp.1368-1387.
- Thomann, E. and Zhelyazkova, A. (2017). Moving beyond (non-)compliance: the customization of European Union policies in 27 countries. *Journal of European Public Policy*, 24 (9), pp. 1269-1288.
- Thomann, E. and Sager, F. (2017a). Moving beyond legal compliance: innovative approaches to EU multilevel implementation. *Journal of European Public Policy*, 24 (9), pp. 1253-1268.
- Thomann, E. and Sager, F. (2017b). Toward a better understanding of implementation performance in the EU multilevel system. *Journal of European Public Policy*, 24 (9), pp. 1385-1407.
- Thomas, E. and Magilvy, J.K. (2011). Qualitative rigor or research validity in qualitative research. *Journal for Specialists in Pediatric Nursing*, 15, pp. 151-155.

- Toshkov, D. (2008). Embracing European Law: Compliance with EU Directives in Central and Eastern Europe. *European Union Politics*, 9 (3), pp. 379-402.
- Toshkov, D. (2010). Taking stock: a review of quantitative studies of transposition and implementation of EU law. *Institut for European Integration Research*, Working paper No. 01/2010, pp. 2-44.
- Treib, O. (2014). Implementing and complying with EU governance outputs. *Living Reviews in European Governance*, 9 (1), pp. 5-47.
- Umweltbundesamt (UBA) (2014a). *Luftreinhaltung in der EU*. [online] Available at: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/luft/regelungen-strategien/luftreinhaltung-in-der-eu#textpart-4> [Accessed 27 Jun. 2017].
- UBA (2014b). *Umweltzone Osnabrück*. [pdf] Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt.p.1. Available at: <http://gis.uba.de/website/umweltzonen/pdf/Osnabrueck.pdf> [Accessed 27 Jun. 2017].
- UBA (2017a). *Luftqualität 2016: Stickstoffdioxid weiter Schadstoff Nummer 1 – Geringere Belastung durch Feinstaub und Ozon*. [online] Available at: <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/luftqualitaet-2016-stickstoffdioxid-weiter> [Accessed 27 Jun. 2017].
- UBA (2017b). *Nationale Luftreinhaltung*. Available at: <http://www.umweltbundesamt.de/themen/luft/regelungen-strategien/nationale-luftreinhaltung#textpart-3> [Accessed 27 Jun. 2017].
- Versluis, E. (2007). Even rules, uneven practices: opening the ‘black box’ of EU law in action. *West European Politics*, 30 (1), pp. 50-67.
- Voulvoulis, N., Arpon, K.D. and Giakoumis, T. (2017). The EU Water Framework Directive: from great expectations to problems with implementation. *Science of the Total Environment*, 575, pp. 358-366.
- Wagner, (?) and Wohlsperger, C. (2016). *Kommunen kämpfen gegen Stickoxide*. [online] Available at: [http://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/osnabrueck\\_emsland/Kommunen-kaempfen-gegen-Stickoxide,stickoxid102.html](http://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/osnabrueck_emsland/Kommunen-kaempfen-gegen-Stickoxide,stickoxid102.html) [Accessed 27 Jun. 2017].
- Zahariadis, N. and Exadaktylos, T. (2016). Policies that succeed and programs that fails: ambiguity, conflict, and crisis in Greek higher education. *Policy Studies Journal*, 44 (1), pp. 59-81.
- Zhelyazkova, A., Kaya, C. and Schrama, R. (2016). Decoupling practical and legal compliance: Analysis of member states’ implementation of EU policy. *European Journal of Political Research*, 55, pp. 827-846.

## 9. Appendix

### 9.1. Questionnaire 1

The questionnaire 1 has been used for interviewing local actors in Osnabrück (Interviewees 3,4,5,6,7,8).

#### Fragebogen zur Umsetzung der EU-Luftqualitätsrichtlinie in der Stadt Osnabrück\_Deutsch

(Interviewer: Katharina Heidtmann)

Datum: \_\_\_\_\_

Interview Nr.: \_\_\_\_\_

Sind Sie damit einverstanden, wenn ich das Gespräch aufzeichne? Es dient lediglich dazu, damit ich das Interview für meine Masterarbeit transkribieren kann und wird nicht veröffentlicht oder anderweitig verwendet.

Ja       Nein

Das Interview wird anonymisiert (Ihr Name wird nicht verwendet, lediglich eine Berufsbezeichnung/Organisation).

Sind Sie damit einverstanden?       Ja       Nein

Beruf: \_\_\_\_\_

Organisation/Institution: \_\_\_\_\_

#### 1. Ziele

1. Wie verständlich ist Ihrer Meinung nach das Ziel der Luftqualitätsrichtlinie formuliert? Also gibt es auch Unklarheiten bezüglich der Ziele?

2. (11.) Sie Ihnen Beispiel bekannt von anderen Städten, Bundesländern, die die Richtlinie anders interpretiert und/oder umgesetzt haben?

3. Haben Sie das Gefühl, dass manche Akteure die Richtlinie zu ihrem eigenen Vorteil interpretieren? Wenn ja, wer/welche?

#### 2. Maßnahmen

4. Sind für die Umsetzung der Richtlinie konkrete Maßnahmen vorgesehen also von der Regierung oder dem Bundesland Niedersachsen? Wenn ja, welche wären das?

5. Allgemein betrachtet, welche Rolle oder welchen Einfluss hat Ihrer Meinung nach das Bundesland Niedersachsen auf die Nicht-Einhaltung der Stickstoffdioxid-Werte in Osnabrück?

6. Stehen Osnabrück die Mittel/Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie zur Verfügung?

7. Welche Maßnahmen hat Osnabrück ergriffen um die Stickstoffdioxid-Grenzwerte zu erfüllen? Und warum diese Maßnahmen?

8. Welche Probleme treten bei der Umsetzung/Einführung von Maßnahmen auf? (finanziell, institutionell, kulturell, organisatorisch, etc.)

9. Gibt es eine klare Einteilung wer für welche Maßnahme verantwortlich ist? Können Sie Beispiele nennen?

10. Die Richtlinie erlaubt lokalen Akteuren viel Spielraum wie sie die Richtlinie in Praxis umsetzen, haben Sie das Gefühl dass dies zu kreativen/ innovativen Lösungen geführt hat?

### **3.Konflikte**

12. Gab es gegensätzliche Vorstellung in der Umsetzung der Luftqualitätsrichtlinie innerhalb der Stadt Osnabrück? Wenn ja, welche und bei wem wurden diese geäußert?

13. Wie würden sie diese Konflikte einordnen/beschreiben:

(Auf einer Skala von 1 bis 3 wobei: )

1.O Aggressiv

2.O Intensiv

3.O sachlich

O anders: \_\_\_\_\_

O schwer zu sagen/Keine Ahnung

14. Wie wurde der Konflikt zwischen Akteuren gelöst? (zB Überzeugung, Vorschrift/Zwang, Verhandlungen)

15. Haben Sie das Gefühl, dass es innerhalb der Behörden Schwierigkeiten gibt neue Maßnahmen oder Abläufe einzuführen weil diese den über lange Zeit entwickelten Abläufen nicht entsprechen oder widersprechen?

#### 4. Allgemein

16. Wie sollte Ihrer Meinung nach das Problem nicht-Umsetzung der Luftqualitätsrichtlinie, also dass die Grenzwerte nicht eingehalten werden, in Osnabrück in Zukunft gelöst werden?

17. Haben Sie noch Fragen oder Anmerkungen? Gibt es ein Thema, dass bisher nicht angesprochen wurde aber dass Sie während des Interviews erwartet hätten oder wichtig finden noch zu erwähnen?

### 9.2. Questionnaire 2

Questionnaire 2 is an adjusted version of questionnaire 1. The following questionnaire was used to interview non-local actors as the Interviewee 1 of the Federal Environment Agency and Interviewee 2, of the Deutsche Umwelthilfe.

#### Fragebogen \_Umsetzung der EU-Luftqualitätsrichtlinie in Osnabrück

Datum: \_\_\_\_\_

Interview Nr.: \_\_\_\_\_

Sind Sie damit einverstanden, wenn ich das Gespräch aufzeichne? Es dient lediglich dazu, damit ich das Interview für meine Masterarbeit transkribieren kann und wird nicht veröffentlicht oder anderweitig verwendet.

Ja       Nein

Das Interview wird anonymisiert (ihr Name wird nicht verwendet, lediglich eine Berufsbezeichnung/Jobposition)

Beruf/: \_\_\_\_\_

Organisation/Institution: \_\_\_\_\_

#### 1. Ziele

1. Wie verständlich ist Ihrer Meinung nach das Ziel der EU-Luftqualitätsrichtlinie formuliert? Also gibt es auch Unklarheiten bezüglich der Ziele?

2. (11.) Sie Ihnen Beispiel bekannt von anderen Städten oder Bundesländern, die die Richtlinie anders interpretiert und/oder umgesetzt haben?

3. Haben Sie das Gefühl, dass manche lokale Akteure die Richtlinie zu ihren eigenen Gunsten interpretieren? Wenn ja, wer/welche?

## **2. Maßnahmen**

4. Sind für die Umsetzung der Richtlinie konkrete Maßnahmen vorgesehen also von der Regierung oder dem Bundesländern (Niedersachsen)? Wenn ja, welche wäre das?

5. Allgemein betrachtet, welche Rolle oder welchen Einfluss hat Ihrer Meinung nach ein Bundesland (z.B. Niedersachsen) auf die fehlgeschlagen Umsetzungen der Richtlinie von Kommunen/Städte (z.B. Osnabrück) ?

6. Stehen (Osnabrück) Kommunen/Städten genug Mittel und Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie (Stickstoffdioxid Grenzwerte) zur Verfügung?

7. Welche Maßnahmen sind bei Kommunen/Städten gängig um die Stickstoffdioxid Grenzwerte zu erreichen?

8. Welche Probleme treten bei der Umsetzung/Einführung von diesen Maßnahmen auf?

10. Die Richtlinie erlaubt lokalen Akteuren viel Spielraum wie sie die Richtlinie in Praxis umsetzen, haben Sie das Gefühl dass dies zu kreativen/ innovativen Lösungen geführt hat/ dies fördert?

## **3. Konflikte**

12. Kommt oftmals zu Konflikten wenn die Richtlinie in Praxis umgesetzt werden soll? Wenn ja zwischen welchen Parteien/Gruppen?

(14. Wie wurde der Konflikt zwischen Akteuren in Osnabrück gelöst?)

15. Haben Sie das Gefühl dass es innerhalb der Behörden Schwierigkeiten gibt neue Maßnahmen oder Abläufe einzuführen weil diese den über lange Zeit entwickelten Abläufen nicht entsprechen oder widersprechen?

## **4.**

16. Wie sollte oder könnte Ihrer Meinung nach das Problem nicht-Umsetzung der Luftqualitätsrichtlinie in Zukunft gelöst werden?

17. Haben Sie noch Fragen oder Anmerkungen? Oder gibt es ein Thema das bisher nicht angesprochen wurde, Sie aber als wichtig erachten?

### 9.3. Interview transcripts

#### Interview 1

(Fragebogen angepasst, nicht Osnabrück spezifisch)

**Umweltbundesamt**

**16.11.2017**

**Katharina (K): 1. Wie verständlich ist Ihrer Meinung nach die Luftqualitätsrichtlinie der EU formuliert? Also gibt es da Unklarheiten?**

Interviewpartner 1 (1): Ja, es ist erstmal sehr positiv dass es europaweite Vorgaben gibt die eben sagen wie ist die Luftqualität zu überwachen also Regelungen. Aber es gibt eben an etlichen Stellen quasi interpretationsmöglichkeiten und das macht es dann schon wieder schwierig doch einheitlich zum Bild in Europa zu kommen. Also das eine, es ist eben sehr unterschiedlich wie die Mitgliedsstaaten oder wenn wir jetzt mal nach Deutschland gucken wie die Bundesländer die Beurteilungsgebiete wählen da gibt es sehr unterschiedliche Verfahren von recht kleinteilige so wie wir das die Bundesländer das in Deutschland machen. Die Richtlinie sagt ja nur das Hoheitsgebiet ist in Ballungsräume und sonstige beurteilungsgebiete einzuteilen, wobei das gesamte Hoheitsgebiet als Arial abgedeckt sein muss. Und da gibt es selbst in Deutschland sehr unterschiedliche Verfahren: einige Bundesländer wie zB BadenWüttemberg und Bayern schneiden praktisch die Ballungsräume raus und nehmen dann die Regieurngsbezirke um diese Ballungsräume herum als Sonstige Gebiete. Niedersachsen und Sachsen Anhalt zB machen das nach geographischen Regionen also zB Nordsachsenanhalt/ Ostsachsenanhalt. Andere wiederum wie Mecklenburg Vorpommern, Schleswig Holstein und auch Thüringen fassen zB Städten die gar nicht aneinander hängen zu einem Gebiet zusammen und sagen dass sind hier unsere Städte über 10.000 Einwohner, schneiden die raus als Flickenteppich und nehmen dann den ländlichen Hintergrund als ein Beurteilungsgebiet und das teilweise noch variierend für die einzelnen Schadstoffe. Und so bunt wie in Deutschland die Vielfalt ist, ist sie eben auch in Europa. Das machts dann schon wieder schwer das zu vergleichen. Ein weiteres Problem sind die Datenqualitätsziele, da sind wir jetzt gerade dabei, da haben wir als Deutschland einen Vorstoß gemacht und haben maßgeblich mitgewirkt an einem sogenannten „Leitfaden“. Ein Leitfaden der helfen soll im Prinzip..wir haben ja einerseits die Richtlinie die ist also wirklich gesetzlich verbindlich und diese wird untermauert von einer Kommissionsentscheidung zur Berichterstattung die eben auch rechtlich verbindlich ist aber eben nicht in dieser Schärfe wie ne Richtlinie, die auch Grenzwerte festlegt. Und das Ganze wird dann sozusagen noch flankiert von solchen Leitlinien/“Guidenace“ Dokumenten die praktisch helfen sollen zu interpretieren, eben genau diese Fälle oder best-practice es so und so zu tun. Und wenn ich sagen Datenqualitätsziele das sind dann die Anforderungen die formuliert sind wie wann ist zB wie viele zeitlich Abdeckung eines Jahres muss ich haben damit ich die Messdaten in die formelle Beurteilung einbeziehen darf; wann

ist ein Wert gültig den ich fürn Jahresmittel errechne, also wie viel Zeit muss ich in dieser Zeit auch wirklich gemessen haben. Und das sind eben alle Punkte wenn jetzt zB die Europäische Umweltagentur oder die Europäische Kommission die Daten auswertet sollten die ja idealerweise zu den gleichen Ergebnissen kommen wie wir in Deutschland oder eben im Bundesland XY weil eben diese errechneten Werte wie zB die Jahresmittelwerte die werden dann ja gegen den Grenzwert ge??? und eben dann ja die Entscheidung getroffen liegt eine Überschreitung eines Grenzwertes vor, ja oder nein?

K: okay, also das ist auch ein bisschen Spielraum gegeben den einzelnen Mitgliedsstaaten dann?

1: da ist viel Spielraum, da haben wir jetzt also mehrere Jahre, also wirklich, ich rede von mehreren Jahren haben wir diskutiert und sind jetzt wirklich kurz vor dem Abschluss dieses Prozesses und das ist eben wirklich sehr wichtig damit man eben vergleichbare Ergebnisse in Europa hat um eben zu gucken ne Grenzwertüberschreitung in UK ist eben die gleiche Art und Weise gemittelt worden wie in Deutschland und in Frankreich etc.

**2. Das ist jetzt mehr allgemein gemeint, ich befasse mich ansonsten ja mit Osnabrück, Haben Sie denn das Gefühl das lokale Akteure diese Richtlinie zu ihren eigenen Gunsten interpretieren?**

Naja ich sag mal so, so ein Vorwurf oder eine Mutmaßung steht häufig schon mal im Raum. Man muss natürlich dazu sagen, man kann ja nicht flächendeckend Messstationen aufstellen, sondern es gibt ja praktisch eben diese Standortkriterien in der Richtlinie und dann eben auch noch eben in der 39. „Bims V“ (Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionschutzgesetzes Verordnung über Luftqualitätsstandards und Emissionshöchstmengen) die eben sagen, also ich habe eben.. also das A und O sind immer die Gebiete und das habe ich ja eingangs schon erwähnt wie unterschiedlich die eingeteilt werden. Jede dieser Form der Einteilung ist rechtlich aber in Ordnung. Es ist halt nicht schön weil es halt nicht harmonisch ist. Ich habe damals mal versucht zumindest für Deutschland in Absprache mit den Ländern dass sie eine einheitliche Vorgehensweise da erarbeiten und das sind wir kläglich gescheitert, weil eben Förderales System und wir können da als Bund einfach nur empfehlen. Es ist aber alles formell gesehen korrekt. Von der Einteilung der Beurteilungsgebiete weiß ich ja dann wie viele Einwohner leben in diesem Gebiet und mit dieser Information und der Einschätzung der Luftbelastung in Bezug auf die Beurteilungsschwellen, es gibt ja die untere und die obere Beurteilungsschwelle und danach wird ja praktisch dann die Messverpflichtung wirklich in Zahlen ausgedrückt. Da gibt es so eine Tabelle, ich muss jetzt mal gucken wo die ist...das ist die Anlage 9 zu Artikel 18.....also wir reden über die 39. BIMS V und da ist zB Anlage 2, da sind einerseits die Beurteilungsschwellen festgelegt. Also zB die untere Beurteilungsschwelle für NO<sub>2</sub> sind 50% des Grenzwertes und die obere sind 70% des Grenzwertes. Und da muss man halt schauen in dem Gebiet wo liege ich im Bezug auf diese Beurteilungsschwellen. Wenn in einem Gebiet die Beurteilungskonzentration unterhalb der unteren Beurteilungsschwelle liegt, also sehr weit weg vom Grenzwert reicht es aus in diesem Gebiet die Luftqualität mit Methoden der Modellierung und der objektiven Schätzung zu beurteilen, das heißt da besteht gar keine Messverpflichtung. Liegt die Konzentration....jetzt muss ich mal gucken, das sieht man besser in der Richtlinie...ich arbeite eigentlich immer lieber mit der Richtlinie als mit der 39.Bimsch V...ähm also in der Richtlinie, criteria Artikel 6, da steht dann drinne: wenn ich zwischen diesen Beurteilungsschwellen liege, muss ich mit Ortsfesten Messungen und ortsfest heißt nicht unbedingt die muss immer am gleichen Ort stehen, sondern ortsfest dahinter verbergen sind Anforderungen an die zeitliche Abdeckung der Messungen. Gibt's dann wieder andere Tabellen die das regeln was sich dahinter verbirgt, 95% muss die

Abdeckung sein im Jahr, das muss ich machen, kann aber ergänzend mit Modellrechnung und orientierenden Messungen, die haben dann eben nicht so eine hohe Anforderung an die Datenqualität. Wenn ich aber in diesem Gebiet über der oberen Beurteilungsschwelle bin also sozusagen schon viel näher am Grenzwert, müssen ortsfeste Messungen durchgeführt werden. Und wie viel Stationen dann pro Gebiet zu betreiben sind steht dann.....Anlage 5, das steht dann zB in Anlage 5 der 39. BImSch Verordnung, da geht man einmal rein links ähm in die Bevölkerung, angegeben und dann ist praktisch.....dann sind die Zahl der Probeentnahmestellen aufgelistet. Einmal wenn die Werte praktisch die obere Beurteilungsschwelle überschreiten, bzw. wenn die Werte zwischen unterer und oberer Beurteilungsschwelle liegen. Also dass heißt je höher die Belastung in einem Gebiet ist, desto mehr Messverpflichtung habe ich auch.

Und dann gibt es darüber hinaus, sozusagen die Mindestanforderung, es steht also jedem frei darüber hinaus noch was zu machen. Und das ist vielleicht so ein bisschen was was manchmal in Deutschland problematisch wird, also dann wenn natürlich auch von der finanziellen Ausstattung der Länder, von der personelle Ausstattung der Länder ab, was sozusagen über das Minimum hinaus noch gemacht wird. Da gibt es große\_\_ die natürlich besser gestellt sind, jetzt auch finanziell. Und manche sind eben immer auch mehr an der unteren Grenze. Und ich denke auch das kann man sicherlich auch auf Europa übertragen, wird da ähnlich sein.

**K: 3. Okay, dann geht es nun weiter mit mehr konkreter Maßnahmen und zwar: gibt es denn konkrete Maßnahmen die vorgesehen sind, also vielleicht auch von der Regierung oder jetzt auch einzelnen Bundesländern, um diese Richtlinie der EU erfüllen? Weil die Richtlinie gibt ja erst einmal hauptsächlich die Grenzwerte vor die eingehalten werden müssen?**

1: was meinen Sie jetzt mit Maßnahmen: Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität oder Maßnahmen zur Umsetzung der Luftlinie?

K: ..also das die Grenzwerte eingehalten werden, das diese umgesetzt wird.

1: Also, das Prozedere ist ja \_\_\_ wir haben die Messungen, wir haben die Gebietbezogenen Beurteilungen und eine Überschreitung der Grenzwerte führt dazu das ein Luftreinhalteplan aufgestellt werden muss. Und in diesem Fall ist es so dass dann die verantwortlichen Landesbehörden im ersten Schritt erstmal den Überschreitungsfall analysieren müssen. Dass heißt sie müssen eben ne Analyse machen was jetzt die Gründe die zu dieser Überschreitung geführt haben. Ne, da gibt ja verschiedene Ebenen: wir haben quasi den Großräumigen Hintergrund der eben schon mal da ist am Ort der Belastung und wo jetzt die lokalen Behörden keinen Einfluss drauf haben. Das ist dann eben da wo man Maßnahmen in Richtung Europa oder Deutschland adressieren würde. Dann gibt es sozusagen das was die Städte an Emissionen betragen was ich dann auf diesen Hintergrund dann sozusagen da aufsetzt das die Vielzahl der Quellen die so ne Stadt angefangen vom Verkehr, über Hausbrand, über Energieerzeugung flächen\_\_\_ Industrie et cetera. Und dann gibt es und das sind meistens die Orte wo Grenzwertüberschreitungen stattfinden diese Spots also diese Spitzenwerte die dann eben häufig sehr eindeutigen Quellen zugeordnet werden können nämlich eben insbesondere dem Straßenverkehr. Aber das ist eben so ne Analyse die dort stattfinden muss. Muss auch geschätzt werden wie groß ist den überhaupt das Gebiet das von Grenzwertüberschreitungen betroffen ist und wie viel Menschen sind von dieser Grenzwertüberschreitung betroffen. Das ist immer erst mal der Schritt 1 für so einen Luftreinhalteplan. Und wenn dann da quasi die Länder analysiert haben, das sind die Gründe für die Überschreitung, das ist natürlich der Ausgangspunkt..ähm sozusagen Maßnahmen festzulegen. Und

in der Regel ist es nicht so dass es DIE Maßnahme gibt sondern es ist meistens ein ganzes Bündel von Maßnahmen also eine der Maßnahmen die in Deutschland auch schon vielfach zum Einsatz kam und im Bezug auf die Reduzierung der Feinstaubbelastung als recht wirksam gezeigt hat das sind zum Beispiel die Umsetzung Umweltzonen???. Aber diese werden eben sehr häufig flankiert von Verbesserung, ÖPNV, Radwegenetz, Umrüstung der Flotte für den öffentlichen Nahverkehr, Busse zb, bishin sind auch Maßnahmen die ich kenne das eben gerade in kleineren Ortsschaften zB Umgehungsstraßen gebaut werden. Sozusagen ne ganze Vielzahl an Maßnahmen die da ...halten. Und was dann quasi auf der anderen Ebene Richtung Europa passiert ist, das ist dann zb Maßnahmeneinführungen von Abgasnormen.

Man muss halt immer diese einzelne Ebenen abschichten, das ist sozusagen das was Europa Deutschland, regional diese Bundesland betreffend oder dann eben auch lokal vor Ort. Und da kann man eben auch nicht sagen, das ist jetzt hier die Maßnahme die am meisten bringt, das hängt von den ganz konkreten Verhältnissen vor Ort ab.

**K: 4: Und wie würden Sie die Rolle der einzelnen Bundesländer in dieser Richtlinie sehen? Also wie stark ist deren Rolle wie sehr können sie es beeinflussen?**

Naja es ist halt so. Es ist eben dass das Bundesimmissionschutzgesetz klar adressiert das die Überwachung und Bewertung der Luftqualität und das Einleiten von Maßnahmen eben Zuständigkeit der Landesbehörden ist, sie wir da auf der Ebene als Bund quasi raus aus der Verpflichtung. Also wir sind dann in der Verpflichtung wenn eben also, es gibt ja noch eine zweite Richtlinie die sogenannte „neck-richtlinie“ zur Reduzierung der Immissionen gilt praktisch auf die gesamtmission Deutschlands ab und das ist natürlich was wo wir adressiert sind als Bund und wir jetzt sozusagen ein nationales Programm erstellen müssen und gerade dabei sind das zu erstellen, das muss 2019 vorgelegt werden der Europäischen Kommission. Und in dem Programm müssen wir verdeutlichen wie wir in Deutschland diese Emissionsminderungsziele erreichen wollen und da müssen wir natürlich auch gucken welche Maßnahmen und was bringen die Maßnahmen da muss man natürlich dann Szenarien rechnen wo man eben sieht bringt Maßnahme XY die Reduktion die wir brauchen oder muss darüber hinaus noch was passieren. Und das ist dann sozusagen..das kreist in diese Richtung wenn ich die Emissionen absenke dann komme ich dann ja hoffentlich auch irgendwo dann dahin dass die Luftbelastung sich sozusagen Rückläufig verhält und wir dann eben auch die Grenzwerte einhalten.

K:5: Ist Ihnen bekannt was oft für Problem auftreten wenn jetzt ganz konkret Maßnahmen auf der lokalen Ebene umgesetzt werden sollen..also welche Probleme auftreten können die das dann erschweren?

1: Naja also, es ist schon immer so, also einerseits ist es ziemlich kompliziert, also ich hab da immer so ein paar Schnappschüsse aus der Praxis also nur so ein paar Einblicke wie es so läuft. Ich hole immer gerne das Berliner Beispiel ran, da habe ich so den Eindruck, na gut ist natürlich auch die Situation die Stadt ist gleich das Bundesland, da sind ja praktisch nicht Landesbehörde und noch Städte usw. verschiedene Akteure auf den verschiedenen Verwaltungsebenen. Da habe ich so den Eindruck da wird so an einem Strang gezogen. Ne, Berlin war auch die erste Stadt in Deutschland wo eine Umweltzone eingerichtet wurde, der Luftreinhalteplan wird fortgeschrieben..und wo das ganz gut läuft. Auf der anderen Seite immer mal wieder Beispiele, es gibt dann eben die Landesbehörde, dann gibt es die Regierungsbezirke, dann gibt's die Städte und dann sitzen ganz viele Akteure an einem Tisch und kommen dann offenbar nicht so gut zu praktikablen Ergebnissen..oder ich sag mal

so zu nicht so wirksamen Maßnahmen. Also dann wo man dann vielleicht manchmal den Eindruck hat ja da wurde was gemacht aber ob das jetzt so wirklich das ist womit man es schaffen könnte. Und ich sag mal gerade das Thema Einführung einer Umweltzone ist eben oftmals gerade in Städten sehr umstritten und wenn Städte eben dann nicht mitspielen...also das muss halt in Absprache mit allen verantwortlichen Ebenen erfolgen..dann passiert es eben nicht obwohl es vielleicht rein rechnerisch die wirksamste Maßnahme wäre. Und dann gibt es ja eben noch Anhörungsverfahren.. es vielleicht auch noch ein bisschen davon ab wie aktiv jetzt Umweltverbände vor Ort sind oder Bürgerinitiativen die da eben noch einen deutlichen Einfluss mit draufnehmen.

K:6:Okay, ich glaube da hat sich die eine Frage schon fast mit beantwortet, das ist gut. Also jetzt würde es so ein bisschen um das Konfliktpotenzial gehen. Und zwar wäre dann die nächste Frage: Ob Sie das Gefühl haben dass diese Richtlinie Konflikte verursacht in der Praxis wenn sie umgesetzt werden soll?

1: Also konkret kann ich Ihnen das jetzt nicht beantworten aber es gibt natürlich diese grundlegenden Konflikt der nun schon lange haben und der durch die Medien geht ist sozusagen die \_\_\_ der Automobilindustrie und eben letztendlich auf Seiten des Verkehrsministeriums also ich weiß nicht ob blaue Plakette..die zb die Städte gerne möchten, also ich habs gerade jetzt erst wieder gelesen von Stuttgart um eben dadurch zu reglementieren welche Dieselfahrzeuge noch reindürfen und welche nicht. Und praktisch die Einführung der blauen Plakette das ist wieder ein Bundesgesetz, das müsste der Bund machen und die Länder könnten das dann halt wie bei der roten/gelben/grünen Plakette, das ist eben auch eine Bundesverordnung und die Länder können die dann eben sozusagen nutzen um zum Beispiel gewisse Einfahrtverbote für gewisse Stadtgebiete wie zB der Umweltzone zu erlassen. Mit dieser Kennzeichnung darf man dann nur rein und das ist dann eben so ein Konfliktpotenzial was momentan ist also ich glaub die ersten Ideen zur blauen Plakette sind nun jetzt auch schon 1 ½ Jahre alt und die Länder oder Städte, ringen danach und auf der Bundesebene wird da gebremst, also das finde ich gerade so einen ziemlich heftigen Konflikt. Und auf der anderen Seite wie gesagt ist es halt eben so dass eben teilweise ein Druck aufgebaut wird. Also zB ich habe jetzt gerade wieder gelesen dass die Deutsche Umwelthilfe 3 weitere Städte verklagen wird die Einhaltung der Grenzwerte kommt jetzt der Druck aus Europa, das ging gestern durch die Medien, das ist in Sachen Vertragsverletzungsverfahren noch weitere Schritte der EU Kommission geben wird. Also es ist im Prinzip alles in dem Bereich zu sehen Maßnahmen zur Verringerung der Luftbelastung. Das ist find ich..wenn man aber auch die Deutsche Medienlandschaft so verfolgt auch ein schwieriges Thema wenn jemand sagen würde das Trinkwasser ist verunreinigt, dann würde ein Aufschrei durch die Bevölkerung gehen und wenn wir sagen, die Grenzwerte werden zu häufig überschritten, die Menschen werden krank ...das hat nicht die gleiche Wirkung. Und das obwohl ich sagen kann bei Trinkwasser kann ich in den nächsten Supermarkt gehen und mit Trinkwasser aus der Flasche hole aber ich kann nicht einstellen dass ich nicht mehr Atme wenn ich draußen bin und da ist schon irgendwo diese Wahrnehmung verzerrt. Und auf Grund dieses...dieses ganzen Konflikts auch im Zusammenhang Automobilindustrie, blaue Plakette sind jetzt eben gerade die Städte und die verantwortlichen Behörden je nachdem wie organisiert ist, Regierungsbezirke, Landesbehörden, da eben in der einer ganz schlechten Position, also der Druck von außen erhöht sich, Vertragsverletzungsverfahren und es fehlen eben an manchen Punkten die Instrumente das effektiv durchzusetzen und an mancher Stelle ist es vielleicht auch so das eben, was ich Eingangs sagte, das nur so halbherzige, ich nenns jetzt mal so, Maßnahmen eingeführt wurden um quasi...in der jeweiligen Gemengelage vor Ort was zu tun aber unter Berücksichtigung aller die da zu Berücksichtigen sind.

K: Also dann mehr so ein bisschen symbolisch manchmal...

K:7:Gut, das ist nun wieder ein bisschen auf lokalen Behörden und Bundesländerlevel zugespitzt, ist es in Behörden vielleicht manchmal generell so sträuben neue Abläufe zu entwickeln weil sie einfach über Jahre eine Routine entwickelt haben?

1: Das würde ich jetzt nicht so sagen, ich bin ja jetzt seit fast 27 Jahren in dieser Behörde also hier im Umweltbundesamt, das ist es nicht. Aber wenn ich das sehe, also ich muss sagen ich bin da teilweise auch persönlich, wo ich dastehe und dann, gerade jetzt im Bereich blaue Plakette, nur mit dem Koof schüttele, wo ich sage ich sehe jetzt eigentlich keine Alternative vor allem aus fachlicher Sicht dazu. Aber wenn wir jetzt so einen Entwurf also wir, das heißt das macht mein Ministerium, also das Umweltministerium, natürlich schon mit unserer Beratung, also ein Gesetzesentwurf das muss ja dann durch die Vorabstimmung und da sitzt man dann natürlich am Tisch mit dem Verkehrsministerium, dem Wirtschaftsministerium etc. ja,. Oder wenn es um Maßnahmen in der Landwirtschaft geht dann müssen sie sich eben mit dem Landwirtschaftsministerium auseinandersetzen und das sind dann also nicht eher Prozesse wo Behörden sich sträuben weil es irgendwas Neues ist sondern wo man auf echte Widerstände oder Interessenskonflikte also das Verkehrsministerium ist natürlich nicht daran interessiert Maßnahmen die jetzt vielleicht zu Lasten der Automobilindustrie gehen durchzusetzen. Ja, also da sind dann eben die Akteure, das ist dann eben so in diesem gesetzlichen Prozess der da eben abläuft also Referentenentwurf, dann geht es in die Voreinstimmung Bundesrat, Bundestag, also das heißt auch die Ländern müssen dann noch mal zustimmen. Also ich sag mal das ist schon so ein Prozedere was sich dann auch über 2 Jahre bis so ein Gesetz dann erscheint und dann ist es im Prinzip: es gibt am Anfang eine Idee, und irgendwo kommt am Ende dann auch immer ein Kompromiss raus mit dem dann alle Leben können.

K: Also eigentlich ein hoch politisches Thema.

1: ja ja klar! Das ist ein ganz politisches Thema.

K: So, dann komme ich schon zu den letzten zwei Fragen: also einmal, wie denn aus Ihrer Sicht das Problem, das halt viele Städte oder Kommunen die Richtlinie nicht umsetzen, in Zukunft gelöst werden könnte?

1: also sozusagen wie man es hinkriegen könnte dass die Grenzwerte eingehalten werden?

K: genau.

1: Also ich sag mal den Fokus den wir haben und das zeigen uns auch die Daten ist halt Grenzwertüberschreitung haben wir ausschließlich von Verkehrsmaßnahmen. Damit ist im Prinzip die Ursache schon mal ausgemacht. Unsere Haltung ist jetzt auch die: der Königsweg ist nicht ausschließlich die Elektromobilität weil, klar habe ich dann keine Abgasemissionen mehr, aber man hat trotzdem, sowohl Emission auch nicht frei man hat trotzdem Abrieb etc. von Reifen, Bremse, Straße usw. also wir argumentieren sehr stark dafür unser Mobilitätsverhalten grundlegend zu ändern es ist einfach so dass es zu viel Autos in den Städten sind. Also ich erlebe es selber, habe jahrelang in Berlin gewohnt und wenn ich jetzt dorthin fahre...früher wusste man zu den und den Zeiten ist rushhour in Berlin dann ist Stau und jetzt ist das ein Dauerzustand. Die Lawinen die sich da durch die Städte wälzen und das ist eben so ein Punkt wo man hinarbeiten sollte sozusagen ne andere Form von Mobilität zu entwickeln sozusagen. Nicht ausschließlich nur auf die Elektrofahrzeuge zu schielen, weil neben dem es ist ja doch nicht 0 Emissionen, gibt es ja noch

andere Probleme: wie ist die Infrastruktur? Wo kommt der Strom her mit dem ich dann da in der Stadt sauber fahre? Verlagere ich dann das Problem dahin wo jetzt..ich sag jetzt mal ganz ketzerisch, dahin wo unsere Kohlekraftwerke stehen. Ja, man muss ja im Prinzip die ganze Kette bedenken und das ist auch unsere Ansatz dass wir versuchen diese ganze Kette zu bedenken. So dass wir sagen also die Lösung liegt wirklich daran Fahrrad, Fußgänger-freundliche Städte zu gestalten also ... öffentlichen Nahverkehr da entsprechend..also gerade in Städten. Also wir hören ja immer viel, klar in ländlichen Bereichen wird man auch künftig nicht aufs Auto verzichten können, aber da wo wir das größte Problem haben , das sind eben Ballungsräume, das sind eben die Städte und da muss was passieren.

K: Okay, also meine letzte Frage gebe ich eigentlich an Sie zurück also ob Sie noch Fragen an mich haben oder obs es irgendwas gibt jetzt im Verlauf des Interviews, was Sie vielleicht gedacht hätten, das wird angesprochen, wurde jetzt aber noch nicht erfragt oder so?

1: Nee ich denke mal, das war ein Rundumschlag, alles Aspekte dabei.

## Interview 2

**(Fragebogen angepasst, nicht Osnabrück spezifisch)**

**17.11.2017**

### **Deutsche Umwelthilfe**

**K1: Meine erste Frage wäre, ob die Luftqualitätsrichtlinie verständlich formuliert worden ist? Also gibt es das vielleicht auch Unklarheiten oder ob man die misinterpretieren kann?**

2: Also solche Gesetzestexte lesen sich ja meistens nicht besonders leicht dahin aber ich würde sagen dass sie eigentlich in sofern eindeutig ist als das sie ja ganz klare Grenzwerte festlegt und auch einen zeitlichen Rahmen ab dem diese Grenzwerte einzuhalten sind und sie macht ja zB auch Vorgaben wie so ein Monitoring zu erfolgen hat. also an welchen Stellen prinzipiell gemessen werden soll auch wenn die Mitgliedsstaaten dann ihrerseits die Möglichkeit dann haben konkret auszuwählen an welchen Standort letzten Endes dann die Messstation steht. Aber das jetzt da irgendwelche Unklarheiten bestünden, das ist uns auch in den Gesprächen oder so..nee, das wüsste ich nicht.

**K2: Okay, die nächste Frage baut darauf auf, also ob Ihnen Beispiele bekannt sind aus deutschen Städten oder verschiedenen Bundesländern die die Richtlinie unterschiedlich interpretieren oder umsetzen?**

2: sagen wir mal so, ich glaube sie nehmen sie vielleicht unterschiedlich ernst. Ich glaube das es herangehensweisen gibt die sagen ja diesen Grenzwert gibt es aber der ist sowieso nicht einzuhalten oder das man eben auch..also ja also ein Beispiel wäre zb die Stadt Esslingen, da sind jetzt für das letzte Jahr Überschreitungen gemeldet worden mit 56 Mikrogramm das ist ja deutlich mehr als 40 und das ist jetzt das erste mal dass dort überhaupt gemessen wurde, es gibt auch noch keinen Luftreinhalteplan für die Stadt und das wundert mich sehr weil man ja eigentlich sozusagen in der Fachbehörde wissen könnte das insbesondere an..in Gebieten mit besonders hohen Verkehrsaufkommen liegt vielleicht an der Topographie, vielleicht auch an der Bebauungsstruktur etc. durchaus die Möglichkeit besteht dass diese Grenzwerte überschritten werden und das man nicht schon viel früher mal auf die Idee gekommen ist zu gucken halten wir das überhaupt ein? Oder

haben wir da nicht vielleicht ein Problem? Andere Städte wie Berlin zB haben eine sehr lange Messtradition, sicherlich auch aus historischen Gründen und weil sie eben insbesondere ja vor der Wende auch massive Probleme hatten mit der Luftqualität, da ist eine ganz andere Mentalität sag ich mal vorhanden, die sich dann auch in den Daten widerspiegelt.

**K3: Haben Sie das Gefühl haben das lokale Akteure die diese Richtlinie umsetzen auch, salopp, gesagt zu ihren eigenen Gunsten interpretieren?**

2: Also da würde ich auch sagen gibt es sehr unterschiedliche Beispiele also wir treffen ja auch immer wieder Menschen die für die Umsetzung verantwortlich sind und die eigentlich sehr engagiert sind und gerne mehr machen würden das ja aber immer im Einvernehmen gestalten müssen mit anderen Fachabteilungen, sag ich jetzt mal Wirtschaft, Verkehr , sonst was und da dann eben den entsprechenden Gegenwind erleben. Aber zum eigenen Vorteil ...also ggfs. Nicht mit entsprechenden Nachdruck aber ja...so vielleicht

**K4: Okay, der nächste Teil geht jetzt etwas konkreter auf Maßnahmen ein und zwar erstmal sind für die Umsetzung der Richtlinie den konkrete Maßnahmen innerhalb Deutschlands also von der Regierung oder auch in einzelnen Bundesländern vorgesehen?**

2: Also vorgesehen im Sinne von vorgeschrieben ist es nicht, das bleibt der jeweiligen Behörde überlassen wie sie das macht. Es ist auch in den Gerichtsverfahren zB so dass die Urteile keine konkreten Maßnahmen enthalten sondern da geht es sozusagen um die Prüfung die Maßnahmen die festgelegt sind oder vorgesehen sind für den Luftreinhalteplan und die eigentlich umsetzbar im Sinne liegen in der Verantwortung der zuständigen Behörde sind die mit entsprechenden Finanzmitteln hinterlegt, und dann die Frage eben bis wann ist von diesen Maßnahmen mit einer entsprechenden Wirkung zu rechnen und ist das im Einklang mit der Vorgabe des Gesetzes zu bringen die sagt das im Falle von Überschreitung der Zeitraum der Überschreitung eben so kurz wie möglich zu halten ist.

**K5: Sie sagten ja das es immer abhängig von der jeweiligen Behörde oder Bundesländern..wie viel Einfluss sozusagen hat denn ein Bundesland darauf ob, also eine Stadt wie zb Osnabrück, das dort die Luftqualität gerade im Hinblick auf Stickstoffdioxid auch wirklich erreicht wird und umgesetzt wird?**

2: Also das ist ja in den Bundesländern sehr unterschiedlich organisiert, manchmal liegt die Zuständigkeit für die Luftreinhalteplanung auf Landesebene bzw. dann in den regionalen Planungseinheiten, in Osnabrück ist es nach meinem Kenntnisstand die Stadt die dafür verantwortlich ist. Dass heißt hier kann das Land natürlich in sofern unterstützend tätig sein indem z.B. bestimmte Förderprogramme auferlegt werden oder indem man auch die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs läuft ja auch über die Länder, also da hat ja wiederum der Bund mitzureden aber das ist denk ich...ja das Land kann da unterstützend wirken. Und in den Fällen wo natürlich die Landesregierung zuständig sind da ist es natürlich anders da haben die dann natürlich schon mehr Einfluss.

K: Ich weiß jetzt gar nicht wie vertraut Sie mit dem Fall Osnabrück sind und Sie sitzen ja eher in Berlin..?

2: Ja, aber wir waren jetzt ein paar Mal in Osnabrück

**K6: Ah, super. Die nächste Frage zielt mehr auf Osnabrück ab aber kann man auch generell auf andere Städte beziehen die die Grenzwerte überschreiten und zwar haben Sie denn den Eindruck das genug Mittel und Maßnahmen zur Verfügung stehen für Städte?**

2: Ja und nein. Also es ist ...also alles was sozusagen eine Minderung des Verkehrsaufkommens zur Folge hat ist sicherlich hilfreich um die Grenzwerte einzuhalten. Die technischen Fragen, was weiß ich Motor, Ausstattung, Nachrüstung usw. das ist ja eine Sache, aber ich denke das insgesamt sozusagen also die Verkehrsplanung insgesamt in den Städten zentral ist dafür und da sind sicherlich einige Sachen..hängen unmittelbar an Finanzmittel aber die anderen vielleicht auch eher so am politischen Willen. Also wenn man jetzt zB sagt dass man Flächen für den motorisierten Individualverkehr reduziert schrittweise, das man öffentlichen Parkraum reduziert, das man keine neuen Parkhäuser in der Innenstadt zB zulässt das man vielleicht auch mal bei ner Zweispurigen Straße eine Spur für den Radverkehr ausschließlich freigibt, das sind alles Maßnahmen die sicherlich in die richtige Richtung führen. In Osnabrück ist es ja so dass insbesondere die Busse zu den Verursachern gehören und da hat man ja inzwischen jetzt soweit reagiert dass man Messungen gemacht hat, das man auch eine Nachrüst-Option getestet hat und es jetzt darauf ankommt und das werden wir uns auch genau ansehen, ob und in welchem Zeitraum Busse nachgerüstet werden. Die Stadtwerke setzen ja auch Elektrobusse, da sind wir sehr neugierig wie das mit der Umsetzung funktionieren kann. Umso wichtiger ist natürlich dass man parallel einfach die Busse die noch länger in Betrieb sein werden nachrüstet so dass sie die Emissionen dort verringern und das ist ja jetzt sozusagen nachgewiesen dass es funktioniert weil ja auf der anderen Seite die Busse erklärtermaßen für Osnabrück eine große Rolle spielen, das ist praktisch das einzige öffentliche Verkehrsmittel in der Stadt. Sie sollen bis ins Stadtzentrum fahren, haben viel Verkehr auch mit dem Umland usw. Also das ist glaube ich ein wirksamer Hebel wenn man den tatsächlich bewegt.

**K7: Was sind denn so die gängigen Probleme die dabei auftreten wenn man jetzt solche Maßnahmen umsetzen möchte?**

2: Also ich denk mal die eher weichen Maßnahmen wie zB was ich zu Beginn gesagt habe die Anzahl der Stellflächen reduzieren oder ne flächendeckende Parkraum Bewirtschaftung zu machen, das sind denke ich auch Prozesse die sozusagen mit der Bevölkerung vor Ort zu diskutieren sind. Natürlich ist alles was Individualverkehr einschränkt und da ist sicherlich ein Fahrverbot für diese Fahrzeuge das Ende der Fahnenstange, sind keine populären Maßnahmen, das ist schon ganz sicher und deswegen wenden sich eigentlich alle Städte dagegen diese Maßnahme umzusetzen. In der Stadt wie Osnabrück hat man wenigstens schon mal den Vorteil das man also sozusagen Stadtverwaltung, die Fraktionen im Stadtparlament und die Stadtwerke als Betreiber als Busflotte da jetzt doch nach längeren Diskussionen da jetzt sozusagen gemeinsam voranschreiten. Aber wie gesagt am Ende des Tages ist es wichtig was davon tatsächlich umgesetzt wird. In vielen Luftreinhaltepläne sehen wir zB Sätze zum Thema Radverkehr dass man den Anteil erhöhen will, dass man für mehr Radverkehr werben will aber die faktische, also die hardware dahinter ist dann oft nicht zu sehen, also das dann tatsächlich im Haushalt auch entsprechende Mittel eingeplant werden. Das es einen konkreten Zeitplan gibt bis wann diese Maßnahmen umgesetzt werden um dann tatsächlich auch den Raum dafür zu schaffen, also den ganz realen Physischen Raum dafür um eben sowas auf den Weg zu bringen.

K8: Die Eu Richtlinie gibt ja so gesehen die Grenzwerte vor aber lässt viel Spielraum wie die dann in Praxis erreicht werden, könnte das auch zu kreativen oder innovativen Lösungen führen?

2: Ja und Nein. Es gibt immer wieder, ja wenn man die als kreativ bezeichnen will, sozusagen Maßnahmen wo es jetzt drum geht Fassaden zu begrünen oder bestimmte Straßenbeläge zu ändern oder Stickstoffdioxid absorbierende Materialien irgendwo zu verteilen usw. also ich das...im Prinzip ist das denkbar aber ich halte nach wie vor am Sinnvollsten wenn man an der Quelle ansetzt und das sind eben Dieselfahrzeuge, dass heißt sie müssen entweder sauber werden oder sie müssen raus. Eigentlich ist es wirklich so banal.

**K9: Es kommt ja oftmals zu Konflikten wenn die Richtlinie umgesetzt wird, was sind denn Ihrer Meinung nach die hauptakteure zwischen denen diese Konflikte dann auftreten?**

2: Also das eine hatte ich ja schon gesagt dass sind die unterschiedlichen Verwaltungseinheiten. Also wenn jetzt Abteilung Umwelt irgendwie Maßnahme XY vorschlägt die sich insbesondere auch mit restriktiven Maßnahmen gegenüber dem Verkehr oder dem Individualverkehr..dieses beinhaltet, dann ist sozusagen oftmals von Seiten der Wirtschaftsverwaltung oder der Verkehrsverwaltung..ist mir Widerstand zu rechnen. Dann sind natürlich auch so Akteursgruppen wie Handelskammer, Wirtschaftsvereinigungen aller Art, da immer schnell dabei weil man eben davon ausgeht dass man sozusagen das ein weniger von motorisierten Verkehr in der Stadt gleichbedeutend ist mit einem Rückgang der Wirtschaftsoptionen. Und da würde ich sagen muss man einfach differenziert rangehen . Also wir haben ja bei der Einführung der grünen Umweltzone gesehen dass keine der Städte die das eingeführt hat letztlich in Siechtum verfallen ist oder da irgendein Niedergang zu verzeichnen war, im Gegenteil. Ich denke je höher die Aufenthaltsqualität in der Stadt, je besser die Lebensqualität desto mehr profitiert die Stadt auch als ganzes davon. Und natürlich wird man wenn man insgesamt wenn man restriktive Maßnahmen hat auch immer gucken müssen: gibt es bestimmte Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsakteure den ich nach wie vor natürlich noch den Zugang auch in diese Bereiche ermöglichen muss, weil es eben nicht möglich ist, was weiß ich, das der Supermarkt mit nem Lastenfahrrad beliefert wird oder der Handwerker XY mit nem Rollwagen sozusagen sein Material hinter sich herzieht. Aber das sind alles Dinge die kann man dann im Detail regeln und dann kann man Ausnahmen schaffen, vielleicht auch Anreizprogramme schaffen um auch für diese Gruppen sozusagen Emissionsärmere Fahrzeuge zu ermöglichen und dann schrittweise diesen Weg voranzugehen.

**K10: Haben Sie das Gefühl, dass es innerhalb der Behörde vielleicht auch Schwierigkeiten gibt, neue Maßnahmen oder Abläufe einzuführen, innerhalb der Behörde, weil es über lange Zeit entwickelt Abläufe gibt oder die Routinen?**

2: Ja, das denke ich schon, also das...es ist zB so dass wenn ich zB was mache um die Luftqualität in der Stadt zu verbessern und da zB beim Verkehr ansetze dann ist es ja eigentlich auch was das den Klimaschutzbemühungen von Städten entgegenkommt. Es hat jetzt nicht jede einzelne Stadt ihr individuelles Klimaschutzprogramm oder irgendeinen Plan dass man sich irgendwelche Ziele gesteckt hat. Manche Städte haben das, andere nicht. Aber auch wenn sie dann sozusagen eine Ebene höher gehen ist es oft so dass diese Abteilungen nach wie vor parallel nebeneinander her arbeiten und sich nicht aufeinander beziehen, sich nicht sozusagen gegenseitig den Benefit sehen oder nutzen, den ne Maßnahme in dem einen Bereich auf für den anderen Bereich hätte.

**K11:ich komme nun schon zu den letzten zwei Fragen, und die erste wäre: Wie sollte oder könnte denn Ihrer Meinung nach das Problem gelöst werden, also die nicht-Einhaltung der Richtlinie?**

2: Da sind denke ich viele Akteure gefragt, also das erste, uns liegt ja auch sehr am Herzen dass diese Grenzwert jetzt möglichst bald eingehalten werden. Deswegen werben wir ja, wenn man so will, sehr für Fahrverbote oder für Begrenzung von den Fahrzeugen die eben maßgeblich dafür verantwortlich sind. Es ist natürlich perspektivisch so die Zulassungsbedingungen für Fahrzeuge sind ja auch geändert worden, es sind jetzt zusätzliche Test erforderlich, nicht mehr nur im Labor sondern auch auf der Straße. Was aber noch fehlt ist dass man tatsächlich eine Behörde installiert, also jetzt jenseits auch von irgendwelchen Einzelprojekten die unabhängig ist von der Zulassungsbehörde und die einfach guckt die Fahrzeuge die auf den Straßen unterwegs sind, halten die die Grenzwerte im Betrieb ein oder nicht? Es ist ja nach wie vor so dass auch neue Fahrzeuge auf dem Markt kommen, wir testen ja immer wieder neue Fahrzeuge auch, deren Abgase weit über dem Grenzwert liegen, also da ist sozusagen noch kein wirksames regulativ jetzt ...das greift einfach noch nicht und es überprüft eben auch niemand. Also wir machen da jetzt, wir testen mal hier ein Fahrzeug und da ein Fahrzeug aber eine systematische Prüfung gibt es nicht und vorallem gibt es keine Sanktionen für Fälle wo die Emissionen eben deutlich abweichen von dem was der Gesetzgeber vorschreibt. Und was die Bestandsflotte angeht da machen wir uns ja stark dafür dass eine Nachrüstung gibt auch für die Pkw also insbesondere auch für Euro 5 und Euro 6, also die neueren Fahrzeuge, das ist auch technisch möglich, das muss man jetzt sozusagen rechtlich auf den Weg bringen und dann müsste man die Hersteller dazu verpflichten das zu finanzieren weil sie diese Fahrzeuge als sauber verkauft haben und sie es nicht sind.

K: Kurz eine Rückfrag zu der Kontrollbehörde die wünschenswert wäre, auf welcher Ebene würde sie diese sehen, also auf der EU Ebene, oder auch in Deutschland auf Bundesebene?

2: Also ich denke es sollte beides geben. Die Eu hat ja versucht mit der Reform der Typzulassungsrahmen-Richtlinie auch mehr Kompetenz auf EU ebene zu bündeln zu diesem Thema weil auch eben klar ist, im moment ist die Zulassung von neuen Fahrzeugtypen...passiert in den einzelnen Mitgliedsstaaten und wenn jetzt sozusagen ich als deutsche Behörde merke dass Auto XY mit einer Zulassung aus, weiß ich nicht, Italien, Luxemburg , Spanien, sonst wo, entspricht nicht den rechtlichen Vorgaben, dann kann ich mich beim italienischen Verkehrsminister darüber beschweren und auch bei der EU, aber wenn der italienische Verkehrsminister der Meinung ist dass damit alles in Ordnung ist dann passiert nicht weiter. Und von daher, ich glaub dass sozusagen eine Kontrollbehörde auf nationaler Ebene sinnvoll wäre, ergänzend dazu fänd ichs auch gut wenn die EU weiterhin oder in ihren Forschungseinrichtungen, die sie ja auch hat, insbesondere in solchen Streitfällen auch noch mal selber Maßnahmen..äh..Messungen durchführen kann, um dann eben auch Sorge zu tragen dass dann reagiert wird.

**K12: Mein letzte Frage wäre ob jetzt irgendwas im Interview nicht erfragt oder angesprochen wurde, wo Sie aber sagen würden, dass wäre aber schon sehr wichtig noch mal mit einzubeziehen?**

2: Also was vielleicht noch interessant ist, also diese rechtsverfahren die wir führen gegen die, jetzt 16 demnächst 19, Städte das sind natürlich alles Verfahren, also man könnte noch in 20 anderen Städten klagen u.a. auch in Osnabrück, die die Grenzwerte nicht einhalten. Aber das hat denke ich schon dazu geführt, dass sowohl in der öffentlichen Debatte also auch in den Behörden vor Ort die Aufmerksamkeit noch mal deutlich gesteigert wurde, will nicht sagen dass jetzt alle sozusagen alle in wilde Hektik verfallen, aber ich hoffe dass jetzt auch mit den Entscheidungen die jetzt nächstes Jahr im Februar noch vorm Bunderverwaltungsgericht kommen, auch nicht alle Städte drauf warten dass die deutsche Umwelthilfe sie verklagt, sondern dass sie sich das sozusagen auch so zu Herzen

nehmen und wissen, dass einfach der Druck da ist und der Druck ist ja unter anderem auch von EU Seite da, das Vertragsverletzungsverfahren, das werden Sie auch wissen, läuft ja schon ne ganze Weile und jetzt stand ja irgendwie vor zwei Tagen in der Zeitung, dass die Kommission Klage einreichen will, das habe ich noch nicht bestätigt bekommen, keine Ahnung ob das so ist oder nicht, aber wenn...also es war angekündigt jetzt für den 7.Dezember, das ist ja nicht mehr so lange hin und das wäre natürlich eigentlich schon fatal wenn so ein Land dass ja eigentlich auch gerne so eine Vorreiterrolle spielen möchte in Europa und immer meint es wäre sozusagen insbesondere den Osteuropäischen Mitgliedsstaaten in welchen Aspekten auch immer, weit voran, da zeigt es einfach dass man da seine Hausaufgaben offensichtlich nicht gemacht hat aus einem Grund den wir nur darin vermuten können dass man eben den Herstellern nicht auf die Füße treten will. Und wir würden es natürlich sehr begrüßen wenn die Europäische Kommission das machen würde. Also das wir natürlich auch noch mal ordentlich Fahrtwind dann reinbringen.

### **Interview 3**

#### **In einem Fachbereich Verkehrsplanung Osnabrück**

**27.11.2017 in Osnabrück**

**K1: okay, dann wäre meine erste Frage direkt, ob Sie meinen dass die Luftqualitätsrichtlinie verständlich formuliert ist? Oder ob es da Unklarheiten gibt oder man die auch missverstehen kann?**

3: Also wenn ich jetzt ehrlich sein soll, ich habe mich jetzt inhaltlich nicht mit dieser Luftqualitätsrichtlinie intensiv auseinandergesetzt. Es gibt bei uns in der praktischen Arbeit, in dieser Luftqualitätsrichtlinie bestimmte Zeitabstände in denen bestimmte Grenzwerte wie Stickoxide, eingehalten werden müssen. Das ist eine Messlatte für mich für mein handeln, und auch für den Fachbereich Umwelt: wir sind verpflichtet die Werte in bestimmten Zeiten einzuhalten. Für mich ist das schon mal eine wichtige Aussage.

**K2: Sind Ihnen Beispiele bekannt von anderen Städten oder Bundesländern, die die Richtlinie anders interpretiert haben?**

3: Also wie ich die bundesweite Diskussion mitbekommen habe ist die EU Richtlinie hat ja diese Grenzwerte festgelegt die Zeitschiene mit Grenzwerte

Ich selber bearbeite hier im Fachbereich die Lärmaktionsplanung also ich bearbeite quasi die Europäischen Umgebungslärmrichtlinie das gibt es nicht diese Grenzwerte, da gibt es zwar auch Zeitschienen in denen kartiert werden muss und Aktionspläne aber da unterscheidet sie ja die Luftqualitätsrichtlinie von der Lärmumgebungsrichtlinie weil da ja Grenzwerte vorgeschrieben sind. Von daher kann ich mir vorstellen dass das ganz viele Kommunen unter Druck stehen, da diese Grenzwerte auch eingefordert werden, also von den Bürgern, Anliegern dieser entsprechenden belastenden Abschnitte oder auch der DUH. Ich glaube dass da irgendeine Kommune den Kopf in den Sand steckt und sagt nee das interessiert mich alles nicht... das gibt es glaube ich nicht. Zumal in Niedersachsen ja die Landesbehörde unterstützt unsere Arbeit. Gewerbeamt in Hildesheim macht ja

die Modellrechnung für uns und da hat man ganz klar input; wir haben die und die sachen berechned, da und da siehts kritisch aus und spätesens dann sind wir gezwungen zu handeln. Durch Grenzwerte und Zeitschiene ist für jede Kommune in Deutschland klar wir müssen da einfach irgendwas machen. Wir haben gar keinen Handlungsspielraum, das ist glaube ich entscheidende.

**K3: Haben Sie das Gefühl, dass manche Akteure die Richtlinie zu ihrem eigenen Vorteil interpretieren?**

3: Also ich glaube schon dass alle Beteiligten so ernsthaft mit umgehen. Es gibt ja auch durhcaus Akteure die sagen naja in diese Luftqualitätsrichtlinie mit ihren Grenzwerten da kann noch drüber streiten ob das wirklich schon gesundheitsschädigend ist oder ob gesundheitsschädlich schon früher anfängt. Klar jeder versucht dann...wir haben zb hier im Augenblick eine Diskussion hier in Osnabrück per Ratsbeschluss eine Verkehrsachse gesperrt, das ist die Neumarktachse, dementsprechend verlagert sich das Ganze auf den Wallringe, wir haben einen 4 spurigen Wallring der teilweise auch 6 spurig ist der natürlich den Verkehr der sonst quer übergegangen ist, wird nun auf den walll verlagert und auf dem Wallring haben wir kritische Abschnitte was NO2 betrifft. Da gibt schon Akteure die sagen könnt ihr uns garantieren dass der Grenzwerte für NO2 eingehalten wird trotz mehr Belastung durch den Verkehr. Da gibt es schon Akteure die die Sperrung kritisch sehen und sagen: Was für Maßnahmen ergreift ihr denn dass der Grenzwert eingehalten wird? Das sind Anlieger aber das könnten auch durchaus umweltaffine Persongruppen sein die sagen eigentlich ist das so nicht in Ordnung so geht da ja nicht. Soweit ich weiß kann jeder Bundesbürger dagegen klagen, er muss noch nicht mal Anlieger sein. Weil der DUH uns auch immer mit nem ??? schwert droht, wir klagen dagegen wenn ihr die Grenzwerte nicht einhaltet.

**K4: ah, interessant. Okay, Dann geht s jetzt auch gleich über zu den Maßnahmen, sind Maßnahme vorgesehen, also von der Bundesregierung oder dem Bundesland Niedersachsen, wie die Richtlinie umgesetzt werden soll?**

3: Also in Niedersachsen ist es so dass die Umsetzung der Richtlinie ganz in die Zuständigkeit, also bei großen Ballungsräumen ist das so, ich weiß nicht wie das bei kleineren Kommunen ist, eigentlich ist es so das Stadt Osnabrück ganz allein verantwortlich für einen Luftreinhalteplan zu schreiben oder wir hatten vor Jahren ja auch einen Aktionsplan. Zuständigkeit ist bei kommunen. Ne Zuständigkeit gabs zB vom Bund als diese Plaketten eingeführt haben, ohne rot, gelb grüne Plakette Einführung hätte das ja gar nicht funktioniert mit der Umweltzone. Und auch die Diskussion um die Einführung einer blauen Plakette für die NO2 Belastung ist auch eine Bundesangelegenheit. Das ist so semi ne, wir sind in Niedersachsen müssen als Kommune uns Maßnahme überlegen die wir umsetzen Können die dazu dienen die Grenzwerte runter zu drücken um sie einzuhalten aber auf der andere Seite sind wir auf die Mitarbeit des Bundes angewiesene. Wir können jetzt in unserem aktuellen Luftreinhalteplan schreiben eine blaue Plakette würde das und das bringen, rein rechnerisch. Aber die Einführung einer blauen Plakette ist Bundessache. Das steht nicht in unserem Ermessensspielraum, also wir können das einfach nicht umsetzen, also Umsetzungsspielraum. Wir können nur sagen, also über Verbandsorgane können wir sagen: Bund überlegt euch mal ob ihr das doch einführt. Man muss die ja nicht jeweils vor Ort einführen aber diese Möglichkeit dass sie einfach diese Möglichkeit einführt.

Ich sage jetzt zb ein ganz banales bespiel wäre, das Land Niedersachsen, die letzte Landesregierung, hat beschlossen dass es ein Modellversuch für tempo30 auf Hauptverkehrsstraßen geben soll. Das sind die Bewerbungsunterlagen jetzt draußen. Der Modellversuch soll prüfen und empirisch belegen

was für Auswirkung hat tempo 30 hinsichtlich der Luftqualität , dem Lärm, Verkehrssicherheit , also geht die Anzahl der Unfälle oder deren Schwere runter und gibt es überhaupt die Akzeptanz? Also das ist dann so ein Maßnahmenpaket gucken erst mal als Land Niedersachsen, durch Modellversuch sind ja unterschiedliche Kommunen unterschiedlich gelagerte verschiedene Beispiele untersucht und einfach mehr Erkenntnis zu kriegen was bringt die Runtersetzung auf 30 kmh . Das kann nur das Land machen, das können wir als Kommune nicht machen. Es sei denn wenn wir würden das vielleicht wenn wir Glück haben und extra genehmigt bekommen als Forschungsprojekt mit Uber zb.

Das ist so ein typisches Beispiel das Land Niedersachsen gesagt hat, es haben viele Kommunen die mit diesem Problem Luftschadstoffe zu tun haben und ehrlich gesagt am Ende ihrer Weisheit sind was für Maßnahmen können wir denn noch alles für Maßnahmen ergreifen? Und sagen nun wir machen jetzt mal einen Modellversuch und gucken mal. Denn vielleicht bewegt sich dann auch der Gesetzgeber denn man kann ja nicht überall tempo 30 anordnen. Oder vielleicht bringt es auch gar nicht und die Leute fahren zu niedrig-tourig und emittieren mehr, vielleicht wird's auch nicht akzeptiert und viele fahren trotzdem weiter 50. Das weiß ich nicht. Das wäre so ein Punkt wo das Land Niedersachsen federführend ist.

**K: das beantwortet oder geht eigentlich direkt zur nächsten Frage wo es ja um die Rolle oder den Einfluss von dem Land Niedersachsen auf hier in Osnabrück geht. Fällt Ihnen dazu noch was ein oder ans**

3: Das müssen sie nochmal die vom Fachbereich Umwelt fragen, ich meine dass es da auch immer Erfahrungsaustauschen sich ja auch aus mit dem Land, den Vertretern, Ministerien, Umweltministerium und auch mit der Unterstützungsstelle, dem Gewerbeamt Hildesheim die diese Modellrechnung durchführen und haben ja auch Messcontainer oder Passivsammler hier hängen. Das man durch Erfahrungsaustausch man auch immer versucht die Umsetzung der Richtlinie immer besser zu optimieren.

**K: Wenn wir zurück nach Osnabrück gehen, was würden Sie sagen welche Maßnahmen oder Mittel? Oder gibt es auch Hindernisse?**

3: ja so Hindernisse wäre ja zb dass es keine blaue Plakette gibt. Wenn der Bund die blaue Plakette einführen würde könnte man schon irgendwie sagen, man hat auf bestimmten Straßenabschnitten ganz hohe NO<sub>2</sub> Belastungen dann nimmt man bestimmte Fahrzeuge ohne blaue Plakette raus oder die dürfen zu bestimmten Zeiten nicht reinfahren, also da kann man sich ja auch verschiedene Modelle überlegen. Oder was ich eben schon genannt hatte mit tempo30, wir haben auch Teilabschnitte auf Osnabrücker Hauptverkehrsstraßen die als Bundesverkehrsstraße klassifiziert sind. Die B68 läuft über ...kommt im Norden rein, geht über westlicher Wallring und führt dann im Süden wieder Richtung Autobahnring. Wenn wir jetzt sagen wir möchten auf dem wallring wo wir eine grenzwertige no<sub>2</sub> Belastung haben, tempo 30 einführen, dann müssen das Wirtschaftsministerium in Hannover fragen: dürfen wir das? Dann müssen wir aber die Gefahrenlage entsprechend darstellen, wir haben alle Maßnahmen überlegt die möglich sind und es wirkt nicht und das ist jetzt der letzte Notnagel der uns jetzt einfällt den wir jetzt noch machen können und wir gucken selber. Dass wäre jetzt so eine Möglichkeit wenn wir beim Modellversuch wenn wir uns jetzt nicht dran beteiligen würden oder nicht genommen werden. Aber da sind wir auch auf den Gutwillen der Landesregierung oder Landesverwaltung angewiesen. Die müssen beurteilen Ist Maßnahme zulässig nach von stvo? Oder haben wir eine besondere Gefahrenlage bei der Belastung durch die Luftschadstoffe und ist die Maßnahme angemessen? Also das ist so ...die Rolle die das Land Niedersachsen, die Landesbehörde

bei uns spielen wo wir sagen das ist nicht in unserem Ermessen. Klar das könnten man mit den absprechen bevor man das in den Luftreinhalteplan reinschreibt aber wir brauchen einfach die Erlaubnis vom Verkehrsministerium.

Ich will mal sagen damit das Maßnahmen für luftreinhaltung sich immer in einem vorschriftenrahmen bewegen. Also da ist es dann die Straßverkehrsordnung Paragraph 48 der sagt dass bei einer besonderen Gefahrenlage kann ich die Höchstgeschwindigkeit herabsetzen, das gilt auch für Lärm übrigens. Die ganzen Maßnahmen die wir uns im Luftreinhalteplan überlegen müssen konform sein mit Gesetzen und Vorschriften. Wir bewegen uns ja nicht in einem luftleeren Raum und sagen die Richtlinie steht ganz oben und alles andere muss sich fügen, sondern wir müssen gucken...deswegen ist die Straßenverkehrsbehörde auch immer beteiligt beim Entwurf der Luftreinhaltepläne weil die letztendlich sagen müssen ob das zulässig ist oder nicht, haben wir da Erfolg? Anderes Thema wäre zum Beispiel das Fahrverbot von LKWs..das ist ein ganz heißes Thema. Ja aber auch diese Maßnahme Fahrverbot... und selbst wenn wir sagen LKWs dürfen morgens zwischen 7-9 nicht bestimmte Streckenabschnitt fahren weil da haben wir viel stop and go verkehr und da noch die LKWs dazwischen sowas geht gar nicht...also wir bewegen uns da ja immer in einem Rechtsrahmen. Das ist auch die Schwierigkeit bei der Lufttrichtlinie wir bewegen uns ja nicht im luftleeren Nirwana sondern es muss alles dem Deutschen Rechtsrahmen angepasst sein

**K8: okay, dann einmal die nächste Frage welche Probleme bei Umsetzung von Maßnahmen denn auftreten?**

Wir haben ...das ist ja auch Gradwanderung so einLuftr einheitsplan da ist einerseits druck von oben von der Richtlinie das wir grenzwerte eingehalten müssen , aber auch von Hannover die drauf gucken ob maßnahmen passt, wir haben ja baer auch so ein luftreinhalte plan muss ja auch von der politik beschlossen sein der muss auf jeden fall durch einen ratsbeschluss politischer legitimiert werden. Aber so Maßnahme muss nicht immer der politischen Meinung entsprechen. Ich will nicht sagen dass die dann sagen dann lassen wir die Luft dreckig, sondern können wir nicht lieber ne andere Maßnahme nutzen und wir lassen die weg? Das ist eher das Grundproblem was entstehen kann. Nicht dass sie sagen...ich will jetzt nicht die Politik in Verruf bringen. Sondern die sagen auch Aber gibt es nicht ne andere Maßnahme die genau so wirkt aber weniger Nachteile in der und der Richtung oder so. Und da muss man sich ja auch überlegen das Maßnahme ja auch bestimmt finanzielle Aufwendungen nach sich ziehen und deswegen muss das ja auch durch Rat weil diese Aufwendungen müssen dann ja auch im Haushalt bereitgestellt werden. Viele Maßnahmen gibt's nicht zum Nulltarif, das ist ja auch nicht ganz so einfach. Also zB ein gutes Thema ist in der Luftreinhaltung ist ja auch, es hängt ja nicht nur davon ab wie viel Verkehr auf einer Straße ist ein Hauptemittent bei Luftschadstoffen da hängt ja nicht nur davon ab wie viel verkehr auf den straßen abgewickelt wird, wie viel autos undLkws darüber fahren, sondern auch in welcher Qualität fahren die darüber, wie viele stop and gos, das sind immer so..haben die viele Wartepositionen...Wie gut ist der Verkehrsfluss, umso besser der Verkehrsfluss ist umso weniger sind die Emissionen bei den Luftschadstoffen. Umso gleichmäßiger Verkehrsfluss umso geringer sind Luftschadstoffe die ausgestoßen werden und wenn man zb LFA, also Lichtsignalanlagen, wenn man die untersuchen lässt, vielleicht optimieren lässt, vielleicht neue Anlagen einbaut und vielleicht auch Technik einbaut das sind muss die Kommune ja auch irgendwo alles aus ihrem Haushalt finanzieren.

**K9: gibt es in Osnabrück eine klare Abmachung wer für Einführung der Maßnahmen zuständig ist?**

3: Ja genau, der Fachbereich Umwelt ist federführend für die Entwicklung, für die Modellrechnung die durchgeführt werden, für die Entwicklung von Luftreinhaltungsplänen, für die Entwicklung von Maßnahmen, zuständig wobei dabei ja immer Verwaltung interne Abstimmungen gibt. Und die Umsetzung der Maßnahmen werden auch vom Fachbereich Umwelt als Monitoring überwacht aber die Umsetzung der Maßnahmen gerade was ich jetzt gesagt habe, gerade von LSA Steunerg, Koordination von Lichtstacganlagen wird von Fachdienst Straßenbau weil da kollgenen sitzen die die LSA Anlagen betreuen. Die sich bei der amßanheme Umsetzung dann auch federführen kümmern. werden sich dann bilateral mit Kollegen vom Umwelt zusammen setzen und sagen ja wir prüfen noch mal wie ist die Qualität der LSA Koordination oder wie können wir das verbessern oder holen wir noch mal ein Büro das dann doch noch Verbesserungsvorschläge macht oder doch in sauren Apfel beißen und neue Technik kaufen. Das ist ja auch ein Prozess der Jahre dauert. Das ist ja nicht was man jetzt so.. wir haben jetzt haben wir einen Luftreinhaltungsplan beschlossen vom Rat jetzt setzen wir den einfach mal um, sondern das dauert ja Jahre bis alle Maßnahme umgesetzt sind.

Der Neue Luftreinhaltungsplan im Entwurf geht ja auch viel über Elektrifizierung gesprochen. Ist ja nicht was mal ad hoc aus dem Ärmel schüttel... Oder Umstieg auf umweltfreundliche Verkehrsmittel, wenn ich den Radverkehr fördern will dann muss ich auch neue Radwege bauen und Abstellanlagen für Fahrräder verbessern oder ein Fahrradleihsystem einführen für Leute die mit dem Zug nach Osnabrück kommen. Also es gibt so viele Sachen die passieren müssen das ist da die ganze Stadtverwaltung damit beschäftigt ist. ..Einfach nur damit sie mal einen Eindruck bekommen was da alles so dranhängt.

K. ja das ist auch gut dass kriegt man ja von außen nicht so mit.

Genau, So Umsetzung, dieses Monitoring das dauert schon ein paar Jahre ...und es ist ja auch so dass in den Luftreinhaltungsplänen geschrieben sie haben das Ziel dann und dann die Grenzwerte zu erreichen. Ist ja nicht so dass wir sagen wir schreiben da rein nächstes Jahr werden wir dir erreichen sondern wir haben ja auch Vorlaufzeit...

**K10 :Die Richtlinie erlaubt lokalen Akteuren viel Spielraum wie sie die Richtlinie in Praxis umsetzen, haben Sie das Gefühl dass dies zu kreativen/ innovativen Lösungen geführt hat?**

3: Mir ist jetzt ehrlich gesagt nicht kreatives, innovatives bekannt...Ich weiß nur dass neulich diskutiert worden ist dass es gibt ja an Autobahnen so Lärmschutzwände und diese Lärmschutzwände sind dann so ausgestattet dass sie auch gleichzeitig die Luftschadstoffe rausfiltern können, das ist so eine kreative Maßnahme. Man muss dazu sagen es gibt ja so Modellrechnung für die...das wird dann immer so ein digitales Städte- und Geländemodell mit den Straßen dadrin, wenn sie sich mit GIS auskennen...., die eben halt so reindigitalisiert sind und als Modell so reingebaut worden sind. Wir haben ja 3 Stufen wie diese Luftschadstoffbelastung berechnet wird: wir haben erstmal die Luftschadstoffe die von außen reinkommen wir haben ja viel industrielle Viehhaltung im Umfeld und mit diesen Amoniakverbindungen die in der Luft sind da setzen sich die Feinstäube dran und die werden auch in die Stadt reingetragen. Das sind so Sachen da haben wir keinen Einfluss drauf. Dann haben wir als zweite Stufe darauf aufbauend, wird das ganze Straßennetz mit den Emission durch den Verkehr berechnet und dann wird noch mal die so gegangenen Straßenschluchten berechnet, also der Verkehr der sich dann in jeder einzelnen Straßenschlucht sich bewegt und mit den unterschiedliche Verkehrsdaten und ..wie gut oder schlecht läuft der Verkehr ab? Und das sind dann die 3 Stufen auf den werden dann die Gesamtschadstoffbelastungen dann ermittelt. Und wenn wir Maßnahmen rechnen dann werden eigentlich nur diese dritte Ebene, was

passiert im Straßenraum das wird dann so modelliert. Und dann sagen wir zB wir verflüssigen wir den Verkehr und dann gucken wir wie verbessert sich das? Vor diesem Hintergrund haben wir dann auch schon mal...kann man dann naja auch sagen wäre es vielleicht auch sinnig wenn wir diese Gebäudefronten mit diesen Matten zu bespannen um eben halt Schadstoffe aus der Luft die sich da bilden in der Straße dann heraus zu filtern wir haben auch neulich zB da ging es ..war auch ein Thema bei den Feinstäuben das man auch mehr begrünt weil eben halt die Pflanzen die Feinstäube aus Luft rausfiltern, oder war auch Thema dass regelmäßig besprengt werden weil Wasser Feinstäube rauszieht. Also das sind auch so kreativen Ideen. Neulich gabs so eine kreative Idee ich würde sagen dass ist so eine Art grüne Wände, so ganz schmale, so ein Betonklotz oder Pflanzbereich wo so grüne Wände drin sind diese werden irgendwo aufgestellt und die filtern dann die Luftschadstoffe aus der Luft raus. Sowa gibt's auch und die Industrie ist ja auch sehr kreativ, aber es ist immer noch die Frage: was bringt das? Also diese Metallschutzwände..oder so Gitter aus Titan Metallgewebe also es gibt da sowas also es gibt da teilweise so ganz innovative Idee was die Verkehrsbelastung betrifft.

**K: das sind doch schon einige Beispiel!**

..ja wo es hinpasst...ich mein es gibt ja schon so ganz viele moderne Gebäude wo das hinpasst. Zum Beispiel in Madrid habe ich das gesehen.

**K12: ja okay; Jetzt geht es mehr um Konflikte die durch die Maßnahmen vielleicht auch hervorgerufen werden. Und da wäre jetzt die Frage ob es in Osnabrück auch gegensätzliche Vorstellung gab wie man diese Luftqualitätsrichtlinie am besten umsetzt?**

3: naja ich habe es eben ja schon mal gesagt es gibt immer unterschiedliche Ansätze wie Luftreinhaltung Grenzwerte wieder einzuhalten da kann man schon durchaus unterschiedlicher Meinung. Auch jetzt was ich gerade gesagt habe wenn man jetzt zB in einem Bereich arbeitet mit Fahrverboten, dass man sagt betimmt Fahrzeuge oder Fahrzeugtypen wie LKWs die nachts nicht mehr in die Stadt rein oder auf bestimmten Strecken fahren, oder atsgüber zu Hotspot Zeiten wir haben ja immer so Spitzenzeiten im Verkehr, gerade in einer Großstadt wie Osnabrück, Osnabrück ist ja ein großer Speditionstandort hier, wir sind ja eingekesselt von Autobahnen\_\_viel besser geht's ja gar nicht um Waren zu vertieren, das hat natürlich auch Nachteile für die Wirtschaft wenn wir den Speditionsverkehr einschränken würden durch Fahrverbot

Andere sagen lasst doch die LKWs fahren und Elektrifiziert doch dadurch mehr Buslinien. Ja, aber die elektrifizierte Buslinie bedeutet auch wir müssen mehr Geld in die Hand nehmen um das umzusetzen. Und andere sagen wieder wir setzen gar nicht mehr auf Busse und überlegen eine Straßenbahn einzuführen. Es gibt eigentlich immer Maßnahmen, ..und jede Maßnahme hat auch Nachteile und da muss man eben auch abwägen welche Vor- und Nachteile hat diese Maßnahme und was auch ein ganz wichtiger Punkt ist, das ist die Wirkung dieser Maßnahme? Das ist der Springende Punkt. Wir müssen ja immer abschätzen wenn wir diese Maßnahme durchführen was hat das für eine Wirkung? Deswegen auch diese Modellrechnung...wir hatten zB diskutiert ob Transitverbot für die Umweltzone für LKWs einführen und dann haben wir ganz groß angelegte Verkehrserhebung gemacht und ermittelt wie viel Prozent fahren denn wirklich mit nem Transit durch und dann haben wir das Hildesheim durchrechnen lassen und haben wir festgestellt dass die Maßnahme und ihre Wirkung gar nicht so gut ist als wir uns das erhofft haben und dass die Nachteile für die Betriebe zB unheimlich hoch sind. Also A) mussten sie auf Fahrzeuge auf neue Plakette umstellen oder Ausnahmanträge stellen und dann noch ein Fahrverbot dass ist natürlich ziemlich heftig. Deswegen ist es auch schwierig zu sagen.. muss man immer ganz individuell überlegen welche Maßnahme kann

man den dort ergreifen? Ich kann zum Beispiel wenn ich einen Streckenabschnitt habe der hoch belastet ist mit NO<sub>2</sub> kann ich nicht sagen ich elektrifiziere den Busverkehr und stelle fest auf dem Abschnitt fahren gar keine Busse. Oder ich nehme den LKWverkehr raus dann muss ich sagen ja..wir hatten zB mal diskutiert ob man den LKWverkehr vom westlichen Abschnitt des Wallrings auf den östlichen Abschnitt verlagert und haben dann festgestellt naja der östliche Wallring ist auch schon grenzwertig, dann kommen wir da über die Grenzwerte da ist auch so eine Maßnahme die ist nicht so passend. Man muss auch immer sagen was hat das für eine Auswirkung so eine Maßnahme, also finanziell aber auch in der Sache, also bei jeder Maßnahme wird immer geguckt also was bringt das und was hat das für Auswirkungen? Und dann hat man meistens so ganzen Katalog an Maßnahmenvorschlägen die man so in einer Matrix dann quasi aufbereitet wo man sagt dass sind die Vorschläge die fallen raus und das sind die Vorschläge die wir weiter verfolgen bzw wenn man klug ist dann lässt man sich das durch die Politik absegnen. Die müssen ja letztendlich den Luftreinhalteplan beschließen. Auf den ersten Blick sagt man: ach ganz einfach: nehmen wir den LKWverkehr raus und gut ..oder wie elektrifizieren die Busse und dann haben wir keinen Ärger mehr aber da gibt es auch technische Grenzen von E-Bussen wenn man nicht überall diese Leitungen ziehen möchte. Und wenn man diese Leitungen zieht, dann kann man keine Bäume mehr an den Straßen haben, aber die wollen wir ja eigentlich auch haben denn die Bäume sollen ja die Feinstäube filtern, ja was macht man denn jetzt nun?....Also es ist schon..man muss da schon sehr viel im Blick haben. Wobei ich sagen muss die Maßnahmebündel die ergriffen werden wenn man so andere Luftreinhaltepläne liest...der Straus von Luftreinhaltemaßnahmen wiederholt sich relativ oft. Ich hab mal zB mal in einer Stadt gehört die hatten Probleme auch mit zu viel Verkehr der ging da mitten durch die Innenstadt und dann haben die Planner dann einfach, das war ein Verkehrsplanungsbüro, normalerweise sagt man immer ja nehmen wir den LKWverkehr raus ?? LKWverkehr wird ja immer negativ besetzt und dann gut...aber die haben das dann andersrum gemacht: den Individualverkehr raus und haben den LKWverkehr drinnengelassen..Ich weiß nicht ob ich das so toll finde, aber das ist eben auch was ganz kreatives, mal andersrumgedacht. Naja wenn ab und zu mal ein LKW durchfährt ist das nicht so schädlich als wenn da noch ein LKW plus 10.000 Fahrzeuge plus eine Straße fahren.

**K13: auch interessant, das Beispiel habe ich auch noch nicht gehört. Jetzt gibt es einmal eine Frage mit einer Skala wie sie den Konflikt in Osnabrück beschreiben würden: also als aggressive, intensive, sachlich, oder anders?**

Also an diesen Maßnahmenvorschlägen reiben sich schon die prinzipielle Vorstellungen weil es ja verkehrliche Maßnahmen sind wie unsere Verkehrsentwicklung voranschreitend soll, aber im Grunde genommen dadurch dass wir so eine klare Vorgabe haben durch die Luftqualitätsrichtlinie halten sich da eigentlich auch alle zurück. Ich finde schon dass man ..also aggressiv würde ich jetzt nicht so sagen...ich glaube man ist mehr auf so einer sachlichen Ebene unterwegs. Denn ich glaube dass bei uns die ganzen politischen Akteure schon seit Jahren gemerkt haben aus der Nummer komme die jetzt nicht raus und wie gesagt..ich glaube wenn sie mit Ratsvertretern anderer Kommunen reden und da auch solche Maßnahmen diskutiert werden auch wenn man ein bisschen in den \_\_\_ unterwegs ist. Bundesweit sind da wieder LKW Fahrverbote wegen Stickstoffdioxiden diskutiert.

K: also eher sachlich?

3:klar wenn sie mal das Ratsprotokoll lesen dann wird da auch ein bisschen vom Leder gezogen aber im Grund ist man sich darüber einig, alle sitzen da und denken irgendwas müssen wir da jetzt machen. Ich weiß auch gar nicht so genau...ich weiß nur beim Lärmsaktionsplan ist es so, dass

Hannover nur Postbote spielt, die müssen die Pläne ja nach Brüssel schicken... Und die Kollegen aus Hannover die die Lärmaktionspläne ?? Aufsichtsaufgaben auch wenn wir keine Grenzwerte haben, nee wir spielen nur Postbote. Sie schicken uns den Plan wir gucken aha steht drinne, okay wird weitersgeschickt. Ist meinetwegen inhaltlich sauber abgearbeitet, Maßnahmenvorschläge, Wirkungen und etc. und dann wird's weiter geschickt. Ich weiß nicht wie das bei den Luftreinhalteplänen aussieht, weil es da ja Grenzwerte gibt, dass Hannover da vielleicht auch ein bisschen deutlicher hinterherguckt. Und vor diesem Hintergrund wird der Druck eigentlich in Hannover aufgebaut bzw. dass ist ja nun die nächste Höhere gesetzte Ebene für uns und ähm...wir haben auch als wir den ersten Luftreinhalte- und Aktionsplan haben wir auch einen Arbeitskreis gehabt und da haben wir auch Akteure eingeladen vom IHK, vom Güterverband Niedersachsen e.v., Handwerkskammer, Vertreter vom Stadtwerk der sich um den Busverkehr kümmert und haben da eigentlich auch immer wieder diskutiert welche Maßnahmen können die ergreifen. Also vor diesem Hintergrund das ist natürlich auch eine Möglichkeit auch schon im Vorfeld Sachen zu diskutieren. Da zb auch lang und breit die Einführung der Umweltzone und die Absteckung der Umweltzone diskutiert worden, besprochen worden. Ich würde mal so sagen die Konflikte...oder der Sachverhalt ist schon vorzeitig besprochen worden und da sist auch ganz gut weil eben dann halt auch die Konflikte nicht so durchbrechen. Meines erachtens macht es wenig Sinn gegen irgendwelche Akteure gegen was durchzusetzen, sondern dass mit dem Akteuren zusammen zu besprechen und dann im Arbeitskreis zu sagen wir bewegen uns da ein Stück in der Richtung und wir bewegen uns in die Richtung und dann treffen wir uns irgendwo da wo es gut ist für die Umwelt. Also das ist glaube so, also ich weiß nicht wie weit der Fachbereich Umwelt im neuen Luftreinhalteplan vielleicht mit der IHK ein Gesprächstermin hat. Es gab immer Gesprächstermine mit bestimmten Organisationen um das einfach auch einvernehmlich auch irgendwo zu transportieren. Also da unterstellt uns auch keiner dass wir das einfach aus Bosheit machen sondern das sind einfach sachzwänge. Und ich glaube auch vor dem Hintergrund die politische Diskussion sachlich geblieben. Also dieses Mal haben wir diesen Arbeitskreis überhaupt nicht groß in Anspruch genommen aber naja gut, das liegt dann wahrscheinlich auch an den Maßnahme, letztes mal mit der Einführung der Umweltzone war schon ein dickes Brett was man da bohren musste..Einführung der Plaketten und Umweltzone..das war schon ein ziemlicher Quantensprung.

**K14: okay, genau, in nächster Frage geht es ja auch darum wie der Konflikt zwischen Akteuren gelöst wurde?**

3: ja durch die Einrichtung eines Arbeitskreises wo dann eben auch mit den betroffenen Akteuren, also wir hatten auch Vertreter von den Fraktionen und Verwaltungen es war eben halt so ein großer Rundertisch oder Arbeitskreises da wurde eigentlich schon viel besprochen und man hat sich dann da auch geeinigt, das ist sicherlich ein guter Weg mit der Problematik umzugehen.

**K15: Okay, dann kommen wir auch schon zu den zwei letzten Fragen: Haben Sie das Gefühl dass es innerhalb der Behörde Schwierigkeiten gibt neue Maßnahme einzuführen weil das neue Abläufe oder andere Zeiten bedeuten würde?**

3: Nee das glaube ich eigentlich nicht. Ich glaube schon dass innerhalb in der Behörde schon klar ist dass man da was bewegen muss und Maßnahmen umsetzen muss. Ich glaub nur bei der Maßnahmenumsetzung das sind schon sehr sehr komplexe Arbeitsschritte die man hat die auch eine gewisse Zeit dauern und die auch nicht immer so konfliktfrei wenn man zb überlegt eine Straße zu E-Bus Linie umfunktionieren und die Anwohner finden das nicht toll...einfach so. Und mit den

Konflikten mit den Anwohnern müssen wir als Verwaltung dann leben also wir müssen dann ja auch irgendeine Lösung finden bevor das überhaupt in der Politik besprochen wird. Ich glaube innerhalb der Verwaltung ist das gar nicht so schwierig bzw. Innerhalb der Verwaltung ist es dann schwierig wenn unsere übergeordneten Gesetze und Verordnungen dem widersprechen aber wenn man klug ist dann hat man das schon vorab soeingetacktet mit den Maßnahmen dass man in den Zwiespalt mit anderen Gesetzen gar nicht erst kommt. Zum Beispiel was ich gerade gesagt habe mit der E-Bus Linie die dann durch eine Straße gehen soll, dann muss zB das Parken wegfallen also die Geschäfte haben für Ihre Kunde keine Parkplätze vor der Haustür und die Geschäfte fürchten um ihre Existenz, das ist zB so ein Punkt. Oder ander Endhaltestelle dann irgendwelche Mobilpunkte wo die Busse aufgeladen werden, die da wohnen in der Wallerchei und bis jetzt so ganz kuschelig gewohnt haben so ganz die finden das auch nicht so toll. Bei der letzten End- Haltestelle haben sie jetzt ein altes Gräberfeld entdeckt, also ein steinzeitliches Gräberfeld, da hat dann die Bodenarchilhoe gesagt mmmh nicht so einfach. Also ich glaube weniger...das Problem ist ja diese Maßnahmenvorschläge werden geprüft, die Machbarkeit wird geprüft und die Wirkung wird geprüft aber wenn man ins Details geht da kann man schon so ganz schöne Überraschungen erleben wo es dann auch schwierig wird wie jetzt zB bei der Umsetzung der E-Bus Linie. Das geht dann halt nicht so, das flutscht dann halt nicht so. Da treten dann auf einmal Konflikte zutage die man vorher einfach nicht so..ja die kann man überhaupt nicht überblicken, das ist einfach...ganz banales Beispiel ist die wollen da irgendwas hinbauen und stellen fest das das sind irgendwelche Leitungen die in keinem Plan drin sind weil sie von Anno Zug sind oder weil das irgendjemand nicht aktualisiert hat. Der Teufel steckt manchmal im Details. Deswegen würde ich nicht sagen dass da die Verwaltung da so bremst sondern dass eben die Umsetzung an sich komplexer ist und wir bewegen uns hier ja auch im Stadtbereich wo eben ja auch ein ganz komplexer dicht bebauter raum ist wo wir halt auch wenig Spielraum haben irgendwas auszuweichen, zB bei der E-Linienbusstraßen, wir haben da einen Straßenraum der ist begrenzt, das haben wir rechts und links Häuserreihen, den können wir nicht breiter machen, wir planen ja nicht auf einem freien Feld sondern in einem total komplex eng bebauten System und ich glaube dass ist der springende Punkt der die Umsetzung der Maßnahmen nicht so einfach macht. Da muss man manchmal ganz schön viel Gehirnschmalz einfließen lassen um...oder zB was ich gesagt habe die Verflüssigung des Verkehrs die Koordinierung der Lichtsignalanlagen diese Optimierung der abgestimmten Lichtsignale der Grünzeiten sagen wir mal hat auch eine Grenze: wenn ich auf einen Straßenabschnitt eine bestimmte Menge an Verkehr habe da kommt es immer wieder zu Stau also da können Sie eine Hightech-anlage hinstellen, irgendwann ist die Kapazität voll. Manchmal sagt die Politik: ach optimiert doch die Lichtanlagen, dann kann man vielleicht da noch ein bisschen was rausholen oder da aber also das ist dann...ich würde das eher so sehen, dass in der Praxis die Probleme auftreten, nicht weil wir uns das hier überlegt haben, sondern es gibt einfach Schwierigkeiten dabei. Also in der praktischen Umsetzung der Maßnahme da kann man manchmal schon ganz schöne Überraschungen erleben.

**K16: So dann kommen wir jetzt zur letzten Frage: die ist zukunfts gewandt, also wie Ihrer Meinung nach das Problem der Stickstoffdioxid**

3: Also ich bin nun schon mit diesen ganzen Maßnahmen schon seit Ewigkeiten unterwegs und ich hab auch ganz viel im Kopf dass ich weiß...also wir propagieren ja zB auch in Osnabrück den Umstieg auf Umweltverbund dass heißt förderung von ÖV, Radverkehr, Fußverkehr, E-Mobilität, park and ride, carsharing, wenn ich ganz ehrlich sein soll habe ich so langsam auch schon die Schere im Kopf ,ich habe im Augenblick auch keine Ahnung mehr was wir uns noch alles überlegen sollen...ich bin da auch ein bisschen verbrannt ..das ist so schwierig einen Weg zu finden.

## Interview 4

### **Lokaler Akteur: Klimaallianz Osnabrück, Bürgerdialog Verkehrswende Osnabrück**

**29.11.2017**

**K1: So, der erste Themenblock befasst sich so ein bisschen mit den Zielen der Luftqualitätsrichtlinie und da wäre die erste Frage ob die EU Luftqualitätsrichtlinie klar und verständlich formuliert ist oder...**

4: Dazu müsste ich sie gelesen haben, das kenne ich nicht, aber ich lese ja dauernd in der Presse dass es da eventuell ein Verfahren gegen die Stadt, nicht nur Osnabrück sondern andere Städte, läuft. Und ich finde das völlig in Ordnung und für Osnabrück gibt es die Umweltzone und es gibt den großen Streitpunkt der durch die Presse geht die Sperrung des Neumarktes und da gibt es klare Zahlen, die habe ich hier auch mitgebracht: Als der Verkehr 4-spurig über den Neumarkt ging, hatte man da so um die 27.000 PKW/Fahrzeuge und dann hat mans gesperrt, ganz, weil dieser Tunnel da ausgehoben wurde, da war so ein Fußgängertunnel drunter. Und dann hat man in dieser Zeit festgestellt es verschwinden in dieser Zeit ca. 15.000 Fahrzeuge aus der Stadt, weil die dann auf einmal, wenn man sich die Straßenkarte anschaut, die wollen Hella nach Belm also quer durch die Stadt über diese Ost-West Achse und die fahren nun jetzt auch über die Autobahn. Und die 15.000 Fahrzeuge sind einfach nicht mehr in der Stadt und die, fahren auch sicherlich einige durch Wohngebiete aber das entscheidende ist dass der Hotspot Neumarkt ist reduziert worden. Und zwar gab es da etwas 60 Mikrogramm pro m<sup>3</sup> Luft, Stickoxide. Feinstaub ist nicht mehr das Problem. Und als man die und als man die Autos rausgenommen hatte, hat man das auf etwa 40 runtergebracht, knapp über 40. Und dann die..von diesen 40 Mikrogramm sind etwa 20 den Bussen anzulasten, das ist ja der zentrale Umsteigepunkt da fahren also alle Linien und alle Busse drüber, wie viel Hundert kann ich gar nicht sagen. Und die anderen die restlichen 20 Mikrogramm sind die Grundbelastungen. Wir haben also 20 Mikrogramm Busse; 20 Mikrogramm Grundbelastung und 20 Mikrogramm PKWverkehr und als man den PKWverkehr rausgenommen hat, hatte man auf einmal etwa den Grenzwert erreicht und jetzt kommt das Entscheidende weil das in der Diskussion völlig verloren geht: Am Schlosswall, das gehört ja auch zu diesem Ring, am Schlosswall gibt's ne Messstation und an dieser Messstation sind..ist ein Anstieg um nur 2 Mikrogramm zu verzeichnen gewesen, das heißt ..gefühl ist für Leute die mit dem Auto fahren und jetzt nicht mehr über den Neumarkt fahren können der Wall voller, also der Ring, aber von der Luftbelastung her hat sich das dort nicht ausgewirkt und die Verwaltung hat damals sogar gesagt unter Umständen sind die 2 Mikrogramm Aufschlag vermutlich nur durch sehr häufige Autobahnsperrungen zustande gekommen und dann führen die Umleitungen teilweise durch die Stadt. Also man kann sagen diese Richtlinie, die ich im Details jetzt nicht kenne, finde ich sehr gut, weil damit Druck ausgeübt wird auf die Kommunen und die sich anstrengen müssen. In Osnabrück sieht das ja so aus, dass man diesen neuen Luftreinhalteplan aufstellt und damit auch die deutsche Umwelthilfe mit einer Klage gedroht hat, zunächst einmal beruhigt hat, wann der fertig wird, dass weiß ich nicht, dass muss in den nächsten Monaten der Fall sein. Und weil das so ist, also ich war damals so relativ leidenschaftslos, weil ich dachte der Neumarkt ist ein Punkt wir brauchen ein ganz anderes Verkehrskonzept, aber als ich hörte dass da auf einmal die Sache runter geht und woanders nicht in die Höhe geht, hab ich gedacht dass ist in Ordnung weil wir auch...ich bin einer der Initiatoren des Bürgerdialogs Verkehrswende und da haben wir jetzt schon 7 Veranstaltungen, da hatten wir als 1. Veranstaltung Februar letzten Jahres, da ging es gerade um den Neumarkt, eine Veranstaltung, da

war ein Lungenfacharzt, Dr. Lobk???, ich würde Ihnen auch die Adresse geben wenn Sie da noch was fragen wollen, der ist sehr engagiert, also national, in verschiedenen Gremien arbeitet der mit. Und der hat einfach deutlich gemacht das ist eine gesundheitsgefährdung speziell für Kinder und für alte Leute und das war sehr anschaulich und von dem Moment an war mir klar wenn die Zahlen runtergehen durch eine Sperrung und woanders nicht hochgehen, dann ist das politisch geboten.

**K2: Sind Ihnen denn andere Städte oder Bundesländer bekannt die diese Richtlinie anders interpretiert haben? Das baut jetzt natürlich wieder sehr auf die vorangehende Frage drauf auf...**

4: Kann ich nicht sagen. Ich denke nur dass diese Richtlinie insgesamt gut ist und dass davon gesamt Deutschland oder die gesamte EU betroffen ist und dass dort in Vergangenheit die Bundesregierung einfach zu träge gewesen ist und zu uninteressiert und wenn man jetzt sich diesen zweiten Dieselgipfel von gestern sich anhört, dann ist es ja auch...sind sehr viel warme Worte, aber praktisch folgt nichts denn diese Summe die da bereit gestellt ist, ich weiß nicht wie viel das ist, das ist ja ein Tropfen auf den heißen Stein. Und man will nicht wirklich an das Problem der Verkehrsentwicklung ran, das ist der Punkt und deswegen ist auch...dieser Bürgerdialog hat den Sinn, es geht gar nicht in erster Linie darum sachlich etwa auszuarbeiten, sondern etwas zu vermitteln. Gerade beim Verkehr geht es ja immer um hauen und stechen und mit sehr viel Emotionen und es geht eigentlich darum in einer öffentlichen Diskussion deutlich zu machen, wir haben bestimmte, auch Klimaschutzziele, natürlich auch die Luftreinhaltungsziele und wenn wir die erreichen wollen, kommen wir um eine Verkehrswende nicht rum und ich sagte Ihnen ja ich war 81 bis 87 im Rat und damals hatten wir eine schwarz-gelbe Bundesregierung und ich meine der Innenminister hätte Mayhofer geheißen, das weiß ich jetzt nicht genau, aber ich weiß noch genau, damit haben ich nämlich damals mehrfach im Rat argumentiert: Diese Bundesregierung hat gesagt in den Städten ist das Auto der Umweltfeind No. 1. Nun hatten wir damals noch keine Katalysatoren und so weiter und noch Bleihaltiges Benzin, aber es ist...was durch die Emissionstechnik, Emissionsreinigungstechnik erreicht worden ist, dass ist durch die Verkehrsanstiege wieder kompensiert worden, also diese rebound-Effekte. Und dieser Modus, die Vorstellung, das Paradigma wie man Verkehr abwickelt hat sich eigentlich kaum geändert. Sie kennen wahrscheinlich Stefan Rammler?

K: Hm, nee der sagt mich jetzt gerade nichts...

4: Der hat die Bücher geschrieben „Schubumkehr“ und „Volk ohne Wagen“ und der war auf Einladung der OLB, die OLB macht immer so ein OLB Forum, war der vor wenigen Tagen, letzten Donnerstag, glaube ich, hier. Und er sagt wir haben eigentlich eine Vorstellung von Verkehr in Deutschland: jeder hat ein eignes Auto, dass dann 23 Stunden am Tag steht, jeder fährt selbst und alles wird durch einen Verbrennungsmotor angetrieben. Und das ist ein Modell das auf Dauer nicht haltbar ist. Sie merken ich bin sehr stark beim Verkehr ich mich da auskenne.. und das sind, die natürlich nicht von den Stickoxid her problematisch sind, die Gebäudeheizung, aber da muss man aus Klimaschutzgründen runter sehen. Also die eine so genannte Wärmewende ist die eine Säule wo die Stadt etwas machen könnte und die Verkehrswende ist die andere Säule und bei der Verkehrswende haben wir eben nicht nur die Klimaschutzziele sondern eben auch die Luftreinhaltungsprobleme.

**K:3: so die dritte Frage geht auch noch mal mehr auf die Richtlinie habe, aber dann geht es auch schon mehr in eine andere Richtung über. Hier ist noch mal die Frage ob Sie das Gefühl haben, dass manche Akteure , auch hier lokal, die Richtlinie so ein bisschen zu ihrem eigenen Vorteil nutzen oder interpretieren?**

Auch das müsste ich die Sachen kennen, aber ich kann allgemein sagen dass Politik in vielen Punkten ein großes Barungsvermögen hat und man sich sehr schwer tut etwas visionär und wirklich vereinnahmend anzugreifen und das gilt z.B. auch für die konkreten Akteure der Grünen im Stadtrat. Ich hatte auch den Eindruck die hatten bis vor 1 ½ Jahren waren die in einer Zählgemeinschaft mit der SPD und hatten dann sozusagen die Mehrheit, sie mussten regieren und dann haben sie sehr viel auch strategisch und taktisch bedacht und bei bestimmten Konfliktpunkten wie der Ausweisung so eines Gewerbegebietes in der Nähe eines Wohngebietes vor 2 oder 2 ½ Jahren, habe ich so gemerkt in welchem Dilemma die stecken. Man kann natürlich nicht einfach mit dem Kopf durch die Wand, man muss also auch strategisch denken. Aber ich habe dort den Eindruck dass die Strategie und dass strategische Denken, das inhaltliche visionäre Denken einfach lähmt. Und ein Ratsmitglied, eine Ratsfrau die eben in der letzten Periode im Rat war, die traf ich nach der letzten Wahl, die war im September 2016, sag: wie ist es im Rat? „Ich bin nicht mehr im Rat“ Ich sag: warum denn nicht?, sie ist bei den Grünen, sagt sie: ich will doch nicht taktieren und immer strategisch denken ich will doch inhaltlich was umsetzen“. Und dieses inhaltliche Umsetzen, dass das so schwer fällt, ist vielleicht die grundlegende Politikerkrankheit und es gibt Leute, das kann ich aber nicht bezogen auf diese EU-Richtlinie sagen, die gucken wie kann ich die Sachen umgehen indem ich irgendwelche Lücken in der Richtlinie suche, andererseits muss ich sagen, das ist auch durchaus legitim, ich erinnere mich dass ich früher als ich da in der politischen Arbeit war und auch heute noch, immer auch gucke, wo gibt den das Gesetzeswerk oder die Vorschrift was her für meine eignen Interessen. Aber in diesem Fall geht es um eine Vermeidung und nicht um eine Öffnung. Und dies betrifft, ich glaube schon dass der ganze Rat sagt: „jaja wir wollen natürlich gute Luft in Osnabrück haben“ aber dass es dort Leute gibt die merken es geht ans eingemachte, zB was die Reduzierung des MIV (motorisierter Individualverkehr) und da trauen die sich nicht ran. Es wird ja immer gesagt wir müssen den Umweltverbund stärken aber wenn es darauf ankommt den MIV zu reduzieren, dann hat man große Probleme. Und in einem anderen Fall was die Wärmewende noch angeht, da könnte man wenn man neue Wohngebiet ausweist sofort den KfW 55 Standard ansetzen, dass heißt eine ganz besondere Wärmedämmung die dann eine Nachheizung auch nur mit einer Wärmepumpe ermöglicht und da geht jetzt auf einem ehemaligem Kasernengelände ein ganzes Baugebiet mit 800 Wohneinheiten glaube ich ans Netz und da haben die einen Standard von KfW 40 eingereicht, dass heißt da ist noch fossile Nachheizung möglich und notwendig. Und das heißt wenn die Klimaschutzziele 2030, 2040, 2050 erreicht werden sollen und nach 2040 darf nach Auskunft der Bundesregierung nicht mehr fossil geheizt werden, dann führt man jetzt in eine Entwicklung rein in die im Grunde genommen zum jetzigen Zeitpunkt, schon überholt ist und da weiß ich definitiv vom Stadtbaurat, der hat das, als wir das im Klimabeirat angesprochen haben, angesprochen, der hat gesagt: „Ja, das war politisch nicht durchsetzbar.“ Und ich weiß auch noch, das ist aber jetzt schon 10-15 Jahre her ein kleinere Siedlung, Neubaugebiet, das war noch unter einer anderen politischen Mehrheit angeschoben worden und da sollte vorgeschrieben werden Gründdach bzw. Solaranlagen, PV Anlagen und thermische Solaranlagen und der Bebauungsplan war noch nicht verabschiedet. Dann gab es einen Mehrheitswechsel und die CDU hat dann gesagt nee keine Vorschriften, wir machen den Leuten keine Vorschriften. Das ist ja im Grunde genommen dieser politische Vergleich und diese politischen Positionen: die einen sagen: es muss alles über den Markt geregelt werden und es muss alles über Freiheit laufen und die anderen sagen: nein, wir müssen auch was regulieren. Und das ist, wenn man so will, der Fluch der neo-liberalen Denke seit 1980 etwas Magrit Thatcher oder Donald Ragon, die ja diese Pferde-Spatz-Theorie entwickelt haben: nach dem Motto: wir müssen den Pferden genügend Essen geben, damit die Spätze aus den Pferdeäppeln noch die Reste rauspicken können und deswegen alles laufen lassen und spätestens 2008 bei der Leeman-Pleite da hat dann sogar auch die

FDP in Gestalt eines Herrn Westerwelle gesagt ja vielleicht müssten wir doch ein bisschen mehr regulieren. Also in der Politik haben Sie genau diese beiden Positionen: wir möchten etwas vorschreiben und die anderen sagen: um gottes willen, ihr werdet den freien Bürger doch nicht eingrenzen wollen, aber in diesem Fall ist es ja so schön, es kommt von der EU und was von der EU kommt das wird ja grundsätzlich erst mal als in Deutschland zumindest als in Ordnung angesehen. Zwar im Details, die Gurkenkrümmungen und sowas nicht aber das ist ja schon eine Sache die als Gesundheitsschutz durchaus akzeptiert ist, im grunde.

**K4: Jetzt geht's es in bisschen über die Maßnahmen hier in Osnabrück. Die erste Frage wäre ob die Richtlinie gewisse Maßnahmen vorsieht oder auch von der Bundesregierung weil die hat ja das in da Bundesimmissionschutzgesetz mit übernommen, die Richtlinie oder dem Land Niedersachsen?**

4: Da fehlen mir die Details aber ich wäre Ihnen dankbar wenn Sie mir mal die Links zuschicken würden, damit ich mir jetzt endlich mal die Sache durchlese

**K5: Ja gerne, das mache ich. Ist Ihnen bekannt welche Rolle oder Einfluss das Bundesland Niedersachsen also die Ministerien in Hannover hier auf Osnabrück haben oder die nicht-Einhaltung von Stickstoffdioxid?**

4: Keine Ahnung.

**K6: Haben Sie das Gefühl dass in Osnabrück die Mittel und bestimmte Maßnahmen vorhanden sind dass man die Stickstoffdioxidwerte reduziert?**

4: Also die Umweltzone ist ja was das auch sehr viel Streit ausgelöst hat aber da habe ich, im übrigen über die Presse und natürlich auch von einigen Ratsmitgliedern in Diskussionen mitbekommen. Die Stadt hatte gar keine andere alternative sie musste diese Umweltzone einrichten um wenigstens annähernd an diese Vorgaben ranzukommen, weil sie sonst eben vor den \_\_Kardi??\_ zitiert hätte werden können.

**K7: Gibt es Probleme die ihnen bekannt sind wenn solche Maßnahmen wie die Umweltzone oder die Sperrung des Neumarktes oder was auch immer umgesetzt werden sollen?**

4: Ja also die...es hat sich aufgrund dieser Neumarktsperre der sogenannte „Bund Osnabrücker Bürger“ (BOB) gegründet und ist zur Wahl angetreten und hat auch zwei Sitze im 51-köpfigen Rat erreicht. Und damals, das ist aus einer facebook Gruppe entstanden, und das lief ziemlich..aber ich habe damals den Initiator der war in einem Büro im Neumarkt in diesem neuen Gebäude, den habe ich angesprochen und gesagt es bildet sich gerade eine Gruppe Bürgerdialog Verkehrswende und wir würden gerne eine Veranstaltung zum Thema Luftreinhaltung usw. machen und Verkehrssperrung am Neumarkt –nützt er der Sache oder schadet er der Sache? Könnte ich mal mit ihnen sprechen und habe mit ihm gesprochen. Das war ein 1-stündiges Gespräch und dann habe ich anschließend seine Zusage gehabt er würde teilnehmen, das war im Dezember vor 2 Jahren und dann war die Veranstaltung im Februar und dann habe ich ihn, also mit ihm Kontakt aufnahm merkte ich, er war gar nicht mehr so bereit und hat dann gesagt wir machen da gerade unsere Gründungsveranstaltung an dem Abend, d.h. er wusste schon den Termin, schon Ewigkeiten und anscheinend bewusst was drauf gelegt damit sie nicht kommen mussten, damit sie sich nicht öffentlich stellen mussten im Rathaus, manche haben diese Gruppe als Neumarkt-Pegida bezeichnet und einer der da Mitglied eines Ausschusses ist, das ist ein ganz übler Finger weil er wirklich mit postfaktischen Dingen operiert, [...] dann erzählt er es gibt da eine Untersuchung vom

Bundesumweltamt, aber ich kann Ihnen am Beispiel gleich schildern, was daran schief ist. Und diese Gruppe hat, ich will nicht sagen Afd-Qualität, aber sie nennen sich selbst Wutbürger, das hat der benannte Herr bei einer Reihe der Veranstaltung mobile Zukunft in Osnabrück, die haben auch eine eigene Seite, da haben sich Stadt und Stadtwerke zusammengetan und es hat jetzt schon 4 Foren gegeben, das macht ein Büro aus Hamburg „Orange edge“ oder so. Und da war er auch angesprochen und gefragt was haben Sie für Vorschläge da hat er gesagt ich habe keine Vorschläge ich muss auch keine machen, ich bin Wutbürger. Also diese denke ist da verbreitet aber immerhin haben sie so viel Stimmen bekommen dass sie eben im Rat jetzt sind...Und Sie fragten ob es da einige Entwicklung gegeben hat, das wäre die eine Entwicklung und es hat natürlich nicht nur der BOB sondern auch die CDU hat dann damals zur Kommunalwahl, die war ja im September 2016, gesagt: lassen Sie uns die Kommunalwahl zur Volksabstimmung über die Neumarktspernung machen, also die haben sozusagen in einem Punkt das popularisiert und versucht darüber ne Wahl zu entscheiden obwohl es in der Stadt tausend andere Punkte gibt die diskutiert werden müssen aber das schon mal vor 10 Jahre oder so gewesen als die große Straße da neu gepflastert wurde und da gabs irgendwelche Problem mit dem Granit aus China, ich weiß es nicht mehr im Details, und das wurde hochgezogen und dann hat auch die damalige Mehrheit die Wahl verloren. Es ist im Grunde eine populistische Wahlkampfführung.

**K8: Sind Ihnen noch andere Maßnahmen bekannt...?**

4: Ja wie gesagt der Luftreinhalteplan, der wurde ja kontrovers diskutiert, da gab es auch einige im Rat, ich habe die Details nicht mehr im Kopf, das ist ja auch schon eine Weile her, die dagegen heftig polemisiert haben, natürlich in der Öffentlichkeit. Im Grunde genommen ist es immer dieses Muster: Die Probleme sind doch viel größer was nützt es wenn wir hier in der Stadt da was machen. Dann wird natürlich von der Verwaltung und den Befürwortern argumentiert es gibt ne Grundbelastung, dann sorgt doch erstmal dafür dass das Kraftwerk in Ebenbühen abgeschaltet wird, ich mein das wird ja demnächst abgeschaltet. Das kommt ja...von Westen tragen die ja ihre Steinkohleverbrennungsemissionen rein und es gibt ja eben noch viele andere. Erst müsst ihr..und dann will aufs Auto fahren oder das Auto fahren in der Umweltzone verzichten.

**K9: das ist jetzt auch mehr so eine organisatorische Frage ob Ihnen bekannt ist wer für welche Maßnahme verantwortlich ist oder wie diese Richtlinie wer ist da für die Umsetzung...**

4: wer da auf Bundes-, Landes und Kommunalebene?

K: nee hier in Osnabrück

4: In Osnabrück ist das federführend Herr Gerdts und er ist da einer..der Leiter. Und weil wir von Klima gesprochen haben, ich habe viel zu tun mit de Klimamanagerin Frau Rademacher und die ist unersteht dem Abteilungsleiter Lange/r.

**K10: okay, es geht jetzt noch mal um die Richtlinie,also diese Richtlinie gibt ja, simple gesagt, diese Grenzwerte vor und welche Maßnahme jetzt ergriffen werden ist ja oft den lokalen Akteuren selbst überlassen und haben Sie das Gefühl dass es dabei auch zu kreativen oder innovativen Ideen oder Maßnahmen kommt hier in Osnabrück?**

4: Das kann ich Ihnen jetzt nicht sagen, da wird Ihnen auch Herr Gerdts mehr sagen können, aber ich glaube schon dass die üblichen Muster klar sind, man muss die großen Gruppen der Emittenten muss man versuchen zu bearbeiten und weniger wegen der Stickoxide mehr wegen der Klimaziele

engagiere ich mich besonders beim Thema Verkehr, warum? Weil für mich der Verkehr der am leichtesten zu bedienende Stellschraube ist, jetzt im Hinblick auch Klima, aber da hängt ja auch wenn wir diese Verbrennungsmotoren und die Emissionsproblematik hängt ja auch die Luftqualität dran. Und im Grunde genommen hat man nur einen Akteur, das ist der Rat in der Stadt, der könnte also sagen wir ändern das, ist ein bisschen zu simpel gedacht, denn wir müssen noch das Umland dazurechnen. Osnabrück hat ja 21.000-50.000 Auspendler und die Stadt ist, aber das gilt für Oldenburg auch, relativ eng geschnitten. D.h. bei der Eingemeindungsrunde 1970 ist der Zirkel relativ eng gestellt worden. Wenn Sie sich Münster anschauen in NRW da haben Sie ja riesige Gebietskörperschaften gemacht, da ist ja der Landkreis Münster aufgelöst worden und es ist eine riesige Stadt wo sie teilweise weit über die Prärie fahren um da anzukommen. Hier in Osnabrück wenn sie an einige Stellen wollen da fahren sie auch durch die Walachei aber überwiegend ist das sehr eng. Und wenn Sie sich da, das können Sie auch im Internet nachgucken, da sind ja immer die Einwohnerdichten genannt. Osnabrück hat 120.000km<sup>2</sup> und 165.000 Einwohner, Münster hat über 300.000 km<sup>2</sup> das ist das dreifache und das hatte damals einen politischen Grund: der SPD Vorsitzende im Osnabrücker Stadtrat war gleichzeitig Vizepräsident des Niedersächsischen Landtages und der hatte Angst dass wenn man die schwarzen Umland Gemeinden eingemeindet dann verliert ert die SPD im Stadtrat ihre Mehrheit. Das gibt die SPD ganz offen zu. Aber mittlerweile weiß man dass auch die schwarzen Angst hatten ihre Mehrheit zu verlieren. Das hat also zur Folge dass man die Stadt sehr eng geschnitten hat und das eigentlich ein Stadtraum ist und wenn ich jetzt mal nur beim Verkehr bin, ein Verkehrsraum, dass aber die Grenze mitten durch diesen Verkehrsraum läuft und dass sie innerhalb der Stadt was den ÖPNV angeht ne städtische Angebotsqualität haben im 10-20 Minutentakt und jenseits haben sie a) teilweise nur einen 60 Minutentakt für jemanden der in der Stadt arbeitet ist das nicht gut wenn er abends auf einmal 50 Minuten auf den nächsten Bus warten muss, da sagt der dann nehme ich das Auto und voralleindingen in den Nebenverkehrszeiten abends und am Wochenende haben sie ein ganz schlechtes Angebot, d.h. wer dort wohnen möchte und kein eigenes Auto hat ist aufgeschmissen, und deswegen hat man ein Auto und wenn das Auto vor der Tür steckt sagt man warum soll ich noch eine Karte für den Bus kaufen, dann stehe ich eben morgens im Stau anstatt im vollem Bus an der Haltestange. Das könnte man eigentlich lösen wenn man..der Verkehrsraum auch eine Gebietskörperschaft wäre, das wäre dann sozusagen der spezielle Nachteil dieser eng geschnittenen Stadt aber die Stadt selbst könnte sagen: wir machen die Stadt oder innerhalb der Stadt Restriktionen für den MIV der ja einen riesen Anteil zur schlechten Luftqualität be trägt. Deswegen ist das für mich immer die leichter zu bedienende Stellschraube, wenn sie die Gebäudesanierung vorantreiben wollen haben sie es mit vielen vielen Akteuren zu tun. Während hier ein Akteur nämlich der Stadtrat entscheidend ist bzw. die Region wenn sie sie zusammentäte dann würde das alles noch viel leichter laufen. Und das ist sozusagen diese spezielle Situation wie es in Osnabrück oder in allen eng geschnittenen Städten gibt die diesen Pendleranteil haben dass sie da eigentlich kreativ werden müssten und, ich komme auf den Verkehr zurück, weil man da so schnell was machen könnte. In Oldenburg haben sie den VBN Tarif, in Osnabrück gibt es den VOS also man muss..in Oldenburg können sie mit einer Fahrkarte den Bus und den Zug benutzen, das gibt es hier nicht. Es gibt keinen Bus-Schiene Tarif obwohl der schon seit Jahren oder Jahrzehnten im Nahverkehrsplan steht. Dass heißt also Leute die in Cloppenburg oder Quarkenbrück wohnen und in die Stadt wollen, die können die Nordwestbahn nehmen, das machen auch immer mehr, die Gemeinden haben dort seit der Nordwestbahn, haben die dort mehr P+R Parkplätze ausgebaut als ursprünglich dort waren. Dass heißt die Nachfrage ist größer, aber wer hier in Osnabrück weiter will vom Hasetor also Altstadt Bahnhof oder Hauptbahnhof und braucht noch den Bus und hat da nicht noch ein rad stehen oder kann zu Fuß erreichen sein Ziel, der braucht einen zweiten Fahrschein und

das ist nicht besonders attraktiv. Das sind so diese Besonderheiten wo man hier eigentlich kreativ sein müsste, man ist theoretisch auch sehr kreativ aber es liegt seit Jahren theoretisch nur in den Nahverkehrsplänen und das wird immer bekündigt ja wir wollen den ÖPNV stärken, aber wenn es konkret darum wird, dann werden diese Sachen nicht umgesetzt.

Also es geht auch um Busbeschleunigung also wer morgens im Bus im Stau steckt zusammen mit den Autofahrern der sagt hier habe ich es doch viel besser, ich stehe ja sowieso im Stau. Und der Stadtbaurat hat mal bei einer unserer Veranstaltungen gesagt der Autofahrer muss jeden Morgen merken wie der Bus im Stau an Ihnen vorbeizieht. Da sagte ich zu ihm das fand ich aber gut dass sie das gesagt haben, ja sagt der da habe ich auch ziemlich viel Ärger gekriegt und zwar mit dem Oberbürgermeister, obwohl der Oberbürgermeister weiß dass die Stadt diese Ziele hat ÖPNV stärken und das geht natürlich nur wenn man ne Busbeschleunigung macht.

**K12: So geht es zum Thema Konflikt. Haben Sie das Gefühl dass es unterschiedliche Vorstellungen gib wie man das Problem der nicht-Einhaltung der NO2 werte angeht?**

4: Zwei Dinge dazu: Was ich eben schon zu dieser Polemik gegen die Umweltzone sagte, das die Leute sagen ja ja wird sind dafür aber konkret wollen sie nichts verändern. Der zweite Punkt, es geht darum dass diejenigen die zwar theoretisch sagen das ist wichtig, vielleicht noch nicht mal einsehen dass sie Luftreinhaltung wichtig ist sondern sagen das ist politisch auf der Agenda das gehört mit zum Mainstream dazu man muss für Luftreinhaltung sein, das wollen auch meine Wähler hören, dass die aber vielleicht aber das Problem in dieser medizinischen Diskussion, die gesundheitlichen Auswirkungen wirklich gar nicht spüren in dieser Bedeutung also dass es denen letztendlich egal ist ob da alte Leute und Kinder ihre Probleme kriegen und krank werden und dass sie dann wenn sie das begriffen hätten, vermutlich Schwierigkeiten haben das in politisches Handeln umsetzen, das würde ja heißen, dass sie bestimmte Praktiken, bestimmte Regeln ändern. Also wer begriffen hat dass wir von der fossilen Raumheizung wegkommen, der muss eigentlich zu dem Ergebnis kommen dass man auch in Bebauungsplänen, was ich eben nannte, diese Dinge auch festschreibt, also Solare Heizung. Wenn er es nicht tut dann ist es genau dieser Theorie-Praxis-Bruch also ich bin zwar dafür habe ich gehe nicht den nächsten Schritt praktisch weiter, das ist natürlich ein Dilemma dass sie massenhaft bei den Menschen haben also wir ändern unsere Gewohnheiten so schwer und wenn jemand zB Raucher ist oder Alkoholkrank ist der braucht manchmal zig Therapien um da runter zu kommen und diese Verhaltensveränderungen sind überaus schwer zubewegen und da gibt es nun, das kann man so sagen unterschiedliche politische Lager, die einen tun sich leichter damit zu sagen wir disziplinieren uns bzw. unsere Stadtbevölkerung durch eine bestimmte Vorschrift und die anderen sagen ja, wir wollen das Ziel haben, aber alles freiwillig, das hatten wir auch in den letzten Jahrzehnten in der Bundesregierung dass da ganz oft gesagt wurde, ob das diese gelbe Sack Geschichte ist, ob das diese Dieselgeschichte ist. Wir geben der Industrie Vorgaben und die muss selbst das ausfüllen und dann wartet man natürlich vergebens und wir haben ja gesehen dass wir betrogen worden sind beim Dieselskandal.

**K13: So, jetzt gibt es eine Frage wo es eine Skala gibt sozusagen, und zwar wie sie den Konflikt hier in Osnabrück einordnen würden. Also da gibt es einmal dass der Konflikt als aggressiv, intensiv, sachlich bezeichnet werden könnte, oder anders?**

4: Das wird auch bestimmte Themenfelder sich beziehen, also bei der Frage Verkehr, ist es zum Teil aggressiv und das lässt sich an zwei Dingen wo die Leute sich immer ganz schnell in die Wolle kriegen lässt sich das sagen. Das ist einmal diese Neumarktgeschichte, da lassen manche noch immer nicht

los und es gab als Europawahl war, da gab es einen Bürgerentscheid über die sogenannte Westumgehung, also Osnabrück hat ja diesen inneren Ring der um die Innenstadt läuft, dann hat es einen Teil Autobahnring, die A33 soll von Bielefeld noch verlängert rumführen bis zur A1. Und ein Verbindungsstück sollte am Westerberg vorbei, das hieß die Westumgehung oder jetzt hat es den schöneren Namen bekommen „westliche Entlastungsstraße“ und darüber konnten sich rot-grün nicht einigen werden. SPD war für den Bau die Grünen waren dagegen, als sie sich vor 6 Jahren zusammenschlossen zu einer Zählgemeinschaft, dann haben sie gesagt dann lassen wir einen Bürgerentscheid machen und bei dem Bürgerentscheid gab es eine knappe Mehrheit dagegen und das liegt einigen noch immer im Magen warum? Weil sie behaupten weil die Leute da zugegebenermaßen privilegierter Stelle wohnen und die auch entsprechendes Kleingeld haben, die hätte richtig ne Kampagne gemacht da soll also einer gesagt haben: die Kriegskasse ist gut gefüllt, die haben also mit riesigen Plakaten auch geworben, und dann sagen andere Leute was interessiert die Leute in den östlichen Stadtteilen ob da ne Straße gebaut wird oder nicht, die durften aber alle abstimmen und das ist bei einigen noch nicht ganz verloren gegangen, und das scheint auch ne Mentalität zu sein was diese Verkehrsfragen angeht die hier in Osnabrück und im Osnabrückerraum sehr verbreitet ist, das kriegt man auch mit wenn man jetzt hier in Lotte, das ist eine Nachbargemeinde in NRW, Osnabrück grenzt ja direkt an NRW, da soll ja die Tecklenburger Nordbahn wieder reaktiviert werden und dort gibt es heftigste Widerstände, also teilweise polemisch und das würde ich schon sagen, da laufen Dinge überaus aggressiv ab. Was die anderen Fragen angeht, was hatten Sie für Auswahlmöglichkeiten?

**K: ..intensiv, sachlich, aber wenn Sie jetzt sagen, da trifft keins zu, dann können Sie das auch anders beschreiben.**

4: Also intensiv laufen die Diskussionen allerdings für mich nicht sachorientiert genug. Also intensiv dass ist dann meistens auf dieses Politikersprech und man müsste sich eigentlich mit den Fakten mehr auseinandersetzen. Im Grunde genommen sind die Fakten eindeutig, die Presse was diese Luftreinhaltung angeht, die Presse hat ja nun jedem ihrer Leser, nun liest nicht jeder die Zeitung, viele machen sich nur in Facebook schlau, hat mittlerweile mitgeteilt wo die Grenzwerte liegen nämlich diese 40 Mikrogramm und dass die in vieler Hinsicht und an vielen Plätzen überschritten werden, müsste auch vielen bekannt sein. Die Politiker kriegen es noch detaillierter vorgelegt und eigentlich müsste man dann sagen da gibt es keinen großen Spielraum also man muss und dann kommt man natürlich an Maßnahmen heran die tatsächlich weh tun können. Und diese Umweltzone war ja schon etwas wo es wirklich einigen richtig weh tat, obwohl davon nur eine ganz geringe Minderheit betroffen war weil die meisten Fahrzeuge...das ist ja so eine Stufenweise Einführung gewesen mit der roten, gelben, grünen Plakette, irgendwann hat man die zweite oder erste weggemacht und dass heißt ich habe irgendwie gelesen das sind in Osnabrück irgendwie keine 2000 Fahrzeuge die diese Umweltzone nicht befahren dürfen. Aber das wird Ihnen Herr Gerdtz genauer sagen können.

**K14: Okay. Haben Sie eine Idee oder kriegen Sie so mit wie denn Konflikte um das Thema dieser NO2 Reduzierung gelöst werden also gibt es da dann Verhandlungen zwischen Leuten mit unterschiedlichen Perspektiven, gibt es die einen die den anderen was vorschreiben sozusagen oder wird da versucht zu überzeugen?**

4: Ich glaube, da wird sehr viel taktiert und der Ball liegt eigentlich im Feld der Verwaltung, aber in der Verwaltung gibt es ja auch unterschiedliche..ich sagte Ihnen eben der Stadtbaurat hat gesagt:

jeden morgen müsste der Autofahrer das sehen, und er wird gerügt von seinem Vorgesetzten dem Oberbürgermeister, die heißen ja neuerdings Vorstand, also drei Dezerneten und der Oberbürgermeister, also der hat..ist ja auch ein Dezernent, der hat ihn dann also gerügt. Und es gibt natürlich das Fachamt, die Fachabteilungen und den Oberbürgermeister und ich glaube der Herr Gerdts, wüsste ziemlich genau was getan werden müsste aber sein OB laviert da oder taktiert da und er hat ja auch damals gegen den Ratsbeschluss, es gibt ja so eine bunte Mehrheit für die Sperrung des Neumarkts, nur CDU und BOB sind dagegen, aber SPD, Grüne, Linke, UWG, Piraten und FDP, ja, also alle anderen Fraktionen sind dafür gewesen ihn zu sperren und der hat den Beschluss nicht umgesetzt und der hat irgendwie Einspruch dagegen eingelegt, ich kenn diese Formalien nicht mehr genau, früher hat mich das interessiert jetzt ist mir das egal, der kann also Einspruch gegen einlegen, dann er irgendwie da bei der Kommunalaufsichtsbehörde in Hannover, da ist nun mal komischerweise sein Vorgänger, der OB Pistorius, ist jetzt Innenminister, der ist nun da in diesem Innenministerium der Chef obwohl der sich ja da inhaltlich sicherlich nicht drum gekümmert hat, da ist dann sozusagen der Einspruch des OB abgewiesen worden und jetzt ist er dann angewiesen worden die Sperrung des Neumarktes endlich umzusetzen. Das ist jetzt irgendwann vor 2,3,4, Wochen geschehen. Die ist jetzt ganz umgesetzt geworden. Zwischendurch gab es irgendwie eine zweispurige Sperrung. Und er hat aber irgendwie noch auf Zeit spielen und er hat gesagt: ich möchte erst abwarten was der Luftreinhalteplan bringt. Ich glaube nicht, dass das wirklich seine Überzeugung was, sondern das war der Versuch, also erst ist selbst CDU, also seiner Partei einen gefallen zu tun. Ich glaube dass er da nicht so ganz selbstständig ist, der ist am Tag vor seiner ersten OB Kandidatur in die CDU eingetreten und fühlt sich denen wohl auch verpflichtet und als dann der Pistorius nach der letzten Landtagswahl nach Hannover ging, da ist er noch mal angetreten und da hat er also knapp die SPD Bewerberin mit überschlagen aber er ist einer, so sagt man mir, der aus der Verwaltung, ein überaus pingeliger Typ ist der sich sehr schwer mit Entscheidungen tut und vieles bleibt liegen, das nimmt er mit nach Hause und wills noch mal lesen und dann kommt es nach 6 oder 8 Wochen nicht rüber und ich kenne sein naturell zu wenig. Der scheint mir da auch nicht ganz ehrlich zu sein, er erzählt manchmal was und 5 Tage später : wie? Habe ich das gesagt. Der ist offenbar durch politisches Handeln über Jahrzehnte so getrimmt worden, dass es ihm wenig um Inhalte geht , als wie kriege ich taktisch etwas durch und wenn man längere Zeit Dezernent ist muss man ja auch so denken. Und in diesem Fall hat er den Luftreinhalteplan der noch in Arbeit ist benutzt als Argument den Neumarkt schließen wir nicht weil ich nicht verantworten kann weil ich nicht will dass auf dem Wall diese erheblichen Zusatzbelastungen kommen, die natürlich nicht existieren, jedenfalls nicht nach den Aussagen seiner eigenen Verwaltung.

**K15: So jetzt kommen wir eigentlich auch schon zu den zwei letzten Fragen: Haben Sie das Gefühl, Sie haben das nun schon etwas thematisiert, dass es innerhalb von Behörden es auch Schwierigkeiten gibt neue Maßnahmen umsetzen weil es dort vielleicht den langjährigen Routinen widerspricht oder es schwierig ist da neue Abläufe einzuführen oder ähnliches?**

4: Mit Sicherheit, das kann ich zwar im Details nicht bestätigen weil ich das hiesige, die hiesige Umweltfachabteilung mit Herrn Gerdts die halte ich für überaus kompetent und engagiert und wenn ich das mal so beschreiben dürfte würde ich sagen der Herr Gerdts hat Kenne und Durchblick und ärgert sich glaube ich auch nicht darüber dass manches nicht umgesetzt werden kann, dass das an bestimmten Dingen sozusagen scheitert, er macht immer so einen ruhigen und ausgeglichenen Eindruck und wenn ihm dann irgendeiner in die Suppe spuckt, dann denkt der sich wahrscheinlich auch: so what? Und macht eben ein halbes Jahr später einen anderen Anlauf, als geht sachgerecht und professional daran als Verwaltungsmitarbeiter. Die Konflikte die haben Sie eher auf der Ebene

die ich eben nannte, also da wo es politisch wird. Und ich finde auch die Osnabrücker Umweltverwaltung ist sehr engagiert und ich merke auch wie die mit bestimmten Akteuren aus dem ehrenamtlichen Bereich zusammenarbeiten also wenn die merken das hat Hand und Fuß dann klappt das. Also hier zb diese Geschichte (*zeigt Flyer mit Bürgerdialog Verkehrswende*), das ist entstanden 2015 /2014 da hieß es im Klimabeirat im Oktober wir haben noch 40.000 Euro übrig die können wir für Öffentlichkeitsarbeit verwenden, ich bitte bis dann und dann Vorschläge zu machen. Dann haben ich drei Vorschläge gemacht unter anderem dieses, und gedacht was daran Geld zu bekommen um auswärtige Referenten bezahlen zu können und dann haben die gesagt nee, das machen wir nicht, dann habe ich sofort nachgehakt, da saß also der Stadtbaurat da und die Klimamanagerin und auch Herr Gerdts, und dann habe ich gesagt: ja gut, dann machen wir das in eigener Regie aber gibt es denn dann die ideelle Unterstützung der Stadt und kriegen wir die Ressource Ratsitzungssaal? Da hieß es: ja. Und die Ressourceratsitzungssaal ist deshalb wichtig weil man nicht immer nach einem Raum suchen muss, dass es ein zentraler Ort ist , ein immer gleich bleibender Ort und der Ratsitzungssaal ist das Zentrum der Kommunalpolitischen Diskussion. Und das findet da jetzt immer statt, dass heißt das hat es einmal gegeben, da musste wahrscheinlich auch der Stadtbaurat sich gegenüber seinem Oberbürgermeister so ein bisschen noch ins Zeug legen aber das ist jetzt alles problemslos. Und die Frau Rademacher unterstützt das sehr. Und dieses Ding ist mittlerweile..eine Marke, also die NOZ Berichtet immer darüber , sehr ausführlich, auch wenn nur 30-40 Leute dasitzen, aber es hat eben diese Multiplikatorwirkung. Und die Frau Rademacher fragt auch immer: wann sind die neuen Termine, sagst du mir die damit ich die da reinsetzen kann und die finden es, der Herr Jörg Schneider, vom Weserems-Bus, der leitet hier die WeseremsBus Niederlassung und der hat in Oldenburg studiert, also vor 15-20 Jahre, der kommt aus Lohne, und der hat irgendwann gesagt, die Verkehrinitiative ist in Osnabrück ja überaus rührig, da gibt es verschiedene Initiativen, das fände er gut, er ist auch einer der sehr offensiv ist. Bei den Stadtwerken sind wahrscheinlich Leute die sagen: um gottes willen immer diese Leute die was besser wissen uns vor außen kommen und Pressemitteilungen machen. Und dieses hat sie mir zwar nicht gesagt, aber ich glaube dass sie auch sagen würde und auch der Herr Gerdts, wir haben eine Basis, das ist auch einmal die Osnabrücker Klimaallianz, da sind jetzt zb auch Leute die wollen..und das Ziel ist Energiewende, die wirklich auch umzusetzen und zur Energiewende gehört eben auch: Wärmewende, Verkehrswende usw. Und ich glaube schon dass diese Akteure, Herr Rademacher und Herr Gerdts, dass die ganz dankbar sind dass es diese ehrenamtlichen Akteure gibt. Das Osnabrück Klimaschutzregion ist, zusammen mit...also es gibt die Klimaschutzregion Osnabrück das ist die Stadt Osnabrück, das ist der Landkreis Osnabrück, das ist der Kreis Steinfurth und das ist die Stadt Rheine die innerhalb des Kreis Steinfurth liegt. Und dieser Tipp ist damals aus der Osnabrücker Klimallianz (OK) gekommen, das sind ja Gelder die von Jülich kommen, Jülich, ist da irgendwie diese zentrale Stelle die diesen Klima\_\_\_ wird, wird ihnen aber auch Herr Gerdts sagen können. Dann haben die gesagt als Stadt sind wir zu klein, wir können natürlich nicht auch die Windenergiekapazitäten auf dem Stadtgebiet realisieren deswegen müssen wir, um diese Klimaschutzziele zu erreichen mit der Region zusammenarbeiten und da hat sich diese Klimaschutzregion gebildet, das ist die größte in Deutschland und sie ist Länderübergreifend das ist auch das besondere und wie gesagt, die Initiative ist von dem OK ausgegangen aber die Dynamik hier ist der Stadt ist sehr groß weil sehr viele aus der lokalen Agenda da mitmachen.

**K16: Okay, also die letzte Frage ist was man jetzt in Zukunft tun könnte um NO2 zu reduzieren, was wäre da Ihr Vorschlag?**

4: Ja also der ist für mich eindeutig, wir brauchen eine Verkehrswende, d.h. wir müssen den Modus Split ändern (*zeigt Tabelle*), dies ist eine Tabelle die die Osnabrücker Klimaalliaz seiner Zeit 2013 war das glaube ich, eingebracht hat in den Klimabeirat.

#### TABELLE

Und der macht deutlich, also damals ging der Masterplan Mobilität noch davon aus wir hätten 16% ÖPNV. Der Masterplan Mobilität ist 2010 aufgestellt worden, da hat der Professor Haller von einem Büro in Hannover, hat Zahlen bekommen von der Stadt und diese Zahlen waren geraten, ja, und dann gibt es diese SRV Untersuchung d.h. System repräsentative Verkehrsbefragung der TU Dresden und die sind zu dem Ergebnis gekommen, das sind diese Zahlen hier jetzt, d.h. Fußgänger hat man hier einen sehr hohen Anteil 24%, Fahrräder dacht man nur 12 aber das sind 20 immerhin, und ÖPNV nicht 16 sondern 8, und PKW und Mitfahrer zusammen, das kann man nicht differenzieren, das sind 48%. Dieser Wert ist in westdeutschen Städten der normale. Nur, man hat also, da ist auch bei den Stadtwerken die Kinnlade runtergefallen, weil die gesagt haben wir haben nur 8% und dann hat der Masterplan Mobilität nämlich gesagt wir müssen auf 19% kommen, von 16 auf 19 das ist eine Kleinigkeit, das sind also ca 20% mehr an Kapazität, nimmt man aber die 8% und man will auch auf 19% kommen dann sind das schon 140%. Und dieses hat ausgerechnet ein Georg Holz der hat hier am Institut für Systemforschung an der Uni gearbeitet und arbeitet jetzt beim Wuppertal Institut, der hat das ausgerechnet, es gibt da auch Erläuterung zu, ich hab damals noch nicht so den Kontakt zu dem gehabt, aber er sagt wenn die Co2 Reduktion erreicht werden soll, dann brauchen wir diesen Modusplit etwa, das heißt es darf am Ende nur 10% MIV übrig bleiben und das basiert erst auf E-Mobilität, ja, und deswegen, ich bin ja auch in der Stadtplan Initiative, deswegen sagen wir, wenn wir diese Ziele erreichen wollen, dann, der Klimabeirat sagt also, wir brauchen bis 2030 etwa 275% mehr Kapazität und das ist noch nicht mal der Landkreis die Um...sind nicht dabei, und bis 2050 über 450% Kapazität dann kann man natürlich die Busse alle 2 min fahren lassen, aber eigentlich ist dann ein Schienegebundenes Verkehrsmittel das Gebot der Stunde. Und vorallem Dingen gibt es den berühmten Schienenbonus, d.h. das steht hier hinten glaube ich auch drauf, die Deutschen legen dort wo sie überall dort wo sie Bahnangebote vorfinden, also nicht nur Straßenbahn sondern auch Schienenverkehr pro Kopf und Tag 0,53 Wege mit dem ÖPNV zurück, beim Bus nur noch 0,3, also fast das doppelte, d.h. Busverkehr des ÖPNV ist ungenutzt, wenn man den Pull-effekt nutzen will, muss man zur Schienen gehen, das ist eine unendlich lange Angelegenheit, ich habe neulich geguckt, vor 2 Jahren wurde da, wie heißt das da wo die Unihaltestelle in Oldenburg...?

K: Wechloy.

4: Genau, Oldenburg Wechloy, und dann wurde das vor 2 Jahren eröffnet, da halten aber nicht die Regionalexpresse, sondern nur die S-bahn/NWB, und dann habe ich geguckt wann war das das erste mal der Versuch, das zu machen, das ist 15 Jahre lang lag das zurück, d.h. 15 Jahre hat das gedauert obwohl das nicht mal hochliegt, da musste man nur links und rechts einen Bahnsteig ranmachen und jetzt gibt es hier noch so eine Zusatzplanung für so einen Haltepunkt an dem Rosenplatz, das ist irgendwo schwierig, aber der soll auch irgendwo bis 2022 kommen, also man kann also sagen überall dort wo Schienenangebot ist, nutzen die Leute das leichter, also der zu den Verkehrsmittelwahlfreien gehört, also wenn ich ein Auto vor der Tür stehen habe und ich habe ne Schienenangebot für nen ÖPNV nutze ich das wesentlich leichter als wenn da ein Bus herfährt und man kennt das aus verschiedenen Städten die schon ein Straßenbahnsystem haben, wenn da eine Linie verlängert wird hat man auf einmal 500% mehr als vorher die mit dem Bus gefahren sind. Also das ist eine ziemlich

klare Kiste und deswegen sind wir der Meinung man soll das wieder einführen. Oldenburg und Osnabrück hatten ja Straßenbahnen. In Osnabrück war das 1961, gab es 3 Linien und die ist eingestellt worden, das waren diese meterspurigen Bahnen. Sie haben ja im Ruhrgebiet noch ganz oft, Bielefeld, Bad Essen, Essen die haben diese meterspur, und der Vorteil ist, wenn man hier jetzt eine neue Bahn einrichtet würde man eine normalspur nehmen wie die Eisenbahnschienen, 1435mm sind das, dann könnte man sozusagen das Karlsruher Modell praktizieren, Karlsruhermodell heißt, die Karlsruher haben damals einen sehr rührigen Menschen gehabt, der da die Verkehrs\_\_geleitet hat, der hat gesagt: warum müssen die Leute eigentlich am Bahnhof umsteigen, wir können doch auch mit unseren Straßenbahnschienen in die Region fahren. Und dann gibt es da Zweisystem Fahrzeuge, die fahren also in der Stadt mit 750 Volt und dann fahren sie so über eine Übergangsstrecke und dann auf einmal kriegen die die 15 000 Volt der deutschen Bahn rein und dann fahren sie damit weiter in die Region. Und da gibt es also viele Möglichkeiten und auch viele Ideen wie man das hier machen könnte, das Problem ist natürlich nur es ist ein hoher Kostenfaktor. Allerdings, 75% werden aus Bundes und Landesmitteln bezuschusst. Während bei Bussen, da gibt es nichts dafür. Und wenn die Leute sagen: ja die Straßenbahn ist so teuer, warum? Weil die ihren eigenen Fahrweg bezahlen muss, die Kosten für den Fahrweg beim Bus, die tauchen in den Städtischen Tiefbau Etat auf, das sieht man auch wie die das kaputt fahren...gut hier nicht hier haben sie das mit Beton gemacht, das ist ja der Busring. Aber man sieht ja an einige Stellen wo die kaputt gefahren sind die Straßen durch diese schweren Busse. Das entscheidende ist die Frage, wenn man die Klimaschutzziele erreichen will, muss man darüber nachdenken und mittlerweile, mir sagte einer aus dem Rat, da die jetzt insgesamt offene dafür sind darüber nachzudenken. Das hat auch mit dem Diesel-skandal zu tun die sehen auf einmal wir können das nicht wirklich lösen und das macht das auch noch mal deutlich hier. Und dann kommt noch ein anderer Aspekt rein, wir reden ja immer von sozialen Aspekten, wieso dürfen, die Karlsruher sagen, in einer 90m langen Straße, in einer 30m langen Straßenbahn sitzen 90 Leute, also da sitzen alle, außer 2 stehen, weil dieser Typ 88 Sitzplätze hat. 90 Leute in einer 30m langen Straßenbahn, wenn man die jetzt in Autos verfrachten würde hätte man 400 meter lange Schlange, und da ist die Frage einfach wie gerecht verteilen wir unseren Straßenraum und wieso darf der eine, jetzt wenn das Verbrennungsmotoren sind, soviel Dreck ausstoßen während die anderen sich zu 30. In einem Bus der 35 Liter auf 100Km braucht teilen? Und warum wird an der Ampel ein Bus mit 35 Insassen oder noch mehr genauso gezählt wie ein PKW mit 1 drinnen? Und das auch eine Frage der Gerechtigkeit, der Straßenraum, also wenn Sie nach Visionen fragen, die Vision ist: a) der Straßenraum muss anders aufgeteilt werden zu Gunsten des Umweltverbundes, wir haben also eine Zunahme des Verkehrs bei gleich bleibenden Straßen, also des PKW Verkehrs, und die andere Vision es muss, das ist jetzt mein Satz, das versuche ich immer den Leuten klar zu machen und einige haben ihn schon geschluckt, es muss in 10 Jahren, und das habe ich schon vor 3 Jahren gesagt und wahrscheinlich muss man sagen in 20 Jahren wird's erst was, es müsste in 10 Jahren möglich sein, dass im Raum Osnabrück man ohne eignes Automobil sein kann. Es fehlt an den Angeboten und solange man diese Angebote nicht hat, Alternativen hat, also man kann die Leute aus der Stadt raushalten, das hat man ja hier, das kennen Sie ja auch aus Oldenburg, die Fußgänger Zone, da fuhren früher noch Autos durchs, was gabs ihr in den 70er ein Kampf um die große Straße. Und dann wurde die frei und keiner würde die zurück haben wollen. Der Nikolei Ort über den wir gegangen sind, das ist zwischen ...da kommt ein erster Platz da ist P&C, der heißt Nikolaiort, da fuhren früher zwei Straßenbahnen rüber, die kreuzten sich drüber und da fuhren auch Autos rüber und es gibt Fotos, als die Straßenbahn schon abgeschafft war, das der Platz voll von Autos stand, das will keiner mehr. Aber deswegen, diesen Umweg zu finden, diesen Umstieg zu finden, das ist unheimlich schwer und das ist letzten Endes ein mentales Problem. 100 Jahre nach Sigmund Freud da wissen wir was

war das? 6/7 oder 5/6 sind im Unbewussten, und ich glaube das man vielen nur erklären kann, das man vieles nur verstehen kann wenn man sozusagen in die Seele der Menschen blickt.

So jetzt noch ein, das sind so Presserklärungen (*zeigt Blätter*) die können Sie gerne zitieren, ich kann Ihnen, die sind überwiegend aus meiner Feder, die hat dann irgendeiner noch überarbeitet und weggeben. ..Diese anlage 2 ist aus einer vorläufigen Sitzung der STUA, STUA heißt Stadtentwicklung und Umweltausschuss und da wird diese Sache die ich Ihnen deutlich machte, mit diesen 40 Mikrogramm pro Kubikmeter, das ist also nicht Text von mir sondern von der Stadtverwaltung und macht eigentlich deutlich, wie die Werte runtergegangen sind bei der Sperrung und dann ist entscheidend „beim Vergleich der Messwerte am Messpunkt Schlosswall vor und nach der Sperrung“, das war diese totale Sperrung als dieser Tunnel da gebaut wurde, der läuft als Brücke habe ich da gestern noch gelesen, die konnten den nicht weiter...einige hatten gesagt, macht ne Fahrradstation draus aber das hätte 200.000 euro unterhaltung in nem Jahr gekostet weil das eben als Brückenbau regelmäßig geprüft werden muss,... „der dortige Wert sich unter einbeziehung des Effektes des Umfahungsverkehrs aufgrund häufiger Autobahnsperrungen seit 2014 lediglich um 2 Mikrogramm /m<sup>3</sup> erhöht hat (höchst belasteter Punkt auf dem gesamten Wall).“ Und das ist sozusagen das entscheidende, ich hatte 27.000 gesagt, „von den einst 26.000 Fahrzeugen nutzen demnach ca 21.000 KFZ pro Tag seither andere Wege.“ (*dokument*)

Hier ist der Reader der Osnabrücker Klimallianz, da ist noch etwas zum Thema Elektromobilität, als ich eben sagte, Individualverkehr hat dann bei Verbrennungsmotoren ganz bestimmte Emissionen von einem Bremerinstitut da gibt es ein Interview mit einem Verkehrswissenschaftler und der sagt bei den Elektromotoren oder bei den ElektroAutos da hat man immer noch 90% der Feinstaubemissionen wie beim Verbrennungsmotor weil das meiste über Abrieb, Reifen, usw. zustande kommt. D.h. E-Mobilität ist keine Lösung und für mich kommt noch hinzu aber das darf man bei den meisten nicht sagen, man hat ja im Grunde genommen mit den Batterien wieder einen ökologischen Rucksack und die Batterien sind 1) chemische Reaktoren und 2) brauchen sie ganz bestimmte edle Metalle und dann hat man das Koltanproblem und die arbeitenden Kinder irgendwo im Kongo also das wird überhaupt nicht bedacht und dazu könnte ich Ihnen auch, fällt mir gerade ein, noch ein Aufsatz geben von Reinhard Loske, der war mal für die Grünen, der war mal im Wuppertal Institut, dann für die Grünen im Bundestag, war anschließend Bremer Umweltsenator was er jetzt macht weiß ich nicht. Der hat schon ein, vor vielen Jahren, einen Aufsatz geschrieben dass es eben allein mit Effizienz nicht geht sondern die Suffizienz ist entscheidend, das also man kann nicht die Mengen durch ne neue Technik und Effizienz ersetzen, man muss auch wirklich mal etwas weniger machen und das heißt nun also auch Verkehrsvermeidung, nicht nur..beim Müll haben wir gelernt, es gibt erstmal Müllvermeidung, und Verkehrsvermeidung hängt natürlich damit zusammen ob ich ne Wohnnahe Versorgung habe. Also ich könnte ich Ihnen am Teil wo ich groß geworden bin in der vorderen Wüste, als Wüste ist ein Stadtteil Name, und in der vorderen Wüste, das war nach diesem Schachbrettmuster angelegt und an jeder Ecke, da bin ich also groß geworden in den 50er Jahren, gab es mindestens 1 Geschäft in aller Regel 2 Geschäfte manchmal sogar 3 oder 4. Und ich habe das mal auf einen Stadtplan aufgezeichnet, da ist also klar geworden, das meiste ist nicht mehr da, also dort wo ich wohnte konnte ich in einer Luftlinie von 350m an mindestens 6 Stellen lose Milch kaufen, das waren diese kleinen Tante Emma läden. Und dann ging da hinten an der Autobahnabfahrt Hellon, und da ging EKZ Einkaufszentrum ans Netz und da kauften die Leute nämlich da, das ging parallel dazu mit der Motorisierung, jetzt konnte man nämlich mit dem Auto den Großeinkauf machen und ich erinnere mich noch, anfang der 60er, Ende der 50er Jahre, da machte VW so eine Reklame, der Käfer hatte ja vorher so eine Flachgezogene Haube, da passte

eigentlich nichts rein auch kein Kasten Bier, der hatte also keine Kofferraum. Und dann wurden diese neuen Käfer, die wurden etwas vorgezogen und dann war ne Reklame von VW unten in der ganzen Zeitung drauf in der Osnabrücker Zeitung, S3., aber ich habs noch nicht gefunden, die können das im Archiv nicht finden, ein Schnitt durch diesen neuen VW, und was sieht man da im Kofferraum? Ne Kiste Bier, um deutlich zu machen jetzt kannst du auch mit dem VW ne Kiste Bier holen. Und von dem Pfund Salz was man da beim Einkaufen vergessen hatte und das man dann im Tante Emmaladen abends dann noch mal um 20.15 holte, hinten rum, konnten die natürlich nicht leben und so gingen die ein. Damit ist aber auch die ganze Nahversorgung zusammengebrochen und sie können das in Oldenburg nachprüfen, ich hab das hier mal gemacht für Osnabrück im Stadtteil Schinke im Osten raus an einer Stelle wo noch ein Supermarkt ist bis zum Marktkauf in Belm, das ist der Nachbarort, das sind etwa 2-3Km, da gibt es keinen Vollversorger. Da gibt es einen Bäcker, wo man auch ne Banane kriegt und ne Milch und n Pfund Butter, aber die alte Frau die da wohnt mit ihrem Rollator, die hat nicht in der Nähe einen Volleinkauf, die muss sich also in nen Bus setzen oder sie muss sich einkaufen lassen. Dann natürlich diese Pendler beziehung, ich bin ja Fernpendler, ich bin ja auch 10 Jahre lang nach Lohne in Süddoldenburg gependelt und zwar nicht mehr der Bahn weil das damals furchtbar war, da gabs die NWB noch nicht. Also diese Verkehrsvermeidung ist ganz entscheidend. Und dieses Thema Effizienz oder Suffizienz, das war schon Anfang der Grünen bewegung in den 80er Jahren schon ein Thema in irgendeiner Ausgabe der Zeitschrift politische Ökologie war damals eine längere Diskussion, das ist aber weggetan worden. Darüber wurde auch bei den Grünen nicht mehr gesprochen, bitte, ihr tretet nicht als Verzichtspartei auf. Und jeder Verzicht hat natürlich auch einen Gewinn auf der anderen Seite.

Jetzt muss ich noch mal eben gucken...dieser berühmte Herr, der ist übrigens Mediziner von der BOB, der Wutbürger, der hat in einer Diskussion sein Smartphone gezückt und hat gesagt: ja nach einer Untersuchung des Umweltbundesamtes sind die Stickoxide beim Bus wesentlich höher als beim PKW. Das stimmt, dann habe ich mir aber die Untersuchung angeguckt und festgestellt, dass bei allen anderen Werten, Treibhausgase, Kohlenmonoxid usw. hat der PKW gegenüber dem Linienbus das X-fache. Und dann stimmt das auch, für die Stickoxide pro Person bei 21 Grad besetzung (des Busses) hat der da 1,32 fache gegenüber dem PKW. Wenn man dann aber beim Bundesumweltamt anruft, wie ich das gemacht habe oder hingeschrieben hat, und fragt, was unterstellt ihr den für einen Besetzungsgrad, was heißt das den konkret 21%? Dann sagen die: ja das sind 18 Fahrgäste. Wenn man sich aber dann von den Stadtwerken die Zahlen anguckt für die Busse, also von einer Linie, die den Neumarkt kreuzt, dann waren das irgendwie so 12.000 pro Tag und wenn man die auf alle Fahrten, von 5.30 bis Mitternacht umlegt, dann kommt man auf einen Besetzungsgrad pro Bus von etwas 60 Personen. Und in dem Moment rutscht der Wert natürlich sofort in eine andere Richtung. Und dieses sind Dinge die eigentlich deutlich machen, dass der Bus auch wenn er ein Dieselbus ist, wenn er diesen Auslastungsgrad hast, einfach günstiger ist pro Person, als der PKW und das man wenn man diese Drittelung 60Mirkogramm die wir am Anfang hatten insgesamt: 20 Mirkogramm weniger wenn nur Busse rüberfahren und davon 20 Mikrogramm Grundbelastung, das man da nicht sagen kann: die Busse machen genauso viel wie die PKWs, aber die Busse transportieren ja auch mehr Personen.

**K17: Ich habe theoretisch noch eine letzten Frage und zwar ob Sie noch Fragen haben, oder da irgendwas ist wo Sie gedacht hätte das wird jetzt angesprochen?**

4: Nein, also ich könnte jetzt natürlich noch viel monologisieren was alles da dran hängt. Es ist jetzt mindestens in zwei Zeitschriften, in der Zeit und in dem Freitag wurde ja deutlich gemacht, dass also

unsere Klimakanzlerin eben keine Klimakanzlerin ist. Und das eigentlich Versäumnisse laufen und da ist mir eigentlich noch mal bewusst geworden, der Bürger und der Wähler vergisst ja schnell, manche habens vielleicht damals gar nicht mitbekommen wie die Bundesregierung in Brüssel dafür gesorgt hat im Sinne der Deutschen Autoindustrie die Grenzwerte eben nicht runterzudrücken sondern die da oben irgendwie zu lassen und da muss offenbar richtig auch gedroht worden sein von unserer sanften Kanzlerin, ich weiß nicht ob Sie die Artikel kennen?! Eins war im Dossier in der Zeit vor 2,3,4 Wochen und dann gibt es ein, das könnte ich Ihnen aber auch schicken...der Freitag hat manchmal was vom Guardian und da war eine...also das ist sehr bedrohlich, das fängt also an so sinngemäß: vergessen sie alles was sie besser wussten es wird noch viel schlimmer unser Klimawandel. Ich erlebe es wahrscheinlich nicht mehr aber ich mache mir Sorgen um die nächste Generation, um vorallendingen wenn ich so diese kleinen Leute sehe so 7 oder 6 Jährige in der Nachbarschaft dann denke ich: in welcher Welt werdet ihr in 70-80 Jahren leben? Und es tut sich wirklich ganz wenig und ich..diese Politiker machen sehr viel business as usual, so nach dem Motto und bloß nicht, also man muss ja nicht das Steuer herumreißen...Nico Paech zitiert immer einen kanadischen Autor: wir hätten die Alternativ: change by design oder change by disaster, und es läuft sehr viel auf disaster hinaus. Und dieses Disaster gilt natürlich auch für Luft in den Städten, das ja ganz bestimmt Konsequenzen den Zusammenhang zu Herz-Kreislauf Erkrankungen usw. das hat auch mit Stress allgemein zu tun, aber das ist auch ein entscheidender Faktor und eigentlich ist alles bekannt, die Alarmglocken schrillen, aber man reagiert nicht und das..ein amerikanischer Psychologe der hat sinngemäß gesagt der Klimawandel ist eine tödliche Gefahr die wir aber gar nicht wahrnehmen, wir schlafen in einem brennenden Bett weiter. Und das gilt für viele auch andere Umweltprobleme und wenn ich also Rückblicke, als ich damals das erste mal begriffen habe was ökologische Krise ist und seitdem habe ich also so ganz viel gemacht, ich weiß nicht ob das Rad sich immer schneller dreht, es dreht sich aber mindestens genauso schnell weiter und alles das was wir manchmal als scheinbaren vorteilen erreichen das wird unterm Strich wieder durch die Menge wett gemacht. Also auch die Abhängigkeit von der dritten und der ersten Welt. Also heute wird ein Bundestagsmitglied der Grünen zitiert, es geht um eine Konferenz Afrika-Europa Zusammenarbeit, ich glaube der Nuripo ist das: eigentlich müssten unsere Leute begreifen dass unsere wirtschaftsweise Ursache dafür ist das vieles so schief läuft und der macht das eben deutlich am Beispiel der Märkte. Der sagte, es wird in Südamerika wird Land gerodet um Genmais anzubauen, damit werden unsere Tiere gefüttert und die Hühner und davon verzehren wir nur die Brust und alles andere wird als Tiefkühlpaket nach Afrika billig subventioniert hingefahren und da macht es die Märkte kaputt. Und diese Dinge sind ja seit langer, langer Zeit bekannt aber ich weiß nicht ob das für die Politik ein Thema ist und wenn es ein Thema ist , wo sie sagen wir müssen jetzt wirklich das Steuer rumreißen. Also ich habe so eine Mischung zwischen man kann eigentlich nur resignieren, wenn man sich rückblickend das anschaut, aber andererseits man darf nicht verzweifeln wenn man nach Vorne schaut...

## Interview 5

### **Stadtwerke Osnabrück**

#### **30.11., telefoninterview**

**K1: Okay, dann würde ich direkt anfangen, der erste Themenblock geht um die Ziele der Luftqualitätsrichtlinie und da wäre meine erste Frage an Sie, wie verständlich sind Ihrer Meinung**

**nach die Ziele der Luftqualitätsrichtlinie der EU sind? Gibt es da Unklarheiten oder Missverständnisse?**

5: Die Ziele dieser Richtlinie auch verantwortlich für die Ergebnisse dabei sind ja nicht wir die Stadtwerke sondern ist die Stadt. Und deswegen ist bei mir diese Frage so: geht so. Wie immer sind bei solchen Richtlinien in den Grenzwerten nicht ganz leicht zu verstehen, was ja auch schon daraus deutlich wird, dass diese Grenzwerte die uns heute Schwierigkeiten machen auf Richtlinienveröffentlichung zurück gehen die ja ungefähr 10 Jahre alt sind. Also wir tun ja manchmal so als ob das jetzt ganz plötzlich vom Himmel fällt, was definitiv nicht der Fall ist. Auf der Arbeitsebene, auf der Kommunalenarbeitsebene weiß man ja damit umzugehen, man kann auch komplizierte Richtlinien lesen, das merken Sie ja wiederum daran, dass die Messstationen zumindestens in den Städten, auch wohlüberlegt aufgestellt sind, um auf der einen Seite ein akzeptiertes Ergebnis zu finden aber auch nicht die Probleme nach oben zu schrauben. Bei der Wahl der einzelnen Messorte, da hat man ja schon im Hinterkopf gehabt, also man konnte damit umgehen auf der Kommunalen Ebene. Die Verständlichkeit dieser Richtlinie ist nicht gegeben wenn Sie an den unnormalen bedachten Menschen denken, also Sie werden das wahrscheinlich komisch gefunden haben was sie da gelesen haben, aber eine Verwaltung kann am Ende damit umgehen. Wir als Stadtwerke müssen mit dieser Richtlinie nicht umgehen, sondern wir müssen mit dem nächsten Schritt umgehen: wenn die Stadt bei uns hier in Osnabrück auf einmal sagt: huch ich habe Grenzwert überschreitungen, die ich ja aus der Mischung von Messung und Berechnung ergeben. Es wird ja auch, also im Prinzip gibt es in Osnabrück zwei Messpunkte, also einmal mit der man die Hintergrundbelastung misst und einmal bei der man bei uns am Wall, das ist also die ortsinterne Straße mit der man die Innenstadt umkurvt und schaut wie die Schadstoffbelastung ist, es gibt noch ne kleine Handvoll Passivsammler, daraus wird berechnet, das wird ja nicht gemessen, sondern berechnet und das ist ein Modell was aber vom Grundsatz her akzeptiert wird. Wir kümmern uns als Stadtwerke wiederum mehr darum was können wir tun, dass an diesen berechneten Standorten dass dann die Immissionen die die messen zurückgehen, indem wir uns unsere Emissionen der Fahrzeuge angucken und sagen was können wir tun damit da weniger rauskommt. Und das stellen wir wiederum da, was glauben wir was durch nachrüsten, neue Fahrzeuge, elektrifizierung, weniger kommt und geben diese Rohdaten immer den Kollegen der Stadtverwaltung und die rechnen. So, und deswegen ist diese Verständlichkeit bei mir wie Sie merken in diesem Zusammenhang, ich bin nur mittelbar betroffen, ich bin gar nicht unmittelbar betroffen. Und nur, ich habe ja auch eine Verwaltungsvergangenheit, ich habe ja selber lange Jahre in der Kommunalverwaltung gearbeitet, man kann schon auch mit komplizierten Regelungen umgehen. Der normale Mensch kann das nicht verstehen. Viele Gesetze.

**K2: Ist Ihnen bekannt von anderen Städten oder auch Bundesländern in Deutschland die die Richtlinie dann anders interpretiert oder umgesetzt haben?**

5: Nein aus meiner Sicht als Verkehrsunternehmen nicht, weil diese Systematik überall die gleich ist,. Die Berechnungsmethode und damit auch die Feststellung wo werden welche Emissionen gemessen treffen die jeweiligen Städte. Die kriegen, auch die Kollegen in den anderen Verkehrsunternehmen, serviert, wir müssen damit umgehen. Nein, tut mir leid dazu kann ich nichts beitragen.

**K3: Haben Sie das Gefühl das lokale Akteure die Richtlinie auch zu ihren eigenen Vorteilen wenn man das so sagen könnte interpretieren?**

5: Oh, das ist eine komplizierte Frage. Ja, selbstverständlich aber das hängt von den Akteuren auch ab, ich glaube, aber ich bewege mich im Bereich glauben, nicht wissen, das die Städte damit schon einigermaßen gut und vernünftig umgehen, natürlich die Möglichkeiten ausschöpfen um zu möglichst wenig Grenzwertüberschreitungen zu kommen. Die Städte die nicht in den Grenzwertkorridor hineinkommen, gehen damit sehr gelassen um und werben sogar damit. Das macht es den anderen Städten allerdings ein bisschen schwieriger. So, dann gibt es aber auch andere Interessenlagen die diese Richtlinie oder das Thema Luftreinhaltung gar nicht als Selbstzweck sehen, also Luft soll sauber sein, sondern funktional sehen weil sie etwas erreichen wollen. Das kann sein wie die deutsche Umwelthilfe, ich bin hier, ja als sehr kleiner Verein unterwegs und mache mir damit einen Namen, mach damit sogar auch zum Teil oder schaff mir damit sogar auch meine finanzielle Grundlage also so ein Selbstzweck der dann da auf einmal passiert, der funktioniert natürlich nur wenn ich das ganze Thema in gewisser Weise auch dramatisiere. Wenn Sie in einer Stadt, jetzt gehe ich mal auf meinen Bereich Initiativen haben, die sagen der öffentliche Nahverkehr muss sich verändern oder ich möchte das Straßen gesperrt werden für den Autoverkehr, wenn ich solche Interessen habe dann dramatisiere ich sowas, dabei geht es und das erlebe ich auch, auch hier in Osnabrück, dabei geht es ja nicht, im engeren Sinne um das Thema Luftreinhaltung, sondern das hat in dem Moment eine funktionale Bedeutung, man will eigentlich was anderes erreichen. Dieser taktische Umgang mit Regelung, Grenzwerten, Vorgaben, Vorschriften, Bewertungsmethoden erlebe ich aber immer. So ganz simple Beispiele, wenn in einer Straße Menschen einen Zebrastreifen haben möchten, wie der im offiziellen Verwaltungsdeutsch heißt, wird auf einmal die Zahl der Fußgänger nach oben argumentiert, wenn wir dann zählen bleibt es eigentlich immer das gleiche, weil die Leute sind nicht schlau genug dann auch an den Tagen zu beobachten wann gezählt wird und dann einfach immer hin und her zulaufen über die Straße, jetzt mal ein bisschen einfach gesagt, so dass man nicht entdeckt wird. Aber es gibt Argumente die werden nach oben gehoben, dabei geht es auch nicht um wirklich zu sagen wie viel Fußgänger sind da? Sondern nur funktional: ich will einen Zebrastreifen haben. Und wir brauchen auch manchmal diese Regelwerke das wir sagen könnten Zebrastreifen nur bei Querungen von..ich kenne die Zahlen nicht..es muss im Durchschnitt so und so viel Querungen über eine Straße geben, und in der Spitzenstunde so und so viel. Wir brauchen diese Regelwerke weil wir sonst mit diesen funktionalen Argumentationen nicht umgehen können. Dieses Argument: „ja wollen Sie dass da einer Tod gefahren wird?!“ Das können sie nicht umgehen. Wenn sie sagen „nein das will ich nicht“, ja dann müsste sie nen Zebrastreifen machen. Das taugt nicht, das ist eine unredlich Argumentation. Sie wird aber immer wieder genutzt auch im Thema Luftreinhaltung wird das funktional genutzt.

**K4:okay, jetzt geht es im nächsten Themenblock um Maßnahmen, da würde mich jetzt interessieren ob ihnen bekannt ist ob für die Umsetzung der Richtlinie konkrete Maßnahmen vorgesehen sind also von unserer Bundesregierung oder dem Bundesland Niedersachsen?**

5: Ja mir ist ne ganze Menge bekannt in dem Zusammenhang, aber noch mal die Verantwortung für die Einhaltung der Luftreinhaltungsrichtlinie obliegt ja der jeweiligen Kommune. Dass heißt die Kommune muss sich überlegen im Rahmen eines Luftreinhalteplans den sie, der wird in der Stadt Osnabrück derzeit auch erarbeitet, d.h. der ist weitestgehend fertig, was kann ich, also indem ich erstmal eine Bestandsaufnahme mache, was kann ich tun um unterhalb der Grenzwerte am Ende zu landen. Bund und Land fördern dieses, das lesen sie ja gerade heute wieder in der Zeitung wo es ja um die 1 Milliarde auf dem Diesel-Gipfel geht, fördern dies ja indem sie eben sowohl die Erstellung solcher Pläne, also die Erarbeitung solcher Pläne, wie aber auch die sich dann daraus ergebenden Maßnahmen fördern dabei ist im moment der katalog dessen was man tut noch sehr breit. Das

schlimmste ist was Sie auch wissen, das was die Städte am wenigsten wollen ist Fahrverbot für Dieselfahrzeuge, weil wir sagen rechnerisch würde das ja den Effekt wirklich bringen wenn die Dieselfahrzeuge da nicht mehr fahren. Verbieten wir aber das fahren mit den Dieselfahrzeugen, gäb es erstmal kein Fahrzeug weniger weil ich ein Überwachungsproblem habe. Das haben wir ja schon bei den grünen, roten und gelben Plaketten gemerkt weil die sind ja nie überwacht worden. Dass heißt ich kann das nicht wirklich durchsetzen bloß...Sie kennen die Diskussion warum das nicht gerne gesehen wird. Also guckt man eben wo kann ich wirklich effektiv etwas erreichen und dann kommen wir als Verkehrsunternehmen ins Spiel. Besonders in solchen Städten bei denen wir den öffentlichen Nahverkehr mit Dieselnbussen bereitstellen, das man sagt, da packe ich an. Weil das kann ich beeinflussen und auch wirksam beeinflussen im Sinne von kontrollieren. Und daneben gibt's schon noch so ein paar mehr Maßnahmen die eine Rolle spielen aber im Kern geht es im Moment zur Luftreinhaltung darum dass im Verkehr rangeht weil das ist die kurzfristig steuerbare grösse. Das Thema Hintergrundbelastung kann man nur sehr sehr langfristig beeinflussen. Da tut die Bundesregierung schon was, hat aber keine kurzzeitigen Effekte, wenn wir z.B. auf die zulässigen Emissionen aus Industrieanlagen, da werden ja die Grenzwerte auch verschärft die werden auch sogar vernünftig kontrolliert, das sind aber sehr lang laufende Effekte bei denen ich nicht innerhalb von zwei oder drei Jahren einen Grenzwert in einer Stadt konkret lenken kann. Hintergrundbelastung.

**K5: Und wie würden Sie so die Rolle des Bundeslandes Niedersachsen also der Ministerien in Hannover sehen also im Bezug auf die nicht-Einhaltung der Stickstoffdioxidwerte in Osnabrück?**

5: Die stehen dazwischen, weil es ergibt sich ja so ein bisschen aus unseren föderalen System heraus, die Grenzwerte kommen ja noch nicht mal vom Bund sondern die kommen ja aus den EU Grenzwerte die ich einzuhalten habe, also Regelwerke die von hoch oben kommen. Der Bund ist nur verpflichtet sie durchzusetzen, diese Umsetzung delegiert der Bund typisch Weise aber an die Bundesländer, die wiederum an die Kommunen und die Finanzierungsunterstützung läuft ähnlich. Im Prinzip unterstützt der Bund finanziell die Länder, wenn sie sich leisten können und wenn es bei ihnen Politikum ist und wenn sie, zB wie Niedersachsen gerade aus Anlass eines Wahltermins öffentlich sich stärker, also hätten wir jetzt keinen Wahltermin gehabt, dann würde Niedersachsen nicht noch eigenes Geld dazu tun, behaupte ich jetzt einfach mal. Und weil eben Wahltermin ist und eben auch der Landtagskandidat sagt: ich tue ja was. Weil wir als normaler Mensch unterscheiden nicht ist das eine Bundesverpflichtung oder eine Landesverpflichtung, Kommunale- oder gar Nebenverpflichtung. Sondern wir sagen ihr Politiker müsst uns unser Problem lösen Punkt. So, aus dieser Systematik heraus kommt dann schon was also Niedersachsen finde ich setzt sich im moment ziemlich gut ein. Das ist auch dem geschuldet dass wir tatsächlich jetzt gerade Landtagswahltermin hatten. Und das klappt ja auch die nächsten 1-2 Termine nach Wahl denn das was man zugesagt hat will man in der Regel ja auch erfüllen.

**K6: Okay, jetzt wieder ein bisschen zur Stadt Osnabrück und zwar denken Sie denn das der Stadt die Mittel und die Maßnahmen für diese Umsetzung dieser Richtlinie auch zur Verfügung stehen?**

5: Jein, rein theoretisch schon, aber das ist Theorie. In der Praxis eher nein. Oder nicht ausreichend jedenfalls. Jetzt werden wir es aber auch mit den nicht ausreichenden Mitteln Osnabrücks schaffen weil wir uns sehr sehr viel Mühe geben beim Thema Öffentlichkeitsverkehr nicht nur Emissionsarm wie in Oldenburg mit Gasbussen sondern eben emissionsfrei nämlich elektrisch unterwegs zu sein. Also da haben sich jetzt Ideen die wir ohnehin schon seit einigen Jahren

vorangetrieben haben, gut ergänzt durch den Bedarf den ich durch die Luftreinhalterichtlinie und die Überschreitung der Grenzwerte die wir in Osnabrück haben, weil Grenzwertüberschreitung haben wir unter anderem oder weit überwiegend an den Punkten wo der öffentliche Nahverkehr sehr stark ist wo die Dieselbusse den Großteil ausmachen. Da kann ich anpacken. Und unsere Programme die wir fahren einmal indem wir derzeit dabei sind komplett auf elektrische Busse zu wechseln, das wird dauern, das wird also bis 2025 oder so dauern bis das soweit ist, aber durchaus auch rangehen das wir die älteren nicht Euro-6 Busse derzeit mit einer Filtertechnik nachrüsten um auch kurzfristige Effekte zu erreichen. Das wird in Summe schon passen um in Osnabrück nachdem was wir an Rechenmodellen jetzt kennen unter die Grenzwerte zu kommen. Die Möglichkeiten, die die Kommune darüber hinaus hat ist sehr eingeschränkt und auch sehr langwierig. Also das was Sie dann lesen, was die Kommune ja auch kann, Verkehrsfluss steuern. Also zB wie man immer so sagt so nett intelligente Ampelsteuerung einzuführen. Das klingt einfach aber das ist eine hoch komplexe und ziemlich teure Angelegenheit, weil Verkehrsrechner zu installieren.. jetzt könnte ich mit Ihnen darüber reden macht es Sinn einen oder viele kleine zu machen oder so, ist nicht einmal in 4 oder 5 Jahren zu realisieren sondern ist ein länger laufendes Projekt mit dem man unterwegs ist. Und wir sind da auch oft dadurch unterlaufen dass sich die Verkehrsmengen in konkreten Straßen ändern. Wir haben da noch mal einen deutlichen Zuwachs an Verkehrs also an Kilometerleistungen in den Städten in den letzten 10 bis 15 Jahren gehabt, also mehr als 10 % Zuwachs gehabt. Wir gehen auch noch in den nächsten Jahren von einem Zuwachs der Kilometerleistungen aus, wir gehen ja erst so ab Ende des nächsten Jahrzehntes so davon aus dass die Kilometerleistung sinkt. Und sich auf diese verändernden Verkehrsmengen über Verkehrsflussregelungen darüber herzumachen ist sinnhaft, bringt aber auch viel, dauert aber so lange. Und dann bin ich schnell bei dem Thema Fahrverbote, weil eben was anderes zu beeinflussen ist noch schwerer. So das ganze Thema Hausbrand, was wir hier auch haben zu beeinflussen, den Leuten zu sagen: lasst das jetzt mal mit euren Kaminöfen, das ist ja noch emotionsbelasteter, als wenn ich sag: fahr kein Diesel. Und deswegen sind diese kommunalen Möglichkeiten nicht so groß und noch weiter gedacht: Städtebaulichmöglichkeiten, also auf eine bessere Durchlüftung der Stadt, ich achte auf meine Windachsen. Das können sie ja vergessen unsere Städte sind gebaut, wir können ja nicht auf einmal sagen: oh, hier so mein uns Oldenburg und Osnabrück ja auch die haben vorrangig Windrichtung West, wir machen schöne vernünftige Windachsen von West nach Ost dann sind unsere Städte gut durchlüftet. Aber Nord- Süd Häuserschluchten machen uns Schwierigkeiten. Ja, wollen Sie die Oldenburger Innenstadt abreißen und sagen jetzt mache ich das mal schön mit Windachsen?! Vergessen sie. Unsere Städte sind gebaut und deswegen können wir diese Ansätze diese planerischen Ansätze die wir heute kennen die können wir überhaupt nicht realisieren.

**K7: Okay, das geht schon so ein bisschen in die nächste Frage über, die da wäre welche Problem denn jetzt auftreten wenn man solche Maßnahmen umsetzen will?**

5: Ja Probleme sind erst mal Kosten und Akzeptanz, also da wo ich kommunal was machen kann, zB beim öffentlichen Personennahverkehr geht's um Kosten, deswegen setzen auch die anderen Ebenen Land und Bund an und sagen Zuschüsse zu. Weil da kann ich was erreichen, das kann ich machen das kann ich managen. Bei dem Thema umrüsten privater Dieselfahrzeuge versucht man es jetzt mit ner Abwrackprämie. Naja..also deren Wirkung ist schon so ein bisschen sehr überschaubar weil das ist ja wunderbar wenn ich für mein neues Auto 2000 Euro oder was weiß ich wie viel Euro dazukriege, den Rest muss ich doch selber bezahlen und das können viele Leute wiederum gar nicht oder sie wollens auch nicht oder ne Mischung daraus oder sie könnens auch nicht, muss man ja auch so mal die soziale Frage dabei sehen. Bei dem Thema alles was um Häuser drum herum stattfindet ist es noch

viel schwieriger und noch emotionaler belastet, dass ich das so nicht hinkriege. Politik vernünftigerweise guckt sich an wo kann ich was erreichen und guckt sich deswegen auch gerade das Thema Verkehr und wiederum das Thema öffentlicher Verkehr weil sie den direkt beeinflussen können.

**K8: Haben Sie denn das Gefühl diese Richtlinie gibt ja quasi Grenzwerte vor und überlässt den lokalen Akteuren so ein bisschen wie sie das umsetzen, welche Maßnahmen sie ergreifen und führt das auch zu kreativen oder innovativen Lösungen?**

5: Ja, eindeutig, weil das finde ich schon ne ziemlich gute Geschichte, also wir reden ja auch immer auf der EU Ebene davon möglichst wenig auf der oberen Ebene und möglichst viel auf der unteren Ebene zu regeln. So, erstens kenne ich meine Probleme vor Ort ganz gut und zweitens setzen sie dadurch Wettbewerb auch in Gang. Jetzt stehen unsere beiden Städte Osnabrück und Oldenburg, die stehen ja nicht in einem direkten Wettbewerb zueinander, man guckt aber immer über den Tellerrand. Und man hat in einer Stadt wie Osnabrück schon Angst das auf einmal in der Zeitung steht: Oldenburg hat was erreicht was Osnabrück nicht erreicht. Und dieser Eitelkeitswettbewerb wenn sie so wollen der löst auf der öffentlichen Ebene wo wir nicht in einer echten Konkurrenz stehen. Ich kann mir ja eigentlich nicht aussuchen ob ich in Oldenburg oder Osnabrück lebe, also nicht wirklich, weil das sind so viel Rahmenbedingungen die dabei zu berücksichtigen sind das geht nicht so ohne weiteres. Dieser Eitelkeitswettbewerb ist ein echter Ansporn als wenn es nur die eine zentrale Lösung gäbe. Ja ich halte von dieser simulierten Wettbewerbssituation ne ganze Menge.

**K9: Okay, dann geht jetzt der nächste Themenblock um Konflikte und zwar gab es gegensätzliche Vorstellungen wie man jetzt die Richtlinie umsetzt in der Stadt Osnabrück?**

5: Ja, sicher und zwar immer dann wenn ich an die Punkte ran kam die nicht direkt beeinflussbar sind bei dem Thema öffentlicher Nahverkehr oder umrüsten von Fahrzeugen, Elektrifizierung gabs keinen Konflikt. Da gab es dann vielleicht einen anderen Konflikt. Das die Politik sagt: ja geht das denn nicht noch schneller? Und ich auf unternehmensseite sagen: würde ich gerne tun, muss ich aber auch finanziell schaffen die ganze Geschichte. Eher das fehlende Geld wenn sie das so wollen. So, den direkten Konflikt gibt es, jetzt mal überspitzt auf der anderen Seite, wenn Sie darüber nachdenken doch verkehrsreduzierende Maßnahmen zu machen. Also, ich mach Straßen enger, ich lass da weniger Autos durch, ich verlagere den Stau an die Stadtgrenze, Pfornterampe, bis hin zum Thema ich verbiete...was weiß ich an einem tag dürfen sie mit ner geraden Autonummer an nem anderen mit ner ungeraden Nummer rein. Da gibt es ganz andere Interessenslagen, sie stören ja damit viele Leute. Also beim Fahrverbot wird's offensichtlich sie stören ja den der fahren will oder der will das gefahren wird das kann der Kaufmann in der Stadt sein, das kann der kleine Handwerker sein, das kann der Berufspendler sein, das können auch einfach nur faule Leute sein. So haben sie die natürlichen Konflikte die da sind.

**K10: Wie würden Sie die Gesamtsituation den Konflikt denn jetzt beschreiben. Und zwar gibt es da jetzt eine Skala mit: aggressiv oder intensiv oder sachlich oder eine komplett andere Umschreibung?**

Nee, ich würde im moment sagen wir in Osnabrück sind noch auf einer sehr sachlichen Ebene. Mit ner Tendenz dass es intensiver wird aber grundsätzlich sehr sachlich. Weil hier der Konsens besteht alles zu tun und das wird auch glaubhaft gemacht, um Fahrverbote zu vermeiden. Und das sieht auch so aus als ob es klappt.

**K12: Okay, ist Ihnen bekannt wie solche Konflikte dann gelöst werden, also findet da Überzeugung statt, Vorschriften oder Verhandlungen?**

5: tja, das ist mir gut bekannt weil ich mittlerweile seit Jahrzehnten in diesem kommunalen Geschäft zuhause bin und weiß wir rational aber eben auch irrational kommunale Entscheidungen zustande kommen, wie kommunale Politik vom Grundsatz her funktioniert und wie wenig man deren Ergebnisse vorhersagen, also das ist schon ne gruselige Welt. Das lässt sich schwer beschreiben weil...da..also je nachdem wie verschiedene Interessensgruppen in einer Stadt sich auch ??? baren können. Um mal so zu sagen, wenn der Einzelhandelsverband in einer Stadt eine überzeugende Figur als Sprecher hat, dann hat sie Einfluss. Ist da eine farblose Figur, hat sie keinen Einfluss. Wenn Parteien hier bestimmt..was weiß ich sie haben in irgendeinem Nobelviertel wo gut situierte, relativ einflussreiche Menschen wohnen ein Umweltproblem, dann wird das relativ schnell gelöst. Wenn Sie in Stadtteilen das haben wo sie eine Klientel haben die sich politisch eher nicht äußert, also gehen in soziale Problembereiche rein, die machen ja keine Politik, dann wird das Problem auch nicht gelöst. Sie können parteipolitische Überlappungen haben die dabei eine Rolle spielen. Also diese Interessenlagen kommen ja...fließen ja alle mit ein und am Ende kommt es zu einer Entscheidung in einem Rat, aber ein Rat ist ja nie alleine sondern, er wird ja gerade von diesen unterschiedlichen Wellen beeinflusst. So, wir sind auch ein Teil mit. Zu glauben dass so ein Verkehrsunternehmen wartet dass die Stadt eine Entscheidung trifft ist ja auch nicht richtig sondern die überlegen sich ja auch ne Idee und werben für diese Idee. Wir beeinflussen ja die, die wiederum die Politik beeinflussen also es redet am Ende ja jeder mit jedem. Sie können das also nie vorhersagen. Sie können die Ergebnisse nie vorhersagen weil das sind zu viele Variablen mit ihm Spiel das ist nicht prognosefähig. Also ja, wie es wirklich ausgeht weiß ich auch immer erst am Ende.

**K15: Dann kommen wir schon zu den letzten zwei Fragen, und zwar haben Sie das Gefühl dass es innerhalb von Behörden manchmal auch Schwierigkeiten gibt neue Maßnahmen oder Abläufe einzuführen weil...?**

5: Ja. Klar. Weil Behörden nach Aufgabenfeldern sortiert sind, weil die hierarchisch aufgebaut sind und in dem Moment wo Sie mit neuen Sachen kommen kommt es immer drauf an, ist es was schönes? Dann gibt es Gerangel um die Zuständigkeit, ist es wie in diesem Fall eher etwas schwieriges dann gibt es ein Gerangel um nicht-zuständigkeit. So, und in den jeweiligen Hierarchie-zügen haben sie auch immer wieder Schwierigkeiten die damit umgehen. Das ist aber das übliche bei einer sehr arbeitsteiligen Stadtverwaltung, wobei man nicht unterschätzen darf die Stadtverwaltung Osnabrück sind ungefähr 2000 Mitarbeiter, das sind ja viele. Das sind also nicht ein Streit zwischen drei Leute die sich auch mal an einen Tisch setzen können, 2000 Leute können sich nicht an einen Tischen setzen und gemeinsam denken.

**K16: okay, dann kommen wir schon zu der letzten Frage, die ist etwas zukunftsgerichtet und zwar wie Ihrer Meinung nach das Problem jetzt dieser bisher nicht Erreichung der Stickstoffdioxid Grenzwerte gelöst werden könnte in Osnabrück, also in Zukunft?**

5: Also wir wissen, dass wir an vielen Schrauben drehen müssen, aber die Hauptschraube an der wir derzeit drehen müssen ist tatsächlich das Thema Verkehr und das bindet sich viel stärker ein, bindet sich aber auch ein in einen gesellschaftlich allgemeingültigen Mobilitätswandel. Wenn ich mich einfach 10 Jahre in die Zukunft beamen darf, dann werden wir eine hohen Anteil Elektrischer Mobilität haben, bei einem deutlich geringeren Anteil individueller Automobilität, Fahrräder, E-Bikes werden eine größere Rolle spielen, der öffentliche Nahverkehr wird eine größere Rolle spielen, sowas

wie car sharing oder car pooling wird eine größere Rolle spielen und das eigenere Auto wird eine niedrigere Rolle spielen. Und daraus ergibt sich dann dass wir im Verkehrsbereich sehr wohl sehen dass wir eine Emissionsfreie Mobilität vor Ort, ich weiß dass der Strom erzeugt werden muss, sehen, wir sehen die. Das wird etwa in 30 Jahren Realität werden. Also wenn Sie sich heute in Oldenburg, da an dem..wie heißt das in Oldenburg.. Wall. Da ist ja viel Verkehr, da ist sicherlich nicht erste Wohnlage, da dürften die Wohnungen wenn sie sich eine kaufen wollen vergleichsweise preiswert sein, ich würde sagen schlagen sie zu, in 15 Jahren wird das eine sehr gute...das war ja mal vor 50 Jahren 1. Adresse die Boulevards um die Innenstädte, das wird in spätestens 20 Jahren wieder eine ganz hervorragende Adresse sein weil weniger Autos werden unterwegs sein, elektrisch wird's unterwegs sein, dass heißt sie werden nicht mal halb so laut sein wie heute, also deutlich leiser und sie werden keinerlei Schadstoffemissionen vor Ort haben, Abrieb von Reifen und Bremsen jetzt mal ausgenommen. Also so gut wie keine werden die mehr haben.Tja dann können sie da wieder gut wohnen.

K: ich werds mir überlegen. Das wars eigentlich von meiner Seite aus, haben Sie noch fragen etc  
5: nee

## Interview 6

### CDU Ratsfraktion

#### 2.12. 10-11Uhr

**K1: Okay, der erste Themenblock befasst sich mit den Zielen der Luftqualitätsrichtlinie und das wäre meine erste Frage, wie verständlich finden Sie die Richtlinie formuliert, kann die auch missverstanden werden oder gibt es Unklarheiten?**

6: Also die Richtlinie ist ja nun mal umsetzen trotzdem habe ich eigentlich eine generalkritik, nämlich dass die Luftqualitätsrichtlinie für Betriebe also für den Arbeitsplatz und für den Bereich der Öffentlichkeit völlig unterschiedlich sind. Wir haben also Vorgaben der EU für Straßenplätze im öffentlichen Raum und wir haben Luftreinhaltequalitätsrichtlinien auf nationaler Ebene für Büros für Industrie, für Hallen, für Arbeitsplätze und die sind absolut unterschiedlich. Also wenn Sie sich das mal geben lassen, die Anforderungen also ich sag mal für Stallarbeiter, für Sekretärinnen usw und das vergleichen mit dem was also für den Außenraum gefordert wird, dann ist das für mich eine große und nicht verständliche Diskrepanz. Die Arbeitnehmern in den Betrieben dürfen einer massiv höheren NO<sub>2</sub> Belastung ausgesetzt sein als Menschen die draußen über die Straße spazieren. Die offizielle Begründung ist dass es ja am Arbeitsplatz keine 80 Jährigen, keine Kranken und keine Babys gäbe. Trotzdem ist die Diskrepanz massiv weil es geht nicht darum dass es im Außenraum jetzt die Grenze 40 Mikrogramm nicht überschritten werden darf und im Innenraum sagen wir mal vielleicht 45 oder 50 sondern es ist ein Vielfaches. Sie müssen sich die Werte mal geben lassen ich habe sie im moment jetzt gerade nicht im Kopf. Sind also massiv höher und ich kann das nicht nach vollziehen weil ja der Mensch am Arbeitsplatz der vielleicht 8 Stunden da ist und der Mensch im Außenraum vielleicht gerade mal, um es jetzt auf Osnabrück zu übertragen, vielleicht gerade mal 10 Minuten durch eine Straße radelt in der die Grenzwert überschritten wird. Also dann sind logische Brüche die man schwer nachvollziehen kann. So und ansonsten gelten Richtlinien und müssen eingehalten werden und wir setzen es halt um.

**K2: Sind Ihnen Beispiele bekannt von anderen Städten oder Bundesländern in Deutschland die die Richtlinie anders interpretiert haben oder umgesetzt haben?**

6: Nein das ist mir nicht bekannt

**K3: Haben Sie das Gefühl dass manche Akteure auf lokaler Ebene insgesamt die Richtlinie vielleicht auch zu ihren eigenen Gunsten, wenn man das so sagen kann, oder Vorteilen interpretieren und umsetzen?**

6: Nein die Richtlinie lässt ja eigentlich gar keinen Spielraum. Die Unterschiedlichkeit in den Kommunen ist eher darin liegend dass die geographische Situation anders ist. Also Stuttgart als Stadt in einer Trog und Kesselsituation wird immer massiv stärkere Probleme mit der Luftqualität haben als eine Stadt in Osnabrück. München wird's immer schwerer haben als Münster. Das sind sozusagen natürliche Bedingungen damit müssen die Städte fertig werden und ich bin froh dass ich hier nur für Osnabrück Verantwortung trage und wir hier es sehr viel leichter haben.

**K4: Der nächste Themenblock geht ein bisschen mehr um die Maßnahmen. Sind für die Umsetzung der Richtlinie konkrete Maßnahmen von der Bundesregierung und dem Bundesland Niedersachsen für Osnabrück vorgesehen?**

6: Naja wir müssen das ja als Stadt selber erreichen. Es gibt allerdings natürlich Programme, Förderprogramme, des Landes und des Bundes die man zur Umsetzung dieser Ziele einsetzen kann. Und was das Land macht, ist natürlich das gesamte Messsystem. Sie können ja, haben Sie vielleicht auch schon mal gemacht, in dieses Messsystem hineingehen, das ist ja öffentlich, das macht ja das Gewerbeaufsichtsamt für ganz Niedersachsen, und da können sie jeden Tag genau sehen wie ist es in Oldenburg, wie ist es in Osnabrück usw. Im moment sind die Werte übrigens deutlich besser werdend in Osnabrück. Ich weiß nicht ob Sie mal aktuell drin gewesen sind im System?

K: Immer mal wieder, auch für Oldenburg, ich guck da immer mal rein.

6: Also wir haben im August 46 Mikrogramm gehabt, im September 43, im Oktober 39 also zurzeit unter 40. Also Luftqualitätsüberwachung im Land Niedersachsen ist ein objektives Instrument, d.h. da kann eine Stadt auch nicht manipulieren, d.h. wo gemessen wird, wie gemessen wird macht das Land und das ist in anderen Ländern glaube ich auch so und von daher hat man vergleichbare objektive Werte und wir können uns da auch an/einstellen (?).

**K5: Ganz allgemein betrachtet, wie sehen Sie die Rolle des Bundeslandes Niedersachsens, also den Ministerien in Hannover, jetzt auf die Problematik gerade im Bezug auf die überschrittenen Stickstoffdioxidwerte die Sie auch gerade nannten in Osnabrück?**

6: also die Rolle des Bundes und des Landes wäre dann da wenn es zu Fahrverboten kommen müsste. Also eine blaue Plakette kann ja nicht eine Stadt einführen. Ich sehe für Osnabrück aber keinerlei Bedarf für eine blaue Plakette oder für Fahrverbote. Wir werden das mit anderen Instrumenten hinbekommen. Aber ob Stuttgart zB ohne Fahrverbote auskommt, da würde ich schon mal ein Fragezeichen setzen. So und dann müssen eben Bund und Länder da tätig werden, wenn eine Stadt aus eigener Kraft es nicht schafft und weitere Instrumente an die Hand geben. Das sehe ich für Osnabrück aber nicht, wir haben eben nicht so starke Grenzwertüberschreitungen wie andere und wir sind aus eigener Kraft in der Lage diese Grenzwerte zukünftig einzuhalten. Aber was wir brauchen

ist die Unterstützung von Bund und Land bei der Finanzierung von Maßnahmen, das werden wir aus eigener Kraft nicht schaffen.

**K6: okay. Es geht schon ein bisschen in die nächste Frage über und zwar die lautet: ob Osnabrück denn die Mittel und Maßnahmen zur Verfügung stehen die Richtlinie zu erreichen..umzusetzen?**

6: Ich will das mal am Beispiel der Busse deutlich machen: Wir haben in Osnabrück von etwa 270 Straßenabschnitten wo wir genau..die Messwerte haben, 5 wo der Grenzwert überschritten wurde. 1 dieser 5 Straßen war die Johannisstraße, zwischen Johanniskirche und Neumarkt, und das ist witzigerweise eine Fußgängerbereich, in dem kein einziger PKW fährt, aber ungefähr 700-800 Busse am Tag. Diese Busse sind ja alles Dieselse, sind zum Teil relativ alt, haben erhebliche Emissionen und das ist ein wichtiger Ansatzpunkt. So wir werden jetzt als eine relativ zentrale Maßnahme Busnahrüstungen machen, da wo es sich noch lohnt, also da wo ein Bus sowieso nächstes Jahr ...auscheidet.. in Rente geht werden wir das nicht mehr machen, aber ich sag mal bei alles Busse die noch mehrere Jahre im Einsatz sind werden wir das machen. Wir haben also mit der Firma HJS aus Menden im Sauerland einen Bus nachrüsten lassen und dann einen objektiven Gegencheck machen lassen ob die Zusagen der Firma HJS im Hinblick auf die Emissionsreduktion eingetroffen sind, dadurch dass wir den TÜV Nord beauftragt haben das sozusagen wissenschaftlich, objektiv nicht interessengeleitet dass im Firmeninteresse zu untersuchen. Und die sind zu dem Untersuchungsergebnis gekommen das diese Nachrüstung eine massive Emissionsreduktion zur Folge hat, wenn Sie an dem Gutachten interessiert sein sollten, kann ich Ihnen das zur Verfügung stellen, das ist jetzt hier nicht dabei (zeigt auf Dokumentenstapel), weil das natürlich kein öffentliches Material ist, aber ich könnten Ihnen dazu mal die entscheidenden Zahlen sagen.

K: ja gerne

6: Aber man davon ausgehen dass es eine Reduktion in einer hohen Größenordnung von 80 bis 90 %. So, ...das ist für Osnabrück ganz besonders wichtig, weil wir einmal in dieser,..in diesem Straßenabschnitt gesehen haben welche große Rolle die Busse spielen und zum zweiten weil wir einen zentrierten Busverkehr haben, das heißt also alle Busse fahren einmal am Tag auf den Neumarkt oder über den Neumarkt. Das sind ungefähr 2000. Und wir haben ja ausschließlich in der Innenstadt in diesen 5 Innenstadtstraßen Grenzwertüberschreitungen. Also ich sag noch mal von 270, 280 Straßenabschnitten 5 und die sind alle in der Innenstadt, d.h. die entscheidende Frage für die Luftreinhaltung oder die Luftqualität ist gar nicht wie viel Autos da fahren, sondern wie hoch ist der Luftaustausch. Ich will das mal an einer anderen Straße deutlich machen, die Lotterstraße. Die Lotterstraße ist eine Straße die mäßig frequentiert wird weil es eine einspurige Straße ist die in die Stadt führt. Die meisten Straßen die in die Stadt führen sind ja zweispurig also zwei in jede Richtungen, also nehmen sie die Hansastraße, die Hannoversche Straße usw. auf all diesen zweispurigen Straßen habe sie keine Grenzwertüberschreitungen obwohl dort ich sag mal 3mal, 4mal so viel Autos fahren wie in der Lotterstraße. Aber in der Lotterstraße haben sie deswegen ein Problem weil sie einen zu geringen Luftaustausch haben. Also die Straßen die sagen wir mal,man nennt das schluchtig sind, also eng, enge Bebauung, hohe Bebauung, wenig Straßen oder Grünzüge die auf diese Straßen dann einmünden und Luftaustausch bringen können und da können wir also in einer solchen Straße, müssen wir überlegen, einmal natürlich die Emissionen von LKW, PKW, Busse reduzieren aber die andere Frage ist, wie kann man denn unser bewertes System der Grünen Schneisen, der „Grünenfinger“ auch für solch eine Straße nutzbar machen in dem man von links und rechts her Frischluft in die Straße einführt. Wir haben ja...das System der Grünenfinger, wenn Sie mal

auf den Stadtplan schauen, werden Sie überall finden dass es ein System, was also schon alt ist, was also im 19Jhdt erdacht worden ist, Grünefinger und grüne Oasen sozusagen die grüne Lunge der Stadt, also Frischluftzufuhr von den Stadträndern bis in die Innenstadt hinein, das klappt in vielen Teilen aber in einer solchen Straße ist es eben nicht. Und da müssen wir schauen was wir da noch nachbessern können. Ich komme jetzt noch mal zu dem Thema Bussen zurück, also das Thema Nachrüstung ist beschlossene Sache nachdem wir ..der TÜV Nord mit seinem Gutachten bewiesen hat das Nachrüstung eine hohe Effizienz hat werden wir also die Dieselbusse nachrüsten. Das machen die Stadtwerke Osnabrück. Wir hoffen dann natürlich Zuschüsse des Landes und des Bundes und nun kommt das zweite Große Thema und das ist die Elektrifizierung der Busse. Also Nachrüstung ist sozusagen die kurzfristige Maßnahme und Elektrifizierung ist die mittel und langfristige Maßnahme. So, und da stehen wir...das kann eine Stadt ohne massive finanzielle Hilfe von Bund und Land nicht. Und da wird auch diese 1 Milliarde vom Dieseltop nicht ausreichen aber es ist natürlich ein Schritt in die richtige Richtung. Wir hatten nun folgendes Problem bei den Elektrobussen: 1. Es gibt zurzeit keinen deutschen Hersteller der einen Elektrobus baut, wir sind also angewiesen auf türkische, polnische und sonstige Produkte..ich will das überhaupt nicht irgendwie diskriminieren,ich will nur sagen das ist Volkswirtschaftlich natürlich nicht erwünscht dass wir jetzt Milliarden in E-Busse investieren und diese Wertschöpfung ausschließlich außerhalb Deutschlands stattfindet aber ich denke mal dass wenn jetzt die Welle anrollt werden Deutsche Unternehmen auch sehr schnell auf den Markt kommen aber das ist nur ein Nebenaspekt der mich ärgert. So, das zweite ist, E-Busse sind natürlich massiv teurer als Dieselbusse, also ein E-Bus kostet 700.000 Euro, ein Bus, wenn sie einen Dieselbus kaufen, also nach E6-Norm, also eine neuen Dieselbus, dann kostet der 300.000 das heißt sie zahlen bei Elektro-Bus mehr als doppelt so viel. So und nun könnte man ja denken diese Zuschüsse die Bund und Land geben die gleich das aus, also das wäre im Grunde das was passieren müsste das man eben so viel Zuschuss bekommt, dass die Differenz oder wie man sagt der „gap“ zwischen 700.000 und 300.000 ausgeglichen wird, das ist aber nicht der Fall und jetzt kommt etwas, das sagen wir mal für die Betriebswirtschaftliche Situation von Stadtwerken schwierig ist, nämlich sie haben aktuell ungefähr ein Förderquote von 40% aber die kriegen sie für Elektrobusse und aber auch für Dieselbusse, d.h. der finanzielle Anreiz die Busflotte zu elektrifizieren ist gar nicht gegeben. Das kann man sich ja schnell ausrechnen, also Sie kriegen...jetzt nehmen wir mal einen Elektrobus von 700.000Euro, das wären 280.000 für einen 40% Zuschuss, dann sind Sie bei 420.000 Kosten und wenn Sie einen Dieselbus anschaffen kriegen Sie 120.000 Zuschuss dann zahlen Sie also 180.000 so das Gap bleibt. Wir habens mal also..nennen wir das jetzt also mal Nettoanschaffungskosten d.h. die Stadtwerke bestellen einen Bus A oder einen Bus B, also mit dem Elektrobus Nettoanschaffungskosten nach Erhalt von Zuschüssen, 420.000, Dieselbus 180.000 da muss sich doch jeder Geschäftsführer eines Stadtwerkes fragen kann ich das verantworten, denn dieser Unterschied von doppelt so teuer und mehr als doppelt so teuer der bleibt ja. Und dann er sogar noch die Überlegung: kaufe ich jetzt möglichst schnell möglichst viele Elektrobusse, sozusagen Erste Generation, kaufe ich mir alle Kinderkrankheiten mit ein, die Berliner haben ja schon viel Leergeld bezahlt in ihre Elektrobussen, das waren die ersten, das waren natürlich die Kinderkrankheiten der Kinderkrankheiten. Das ist ja immer..ein neues Produkt da gibt es immer Probleme, das Problem ist das erstens, ein neues Produkt ist immer erst mal sehr teuer und zweitens hat es irgendwelche Macken und da muss also jede Stadtwerke-Vorstand sich überlegen: gebe ich so viel mehr Geld aus, kaufe ich mir Kinderkrankheiten ein? oder mache ich diesen Umstieg mal etwas langsamer und geh mal vom Gas runter und geh mal leicht aufs Bremspedal. Und das finde ich also außerordentlich bedauerlich und also meine Forderung wäre das Bund und Land die Förderung von Dieselbussen drastisch runterfahren, sagen wir mal runterfahren, nur runterfahren, und die Förderung von

Elektrobussen oder Wasserstoffbussen oder ich nenn es mal zero-emission-Busse deutlich hoch fahren. Also ich müsste die Förderquote für Elektrobusse, sagen wir mal von 40 auf 60% zB hochfahren und die für Dieselbusse von 40 meinetwegen auf 30% senken, nur mal so als Beispiel. So dann kann man sich ja mal ausrechnen, das können wir aus Spaß ja mal ausrechnen, das habe ich auch noch nie gemacht. Also nehmen wir mal ein 700.000 Elektrobus und wir hätten jetzt eine Förderung von 60%, dann wären das 700 minus 420 dann wären das also 280.000. Der Dieselbus kriegt 30% dann ist der Dieselbus also bei 200.000, netto. Dann haben Sie eine Differenz von 280 zu 200.000, wo man sagen kann: okay, die 80.000 nehmen wir in die Hand. Wir können das noch weiter spreizen, in dem sie sagen Dieselbusse haben nur 20.000 dann haben sie sozusagen Vorteile und sogar noch einen materiellen Anreiz zu elektrifizieren. Aber jeden falls dieser große Gap von nettoanschaffungskosten 420 zu 180.000 der ist unverhältnismäßig hoch und wird sehr viele Stadtwerke davon abhalten ihre Flotte mittelfristig zu elektrifizieren, die werden zuwarten und gucken: naja lass andere mal vorangehen und den hohen Preis bezahlen. In Osnabrück haben wir ausgerechnet, wir wollten also 50 Busse, 50 Elektrobusse anschaffen, das wäre eine Ausgabe von 12 Mio. Euro zusätzlich bei einem Unternehmen das mit Müh und Not im Jahr 3 Mio. Euro Ertrag hat. Das heißt wir würden den Ertrag von 4 Jahren verfrühstücken, das ist ja nicht machbar. Geht gar nicht. Ich weiß nicht, ob Ihnen das bekannt ist, aber die Stadtwerke sind ja in durchaus schwierigen Situationen. Viele Stadtwerke haben ja nicht nur den ÖPNV sondern, der ja massiv subventioniert wird, also jeder Bus der durch eine Stadt fährt ist ein Zuschussbetrieb. Viele Stadtwerke haben auch weitere Defizitspender wie zB die Bäder also jedes Schwimmbad in Deutschland ist ein Millionen Zuschussbetrieb. In der Vergangenheit haben die Stadtwerke das immer kompensiert durch die Energie, durch den Verkauf von Energie. Bei Energie stehen die Stadtwerke aber in einem harten Wettbewerb und nur zu sagen wir sind Stadtwerke Osnabrück, liebe Osnabrücker kauft bei uns den Strom das...für die ältere Generation gilt das noch, aber die jungen die gehen mal eben an ihren Laptop und sagen, oh, das krieg ich den Strom ja billiger und schon bin ich weg. Also ganz harter Markt und deswegen muss also bei dieser Umstellung von Diesel auf Null-Emissions-Busse unbedingt dieses Zuschusspaket verändert werden. Und zwar nicht nur in der Höhe, also 1 Milliarde +, sondern eben auch in der Qualität der Zuschussquoten und da müssten Bund und Land, oder Bund und Länder gemeinsam dran arbeiten.

**K7: Okay, welche Maßnahmen hat Osnabrück bisher sonst ergriffen um die Stickstoffdioxid zu reduzieren, also Sie nannten ja eben schon ein paar Beispiele?**

6: Ja, also ich kann Ihnen das ja einfach mal sagen, da steht das alles drinne (*Dokumente*) aber wir haben einen Luftreinhalteplan von 2009, und das sind ja ganz viele einzelne maßnahmen wobei wir ja nicht nur die Stickstoffsituation sehen müssen sondern wir hatten ja auch ein Feinstaubproblem, das haben wir inzwischen nicht mehr. Also nur bei Feinstaub mal ein Beispiel, wir haben die Zahl der Osterfeuer massiv reduziert. Es gibt natürlich sagen wir mal Dinge wo sie was machen können und auch da wo sie auch als Kommune nichts machen können. Also der Tag mit der höchsten Feinstaubemission, ist der 1. Januar, Feuerwerk ist Feuerwerk. So, sie können was bei Kaminen machen, also wir haben zB Beratung der Kaminbesitzer und sowas gemacht. Also das sind ganz viele einzelne Maßnahmen, wir haben die Umweltzone gemacht, die ist sowohl für Feinstaub wie für Stickstoffdioxid. Die haben wir ja so in Schritten gemacht rot, gelb, grün. Die hat sicherlich auch ihre Wirkung gehabt. Also ganz viele einzelne Maßnahmen, also wir versuchen den Anteil der Fahrradverkehrs, also die Quote der Leute die mit Fahrrad fahren oder zu Fuß gehen zu heben. Wir versuchen die Zahl der Leute die den ÖPNV benutzen zu heben. Wichtige Maßnahmen in den vergangenen Jahren waren auch sagen wir mal bei Verkehr nicht nur mehr als Stadt zu planen

sondern überregional zu planen. Denn das Hauptproblem der Stadt Osnabrück bei NO<sub>2</sub>, wird gar nicht von den Osnabrückern selbst verursacht, sondern wir sind ja ein Oberzentrum. Wir haben jeden Tag etwa 70.000 Einpendler und auch nur 20.000 Auspendler. So und da ist ja die Frage: wie kommen die in die Stadt? Und ich mein jetzt nicht die Familie die jetzt mal Samstags zum Einkaufen aus irgendeinem Dorf in die Stadt fährt, sondern ich mein den der wirklich täglich zum Arbeitsplatz einpendelt. Und da haben wir zB, das kann man als Stadt nicht, das kann man nur überregional machen in den vergangenen Jahren die Reaktivierung der Bahnlinie Bielefeld Osnabrück gehabt. Hatte heute Nacht noch das Vergnügen die Strecke auch wieder zu nutzen. Von Berlin kommend. Der hält natürlich dann auch in kleinen Gemeinden, zb in Osnabrück Sütthausen. Wir wollen noch eine weitere Haltestation am Rosenplatz schaffen. Dann hält der am Hauptbahnhof und wenn sie dann mit der Nahverkehrsbahn weiterfahren, dann hält der auch schon in Osnabrück Altstadt, früher Hasentor. Dass heißt wir haben also auch innerstädtische Bahnhöfe, also im moment: Sutthausen, Hauptbahnhof, Hasentor/Altstadt. Früher gab es noch einen Bahnhof in Edersburg. Wie gesagt wir überlegen am Rosenplatz einen weiteren Bahnhof zu schaffen. Wir wollen also möglichst die Leute..es ihnen so angenehm wie möglich machen mit dem Zug zum Arbeitsplatz zu kommen und wenn sie dann ankommen, dass sie auch möglichst nah am Arbeitsplatz sind. Dann ist natürlich die andere Frage ob man zB Radverleihstationen macht, das ist zurzeit in der Überlegung. Ein weiteres Instrument ist Park and Ride, also dass wir an den Stadträndern Parkmöglichkeiten schaffen dass die Leute erst gar nicht mit den Autos reinfahren und dann von dort aus gute Busanbindung oder gute Fahrradbindung zu ihren Arbeitsplätzen haben. Dann bauen wir einen Radschnellweg vom Belm nach Osnabrück. Der Radschnellweg das ist sozusagen eine Radler Autobahn. Radler Schnellstraße. Die wird eben den großen Vorteil haben sie ist breit, Radler können sich ohne Gefährdung begegnen und sie wird so geführt werden dass möglichst wenig Hindernisse entstehen das heißt also wenn man doch in einem relativ hohen Tempo zügig durchfahren kann, wird dann also auch parallel zur Eisenbahn geführt wo es dann keine Straßen gibt die den Radweg kreuzen, oder nur sehr wenig. Also Sie sehen, das ist ein großes Maßnahmenpaket. Viele einzelne und kleine Schritte die dazu führen sollen, die Grenzwerte einzuhalten. So wie gesagt wir haben es da leichter als andere Städte also als wir anfangen mit diesen ganzen Überlegungen hatten wir wie gesagt an 5 Straßenabschnitten so Grenzwerte im Bereich 43, 44,42 usw. und deswegen ist es auch realistisch wie man jetzt an den aktuellen Zahlen sieht dass wir auch unter die 40 kommen. Wir haben auch einen Beschluss des Rates dass wir Fahrverbote ablehnen und auch an das Verursacherprinzip erinnern, d.h. also in erster Linie sind natürlich die Automobil-unternehmen hier in der Verpflichtung Autos so zu bauen dass sie auch die Grenzwerte einhalten. Also wir haben als Stadt auch überhaupt keine Lust das zu kompensieren was Automobil –Unternehmen an Mogelsoftware produzieren, und Sie müssen mal sehen eine Stadt wie Osnabrück ist einfach darauf angewiesen, dass sie erreichbar ist. Ich brachte eben das Beispiel der Pendler, also die Mehrzahl der Arbeitsplätze in Osnabrück ist durch Leute besetzt die nicht in Osnabrück wohnen, die müssen irgendwie herkommen. Möglichst viel mit ÖPNV oder Fahrrad, klar, aber ein Teil wird immer auf das Auto angewiesen sein. Die wollen wir nicht aussperren. Und dann sind wir ja natürlich ein Handelszentrum, also Osnabrück lebt davon das große Handelsangebote auch entsprechend angenommen werden dass Leute auch gerne nach Osnabrück kommen, dass sie nicht im Stau stehen, das sie überhaupt hier herkommen können. Also deswegen auch Fahrverbotskritisch. Also auch der Mensch, die Familie aus einem kleinen Dorf im Landkreis Osnabrück mit einem älteren Diesel hat ein Anrecht darauf einen Arbeitsplatz in Osnabrück zu erreichen oder hier einkaufen zu können. Und deswegen wollen wir also die Erreichbarkeit der Innenstadt auch gewährleisten. Und dann sind wir natürlich auch nicht nur ein Wirtschaftszentrum und Handelszentrum sondern wir sind auch ein Kulturelles Zentrum. Also die Leute die wollen ja auch

hier auf den Weihnachtsmarkt gehen, die wollen Konzerte besuchen, wollen das Theater besuchen, die wollen Kneipen besuchen usw. und die müssen auch irgendwie herkommen, irgendwie die Stadt erreichen können. Ausbau der Radwege, also es ist nicht nur so, das ist jetzt ein markantes Beispiel diese Radschnellweg Belm-Osnabrück, aber es geht natürlich generell darum die Radwege weiter auszubauen, attraktiver zu machen, sicherer zu machen, auch Straßen wo es noch keine Radwege gibt Radwege zu errichten. Aber geht auch nicht überall, also zB in der Lotterstraße können sie keine Radwege machen, die Straße ist einfach zu schmal, da müssen sie dann eben parallelstraßen haben, das ist bei der Lotterstraße die Katherinenstraße, die also für Radfahrer Prioritär vorgesehen ist. Also Radfahrer sollten aus Sicherheitsgründen die Martinstraße meiden und auch die Lotterstraße, sie sollen also über die Katherinenstraße ihr Ziel ansteuern. So das ist also ein ganzes Maßnahmenbündel, Sie können wenn Sie Lust haben ja hier noch mal reinschauen (*Dokumente*).

**K8: Gut, ich versuche mal in Anbetracht der Zeit und Sie haben ja auch um 11h einen Termin so ein bisschen..ich glaube die eine Frage haben Sie schon beantwortet dann können wir gleich zur nächsten übergehen, den Problemen, was sind denn momentan die Hauptproblem die auftreten wenn Sie die Maßnahmen umsetzen möchten? Sie hatten ja einmal schon den finanziellen Rahmen..**

6: Ja, genau, das hatte ich ja genannt. Die Busse, das ist das Hauptproblem weil wir das als Stadt ja selber finanzieren müssen. Das können wir nur mit Unterstützung von Land und Bund, da stimmen die Finanzierungsinstrumente nicht, die müssen geändert werden, das habe ich Ihnen aber schon erzählt.

**K9: Die Richtlinie lässt ja lokalen Akteuren den Spielraum welche Maßnahmen sie ergreifen um diese Grenzwerte zu erreichen. Haben Sie das Gefühl das führt auch zu kreativen oder innovativen ideen?**

6: Das glaube ich schon. Ich sag mal viele Maßnahmen wären sicherlich ohne den Druck einer solchen Richtlinie nicht oder nicht so schnell ergriffen worden. Also dieser Radschnellweg Belm-Osnabrück zB, der übrigens sehr gut gefördert wird, das ist übrigens vielleicht auch ein Beispiel, das Förderinstrumente vom Bund und vom Land funktionieren, eine ganz hohe Förderquote, sonst hätten wir das auch nicht machen können, wobei das jetzt auch ein Gemeinschaftsprojekt ist: Gemeinde Belm, Landkreis Osnabrück, Stadt Osnabrück gefördert vom Land und Bund.

**K10:Okay, der nächste Themenblock da geht es um Konflikte, gab es oder gibt es bei dieser Umsetzung von den Maßnahmen aus sehr gegensätzliche Vorstellungen in Osnabrück?**

6: Ja natürlich, ja klar.

**K:Haben Sie da Beispiele oder...?**

6: Die Umweltzone war umstritten, Radwege können natürlich auch dazu mal führen dass der Autoverkehr dadurch benachteiligt wird oder beschränkt wird. Also ich sag mal die ganz klar Fußgänger, Radfahrer, Autofahrer da gibt es auch Konflikte. Besonders umstritten war die Sperrung des Neumarktes, wobei die nicht auf die Richtlinie zurückzuführen ist. Das Thema wird schon lange diskutiert aber sicherlich schwingt das auch mit. Fahrverbote wenn sie kämen, sind mit Sicherheit umstritten, das ist gar keine Frage. Sie müssen auch mal sehen das so ein Fahrverbot ist ja praktisch sowas wie eine Enteignung. Also ich hab ein Auto, das habe ich gekauft in dem Bewusstsein das erfüllt die gesetzlichen Normen, das haben mir die Hersteller ja zugesagt. So , jetzt kommt heraus,

diese Normen werden gar nicht erfüllt. Und deswegen darf ich nicht mehr mit meinem Auto in die Innenstadt fahren. In dem Moment überleg ich mir natürlich was mache ich jetzt, ich muss dahin, will ich mein Autoverkaufen, ich finde aber zu dem Preis nicht den ich eigentlich dafür haben müsste gar keinen Käufer mehr. Also ich würde vielleicht 20.000 normal für das Auto kriegen, wo jetzt aber feststeht Diesel verursachen Umweltprobleme, kriege ich vielleicht nur noch 15 oder 10.000 Euro. Das heißt es wird sowas wie eine Teilenteignung meines Eigentums, dass die Leute darüber nicht amüsiert sind liegt ja auf der Hand, deswegen hat es ja auch diese Abwrackprämien ja auch gegeben und solche Maßnahmen...das ist natürlich auch etwas das Wirkung hat, also die Maßnahme des Dieselpfahls dazu gehören ja auch diese Abwrackprämien, also ich hab das ja auch in der eigenen Familie, mein Sohn hat ja auch seinen alten Diesel weg und n neuen gekauft, das ist natürlich unter Emissionsgesichtspunkten ein großer Fortschritt und ohne die Abwrackprämie ist es nicht machbar.

**13K: Jetzt gibt es eine Frage mit einer Skala und zwar wie würden Sie den derzeitigen Konflikt oder die Situation in Osnabrück: als aggressiv, intensiv, sachlich oder anders?**

Also auf keine Fall aggressiv. Aber wie gesagt das liegt im wesentlichen daran weil wir nicht ein großes sondern ein Problem haben wo die Lösung erreichbar ist mit moderaten Maßnahmen. Hätten wir Stuttgart oder München oder Tübingen oder ähnliche Städte mit richtigen massivengroßen Problemen, ist natürlich ein Unterschied ob ich einen Grenzwert von 43 habe einen von 80, also da sind natürlich ganz andere tiefe Einschnitte notwendig.

**K14:Haben sie das Gefühl das es jetzt in Osnabrück innerhalb der Behörden Schwierigkeiten gibt neue Maßnahmen oder Abläufe einzuführen?**

6:Nein.

**K15: So und dann komme ich auch schon zur letzten Frage, die ist zukunftsgerichtet und zwar wie denn Ihrer Meinung nach das Problem der Nicht-Einhaltung der Stickstoffdioxid Probleme gelöst werden könnte?**

6: Also die wesentliche Lösung liegt bei VW, Mercedes, Ford und Co die müssen also Autos bauen die vorgegeben Grenzwerte nicht im Testbetrieb sondern in der Realität einhalten. Dann müssen wir in der Elektromobilität große Fortschritte machen, am Beispiel der Busse habe ich das dargelegt aber das gilt genauso für PKW, d.h. also wir brauchen für einen Erfolg der Umstellung auf Wagen die keine Emissionen mehr verursachen brauchen wir natürlich große weitere technische Fortschritte. Also wir brauchen viele schnellere Stationen, wir brauchen größere Reichweiten der Elektrofahrzeuge und finanzielle Konditionen die so sind dass die Leute auch umsteigen und umsteigen können, d.h. dieses ganze Thema ist nicht nur ein Kommunales sondern eben auch ein technisches und ökonomisches Thema von bundesweiter Bedeutung, wir sind hier nur das letzte Glied der Kette, aber uns kann es ja finanziell auch nicht erwischen, deswegen bin ich da auch ganz gelassen weil ja Pönalen der EU nicht an die Kommunen gehen können

K: Also Sie haben dann auch keine Sorge dass die Bundesregierung sagt wir verteilen das um die Strafzahlungen?

6: Also natürlich kann die Bundesregierung Deutschland einem Bundesland das gegen die Richtlinie verstößt Pönalen weitergeben, aber es gibt keine Rechtsbasis dafür dass ein Bundesland Pönalen anderen Städten weitergeben kann. Es gibt keine Rechtsgrundlage dafür, die müsste geschaffen werden.

## Interview 7

### Ratsfraktion Die Grüne

#### 1.12. 11.15-12.30

**K1: Ja, da würde ich quasi direkt mit der ersten Frage des ersten Themenblockes start, der erste befasst sich mit den Zielen der Luftqualitätsrichtlinie , da würde mich interessieren ob sich das Gefühl haben ob diese Richtlinie klar verständlich formuliert ist oder ob es Unklarheiten, Missverständnis geben könnte?**

7: Ich glaube ich bin einer der wenigen Ratsmitglieder die ihn wirklich mal gelesen hat und das ist aber auch schon ein paar Jahre her als wir dieses Thema Umweltzone hatten. Ich hab das alles verstanden.

**K2: die zweite Frage wäre ob Ihnen andere Städte oder Bundesländer bekannt sind die diese Richtlinie vielleicht anders interpretiert haben oder umgesetzt haben?**

7:Ja, also wir sind ja ein förderales Land und außer in Niedersachsen haben in allen Bundesländern die Länder die Verantwortung und Niedersachsen hat sie den Kommunen übertragen was die Ausführung angeht, das war damals eine schwarz-gelb geführte Regierung mit einem FDP Umweltminister der wollte sich die Finger nicht dreckig machen und hat die Verantwortung de Kommunen übertragen. Das ist einmalig in ganz Deutschland.

**K3: Haben Sie das Gefühl das manche lokalen Akteure dich Richtlinie vielleicht auch ihren eigenem Vorteil wenn man das so sagen interpretieren?**

7: Nee das kann ich mir gar nicht vorstellen wie man das machen sollte. Die Richtlinie setzt einen Qualitätsstandard und einen Qualitätsstandard unter dem sich die Europäische Union versammelt hat den man auch noch kritisch hinterfragen kann, ich halte die Grenzwerte eigentlich für zu hoch gewählt, die WHO gibt entsprechende Hinweise, ich mein was Feinstaub angeht, gibt es keinen gesunden Wert, ???2:13 unbedenkliches für Stickoxid gilt eigentlich ähnliches. Es war ja geplant das jetzt zu halbieren ungefähr in diesen Zeitraum, davon sind wir weit weg weil wir die Ziele nicht erreichen. Also im Gegenteil ich glaube das Leute versuchen die Qualitätsrichtlinie schlecht zu reden um ihre politischen Interessen zu verbergen (?). Ursache in der Qualitätsrichtlinie zu finden und nicht in...also die Ursachen für die schlechte Luft liegen ja nicht in dem Gesetz oder der Richtlinie sondern die liegen ja in der Emission die aus der schlechten Verbrennung oder falsche Verbrennungstechnik herrühren.

**K4: Ist Ihnen bekannt ob in der Umsetzung dieser Richtlinie für oder von der Bundesregierung oder dem Bundesland Niedersachsen spezielle Maßnahmen vorgesehen sind für die Stadt Osnabrück?**

7: Nein, das ist ja mir der Verlagerung d.h. mit der Verantwortung auf die Kommunen das heißt vorne weg wir in dem Setting das wir tun, in dem Maßnahmensetting das wir tun erst mal frei sind in der Gestaltung aber nicht was die Zielsetzung angeht, d.h. wir haben die Ziele zu erreichen, wir haben unseren Luftreinhalteplan von 2008, 2009 ich weiß es nicht mehr so genau das ist ja schon ein paar Jährchen her, da haben wir über 20 Maßnahmen formuliert und die haben wir als Verwaltung, Politik gemeinsam am Ende frei definiert. Dazu gehörte die wenig populäre Maßnahme der Umweltzone.

Aber es ist eben auch nur eine von vielen Maßnahmen gewesen die wir damals ergriffen haben. Dennoch eine sehr wichtige wahlwirksame , sonst hätte wirs auch nie geschafft. Also der Feinstaub wirklich drunter innerhalb kurzer Zeit gekommen und waren bei Stickoxide eben auf einem guten Weg.

**K5: Wie würden Sie die Rolle und den Einfluss des Bundeslandes Niedersachsen auf die nicht-Einhaltung der Stickstoffdioxidwerte hier in Osnabrück sehen?**

7: Also das habe ich aus einer doppelten Funktion begleitet von daher bin ich da politisch da auch vorbelastet als Landtagsabgeordneter auch zuständig für dieses Thema, zuständig darüber hinaus ist dann ja noch das Umweltministerium , die Gewerbeaufsicht...das Umweltministeriumfeld war bis vor kurzem eben auch noch Grün regiert also insofern bin ich da politisch vorbelastet. Man hat diese Verantwortung nicht zurückgenommen die damals von der FDP auf die Kommunen verlagert worden ist, naheliegender weise denn wenn die Zusammenarbeit sich erst mal eingespielt hat.. Ansonsten gab es mehrer Apelle des Landes die Städte haben das einzuhalten, es gab Unterstützungsangebote, Informationsveranstaltungen und was die Berechnungen der einzelnen Maßnahmen angeht, das wird nach wie vor durch eine nachgeordnete Behörde des Landes durchgeführt nämlich des Gewerbeaufsichtamtes Hildesheim. Ich weiß nicht ob Sie auch mit unserer Verwaltung zu tun haben, dann kann ich mir ja auch technische Details eigentlich sparen, also wenn Sie mit herrn Gerdts oder ...dann kann ich mich auf politische Bewertung fokussieren.

**K6: Stehen Ihrer Meinung nach Osnabrück denn auch die Mittel und Maßnahmen zur Verfügung diese Richtlinie...**

7: Nein, überhaupt nicht. Und zwar ganz einfach deswegen: das ganze hätte funktioniert hätte es diesen Betrugsdiesel nicht gegeben. Das waren die Berechnungen damals von Ende der Nullerjahre (2000) und das sieht man auch deutlich an der kurze die zunächst mit der Erneuerung des Fahrzeugflotte linear parallel läuft, also alles auf euro 4 und dann hätte eigentlich der Effekt Euro5, Euro 6 kommen müssen und den gibt es nicht, das sieht man auch von den Belastungen her und den gibt es nicht weil es ihn im Realbetrieb dieser Fahrzeuge auch nicht gibt. Der Betrug des Automobilindustrie und das ist seit langem bekannt, das ist nicht nur erst seit dem VW Skandal bekannt dass es da eine Differenz gibt. Wie heftig ist das war nicht so klar aber da wäre eine Verantwortung sowohl der Bundes als auch der Landespolitik gegeben gewesen gegenüber den Städten und noch was anderes ist viel wichtiger, dieser alberne 1 Milliardenprogramm auf was man sich jetzt gerade wieder verständigt hat das hätte schon seit vielen Jahren und zwar verstetigt geben müssen. Gerad diskutieren wir in der Stadt Osnabrück, also wir sind in vielen Punkten an nem gewissen Limit und wir gehören zu den Kommunen zu den vielen Kommunen obwohl wir keine arme Stadt sind, die aber wenig Geld zur Verfügung hat, d.h. nen qualitativen Sprung in irgendeiner Form den können wir nicht selber finanzieren. Ein qualitativer Sprung wäre bei uns, wir haben relativ hohe Fahrgast zahlen pro Kopf..Personenkilometer.. so nennt man es glaube ich im ÖPNV aber wir kommen aus den , jetzt haben wir 37 Mio Gäste im Jahr , daraus kommen wir nicht..also wir schaffen den nächsten Sprung nicht, also es erheblich zu erhöhen, also den Modal-split qualitative zu verändern..oder Fahrradmäßig, das zu müssten wir eine große offensive starten wo wir auch investieren in Infrastruktur. Und das geht man sich die jetzige Finanzierung von Kommunen angeht selbst in einer Stadt wie Osnabrück, noch mal: wir sind keine arme Stadt, aber wir haben große Defizite im Finanzhaushalt, ohne finanzielle Unterstützung von Bund und Land geht das nicht. Und

das hätte viel früher beginnen müssen und auch entsprechend flankiert werden müssen. Also der Verkehrswende, in ne ökologischen Weise, die auch Lebensqualität und Gesundheit in der Stadt fördert sehe ich nicht dass der Bund das bisher unterstützt hat. Es hat auf Landsebene in den letzten Jahren natürlich unter rot-grün entsprechende Änderungen gegeben. Also...wir fangen jetzt an auf Elektrobusse umzustellen, das wird vom Land gefördert, das war vorher auch nicht der Fall. Der SPNV, Schienengebundene Personennahverkehr, wird stärker gefördert, wird jetzt noch mal nen kleinen Sprung geben, aber Dinge wie die komplette Umstellung der Busflotte, zu überlegen ob man nicht doch eins, zwei Straßenbahnlinien einführt, wir hatten bis '59 ne Straßenbahn, aber das ist ein Investment im dreistelligen Millionenbereich, ich glaube eine Linie da rechnen wir mit ungefähr 100 Millionen Euro, 150 Millionen kommen dann noch mal für die Infrastruktur, die ich im Back-up brauche also ne zweite Linie, 200, also am Ende wird das 500 Millionen teuer wie soll die Stadt – das wäre ein Jahresetat der Stadt- wie soll die Stadt das je finanzieren. Um mal ein Beispiel zu nennen. Oder Fahrradmäßig also wir ...bisher laufen die Fahrradwege auch nur nebenher und genauso laufen sie auch haushalterisch also wir müssen eigentlich ein Millionenprogramm in die Hand nehmen. Wir werden das erneut wieder beantragen im Rat als Grüne und keine Mehrheit dafür kriegen aber sinnvoll wäre es. Und dafür wäre eben notwendig mehr Geld vom Bund, und das dauerhaft. Ja und natürlich wenn ich eine motorentchnik durchführen will dann muss ich auch die entsprechenden gesetzlichen Regelungen haben und auch auf ihre Effizienz überwachen, Politik muss Innovation treiben und nicht umgekehrt das Autolobbyismus Innovation verhindert und das ist in den letzten Jahren gewesen und ich sag das ausdrücklich auch obwohl Osnabrück VW Standort ist. Also dieser Standort ist gefährdet durch eine betrügerische Politik des Managements und einer Politik die da willfährig da mitgemacht hat und die Arbeitsplätze sind nicht gefährdet weil wir beide über Luftqualität reden und auch gute Luft wollen und das wollen 160.000 Menschen in dieser Stadt..also ich rede mit einer Oldenburgerin, also das wollen auch 168.000 Menschen in dieser Stadt.

**K7: Okay, welche Maßnahmen hat den Osnabrück bisher ergriffen um die Stickstoffdioxidwerte zu reduzieren, was ist Ihnen da bekannt?**

7: Genau, ich kann nur erzählen was mit bekannt ist, also diese 22 oder 28 Maßnahmen...also kein Wissenstest. Also Umweltzone habe wir ja schon benannt. Dann gehört dazu das Thema Busflotte tatsächlich, wobei wir den letzten Schritt eben nicht gegangen sind weil wir frühzeitig gesagt haben wir wollen dann auf Elektrobusse umstellen und nicht erst auch noch den Schritt über Euro6 gehen, weil wir geglaubt haben das Stickoxid Ding löst sich ja über die Erneuerung der Autoflotte, aber das hat sich eben nicht bewahrheitet sonst hätte man das mit \_\_\_ Bussen machen müssen. Man muss auch regional betrachtet nicht nur die Stadtwerke die ja der Stadt gehören sondern in der Region gibt es viele Busunternehmen, auch denen ist dabei geholfen worden quasi bei der Umstellung. Dann haben wir Verflüssigung des Verkehrs. Wir haben auch verschiedene andere Maßnahmen überprüft wie dieses Titanoxid oder Moosmattendebatten ich weiß nicht ob Sie das kennen, das war ja auch schon vor 10 Jahren ein Thema. Ampelschaltung. Ja und tatsächlich Bemühungen was den Umstieg angeht, das kennen Sie aus dem Zeugnis „hat sich redlich bemüht“ also den Modalsplit relevant verändert haben wir in den letzten Jahren nicht. Was man allerdings sagen muss, zumindest was den SPNV, den Pendlerverkehr, da hat sich reichlich was getan. Ich habe die Zahlen jetzt nicht im Kopf aber..wir sind ja auch eine Arbeitgeberstadt..oder wie nennt man das? Also hier sind viele Arbeitsplätze, es pendeln viele Leute ein und die Zahlen hab sich schon verändert. Wir haben durchaus eine Parkraumbewirtschaftung in der Stadt - obwohl wir Oberzentrum sind, Einkaufsstadt, Arbeitgeberstadt -die durchaus auch restriktiv ist, im Rahmen unserer politischen Möglichkeiten, andere sehen das weniger für sinnvoll, aber auch die Parkraumbewirtschaftung ist eine sogenannte.

**K8: und, auf diese Maßnahmen bezogen zu was für Problem kommt es dann wenn man in Praxis umsetzen möchte?**

7: Ja, ich habe ja schon einiges angedeutet und das Problem ist erstens, wie verhalte ich mich politisch dazu. Die Umweltzone ist eine Zumutung gewesen für diejenigen die davon betroffen sind, also wer ein Fahrzeug bis dahin besessen hat, und ich kenne das aus dem privaten Kontext unmittelbar dass eben keine grüne Plakette eben damals bekommen konnte, wusste das ich dieses Auto irgendwann weggeben muss oder erneuert werden muss, wenn man es denn braucht. Das ist für manche Leute allerdings ohne Alternative wenn ich zB Gewerbetreibender bin also gerade Handwerker und so, also für die fand ich was das schon ne Zumutung und gerade die Haushalte die wenig Einkommen haben sind auch die mit den schlechtesten Automobilen, das muss man ganz klar sagen. Schon ne Schwierigkeit. Auf der anderen Seite die soziale Frage stellt sich ja auch bei der Luftbelastung: es sind ja auch nicht die reichsten die an den Straßen wohnen mit den der höchsten Luftbelastung. Also das vorne weggeschickt, gab es viel wie ich finde politische Auseinandersetzungen die mehr um der Symbole als um den tatsächlichen Inhalt geführt worden sind. Da sind wir zumindest in Osnabrück sehr schnell in alten kryptischen Gräben gewesen für oder gegen das Auto, was ich für eine absurde Debatte halte. Das Auto ist ein Teil des Problems, aber eben auch nur ein Teil, wir haben Punkte da ist eben eher der Bus ein Problem. Also am zentralen Busbahnhof machen die Busse mindestens 1/3 der Emissionen aus, gilt an den anderen Punkten nicht. Oder es gibt auch Punkte wo der LKW Verkehr wahrscheinlich noch ne größere Rolle spielt. Natürlich ist der Hauptgrad...der zu definierende Hauptverursacher ist der Diesel PKW aber..ich glaube dass man sinnvollerweise und da scheiden sich eben schnell die Geister dass das schon mit dem Kontext einer Verkehrswende stellen sollte, hin zu einem ökologischen Verkehr.., weil es das Bedürfnis nach Mobilität nimmt weiter zu, bei stagnierenden Einwohnerzahlen heißt das, also wir haben ja in den letzten 10 Jahren noch mal 15% mehr PKWs, ja, trotz dieser 10.000 Einwohnerverlust (*durch mikrozensus*), trotz stagnierender Einwohnerzahl und das sind wir ja mit, ich weiß nicht ob Sie persönlich oder ich persönlich aber mein Mobilitätsbedürfnis ist nicht weniger geworden und ich fahr nicht mehr Auto als vor 10 Jahren, im Gegenteil, aber irgendwie anders muss ich dann ja unterwegs sein und diese Frage kann nur beantwortet werden in einer ökologischen Verkehrswende und da sehe ich die politischen Unterschiede eher stärker geworden sind, die Debatte hat uns nicht unbedingt geholfen. Dabei hätte ja eigentlich das Thema Luft, Gesundheit, Qualität, Lebensqualität auch ne Hilfestellung sein können für diejenigen die den Individual..den motorisierten Individualverkehr mit Verbrennungsmotor, so würde ich das mal nennen, Elektrik (?) ist auch ein motorisierten Individualfahrzeug, was die vehement verteidigen was in Osnabrück ja sogar dazu geführt hat dass wir sozusagen eine Auto-Afd im Rat haben, also Leute die als one-point-movement, das Recht andere Leute, die Gesundheit anderer Leute zu...

K: Die BOB ne?

7: Ja, genau...andere Leute zu vergiften, meinen das wäre ein Menschenrecht

K: Sie haben das eigentlich auch schon ein bisschen beantwortet aber ich stelle einfach mal die Frage: gibt es denn eine klare Verantwortung wer für die Maßnahmen hier jetzt zuständig ist sozusagen?

7: Ja, das ist die Stadt. Das ist ja auch das interessante der jetzige CDU Oberbürgermeister der, der damals Stadtbaurat war, hat gegen seine CDU ein ja eine Vorlage gemacht die der Rat abzustimmen hatte mit Umweltzone, obwohl die CDU das nicht gemacht hat, das war einfach so die brauchten

nicht zustimmen, die CDU, also ihre Staatspolitische Verantwortung nicht wahrnehmen weil die Mehrheit war damals auch schon durch rot-grün. Also wie sie sich heute Verhalten würden...

**K9: Jetzt geht's zum Themenblock Konflikte über, da wäre meine erste Frage, gab es denn dann gegensätzliche Vorstellungen in der Umsetzung der Luftqualitätsrichtlinie in Osnabrück?**

7: Was den Luftreinhalteplan von damals angeht und auch die Debatten von heute, im Grundsatz her, nicht, keiner stellt sich öffentlich hin und sagt : die Ziele sind falsch und deswegen müssen wir nichts tun und können ruhig abwarten. Es wird immer mal wieder in Zweifel gestellt was denn schlimm daran sei wenn wir nicht die Ziele einhalten? Weil wir werden nicht Strafzahlungen zahlen müssen als Kommune, es ist richtig, rechtlich ist das so. Und da bin ich ganz froh dass die Deutsche Umwelthilfe gesagt hat: wir verklagen dann die Städte, weil erst seitdem wird das auch von allen politischen Kräften in der Stadt wieder ernst genommen. Während zwischendurch viele gesagt haben, ach da machen wir einfach nichts. Ich glaube wichtig ist noch mal zu sehen das alles was in Osnabrück kontrovers war, damals war die Umweltzone konkret, aber immer wenn es auch zu einer Art Schwur kommen sollte, ich brauche wenn ich mehr Bus will, wenn ich mehr Schiene will, wenn ich mehr Rad will oder von mir aus auch zu Fuß mehr will, dann brauche ich auch den Raum dafür und den muss ich ja woher nehmen, also vom motorisierten Individualverkehr. Und dann war für viele Leute also insbesondere CDU , auch FDP, da hat sich was bei der FDP allerdings was getan, war da Feierabend. Dann sind die nicht mehr mitgezogen. Das fand ich sehr schade, bei der FDP/SPD ??? war es vorher \_\_???. Sonst wären wir glaub ich heute auch weiter, das merkt man auch an der Debatte heute wenn wir über die Maßnahmen heute reden die zu ergreifen sind, wir müssen ja noch viel radikaler sein, weil wir ja so viel Zeit verloren haben, aber das ist fast unmöglich, wir haben heute eine fast völlig unübersichtliche Mehrheitssituation muss man dazu sagen im Rat, also keine eindeutige Mehrheit, das machts nicht gerade leichter

**K10: Okay, Wenn Sie den Konflikt beschreiben müssten, ich habe hier eine Skala von aggressive, intensiv oder sachlich oder ein anderes beliebiges Adjektiv, wir würden Sie das einordnen, also den Konflikt hier in Osnabrück?**

7: Ja, ich habe nicht ohne Grund einen Begriff gewählt, wie Auto Afd, also eine sehr starke Überspitzung, obwohl wir ja hier in einem sachlichen Interview sind, weil es das emotional eigentlich ganz gut beschreibt, es ist ein sehr emotional zum Teil ausgetragener Konflikt, der glaube ich wenn man es reflektiert, der stellvertretend dafür steht dass manche Leute nicht im 21. Jahrhundert - auch das schon wieder das klingt herabwürdigend- aber ich glaube das Problem des 21. Jahrhunderts nicht wirklich gewachsen sind so wie sie sich ihre Welt erklären. Wenn 168.000 Menschen in Osnabrück noch mobiler sein wollen und auf einem hohen Wohlstandniveau dann muss das anders organisiert sein weil es irgendwie nachhaltig, ressourcenschonend und zukunftsfähig sein soll, dann kann das nicht wie in den 70er Jahren oder 80er Jahren organisiert werden, das haben manche offensichtlich nicht verstanden. Und wollen sich auf diese Frage, das ist ja eine Herausforderung die macht das Leben nicht einfacher aber bietet eben die Chance auf Zukunft, wollen sich dieser Frage nicht stellen und sind insofern sehr rückwärts gewandt, das ist in Teilen auch populär und leider bleibt man dann damit im gestern verhaftet und diese Reflexe werden in der Stadtpolitik so wie ich das erlebe stellvertretend im Verkehr ausgeführt, das habe ich ja nicht nur, also wenn ich über Afd rede dann ist das zum Beispiel: alles Globalisierungsfolgen , Migration usw. da habe ich diesen rechtspopulismus, kommt was zusammen und diese Sehnsucht oder wenn man über Trump redet, dann ist das ja die Sehnsucht nach den 70er/80er Jahren wo die Welt noch einfach zu erklären war, wo ich einfach

Antworten haben und wo es ein Fortschritts und Modernisierungsprogramm, das kannte nur eine Richtung: einfach wachsen, mehr, und über Folgen müssen wir nicht nachdenken, was interessiert mich das morgen wenn ich heute das morgen schon fühlen kann und...Also so eine Art reflexive Modernisierung wie wir sie heute brauchen und auch haben und deswegen über die Folgen nachdenken.. und dann noch mal: wir haben diese Konflikte ja auch was Flächen angeht auch was Stadtbau angeht so Konversion zum Beispiel, wir waren mal die größte Gallions(?)stadt der Briten, die Briten sind in den letzten 10 Jahren alle weggegangen aus der Stadt, also viele, wir haben Industriebrachen, auch das klassische Konflikte eigentlich aber eine sich verändernden Stadtgesellschaft, die haben wir aber einigermaßen in Osnabrück befriedet und wie ich finde im sehr konstruktiven dialogischen Verfahren bringen wir das meistens ganz gut voran. Oder auch die Frage von Einwanderung, Migration, Veränderung der Gesellschaft, Kulturell, da sehe ich diese Konflikte nicht so aber beim Thema Auto und Verkehr da kumuliert dass dieser Populismus oder diese Sehnsucht nach dieser guten alten Zeit, so scheint mir das fast, da kommt das so raus. Das ist ein bisschen sehr abstrakt..aber das geht noch

**K12: Wie würden Sie denn einordnen das Konflikte hier gelöst werden, also im Bezug auf den Verkehr, ist das ..finden da Verhandlungen statt, gibt's da eine Persongruppe die ne andere zu irgendwas zwingt oder Vorschriften macht oder Verhandlungen, Kompromisse?**

7: Also wie kommen wir jetzt hier zu einer Lösung? Also ich glaube wie gesagt noch mal, da durch die Klageandrohung der DUH hat das noch mal ne andere Dynamik gekriegt weil alle wollen ja keine Fahrverbote, also wir haben es geschafft als Grüne einen Antrag im Rat beschließen zu lassen der außer der blauen Plakette alles enthält was wir gut finden im Verkehr, das wäre vor 3 Jahren nicht denkbar gewesen. Das hat was mit dieser Klageandrohung zu tun weil klar ist nicht die Grünen wollen die Fahrverbote sondern die Fahrverbote kommen per Gericht. Das ist schon dadurch hat sich einfach was verändert und insofern, vielleicht sag ich das doch noch mal: es ist glaube ich schon sehr hilfreich um in der Kommune solche Konflikte überhaupt bearbeiten zu können dass es einen übergeordneten Rechtsrahmen gibt und das ist vielleicht auch sehr hilfreich dass der nicht auf Landesebene, Bundesland, sondern sieht weit weg, Brüssel, liegt. Also ich bin der EU sehr dankbar dass sie eine Eu-weite Luftqualitätsrichtlinie gemacht hat denn vereinfacht die Debatte vor Ort. Aber es darf kein zahloser Tiger sein. Deswegen ist sowas wie ein Verbandsklagerecht in diesem Zusammenhang schon sehr wichtig, Anwohner haben wir bisher nicht gehabt, die könnten ja auch klagen. Aber das hat ne andere Dynamik entfaltet, d.h. wir sind jetzt zum Erfolg verdammt, wir müssen also uns irgendwie zusammenraufen, die Debatte hat natürlich längst begonnen unser Problem ist der Zeitfaktor. Ich glaube dass wir uns hier mit den vernünftigen Leuten im Rat einig werden können, ob wir uns schnell genug einig werden können, also dass die Maßnahmen auch schnell genug ergriffen werden damit sie, also eigentlich sie ja schon 2015 greifen müssen, also da bin ich eher sehr skeptisch. Also ich glaube wir werden ein halbwegs ambitioniertes Programm vorlegen und dann die Ziele nicht erreichen, die wir uns setzen. Dabei ist natürlich sehr hilfreich dass wir eine Verwaltung haben die sich alles in einem auch einer gewissen Wertschätzung aller Fraktionen, das kann ich jetzt hier für diese BOB da nicht sagen, da kann ichs nicht beurteilen, aber ansonsten in einer ganz guten Reputation erfreut und niemand der dann Aussagen erst mal Pauschal in frage stellt sondern die Verwaltung spielt dabei ne ganz zentrale Rolle, auch was Rationalisierung des Konflikte angeht, also was bringt ne Maßnahme eigentlich wirklich und... Es gibt doch noch eine Hilfe, doch das will ich vielleicht dann doch noch sagen: Sensibilität der Bevölkerung zu diesem Thema ist eigentlich stark gestiegen. Das merken wir an folgendem: ich mache seit 20 Jahren hier Kommunalpolitik auch in diese thematischen Kontext, der Wunsch dass bei mir wo ich wohne, wo

meine Kinder unterwegs sind, wo die zur Schule gehen, die Luft gut ist, das Tempo, also die Verkehrssicherheit gut ist und gleichzeitig ein gutes Mobilitätsangebot da ist, das ist massiv gestiegen und artikuliert sich auch. Das ist eine Hilfe, wobei das nicht heißt, dass die Leute auch widersprüchlich handeln, also Stichwort Elterntaxi oder, ich weiß nicht ob Sie das kennen?

K: ja doch, also ich musste Fahrrad fahren aber...von anderen ja.

7: Wirklich die schlimmste Pest die man sich vorstellen kann. Ja, das ist zB interessant, in diesem Sinne, wir haben den Antrag vor 1 ½ Jahren durchgebracht, die Stadt muss hier mehr machen und ggfs. Bezirke einführen, jetzt nur um Sicherheit und Verkehrspädagogik, aber es ist schon für mich auch ein Element einer Verkehrswende damit anders umzugehen. Und auch so Bannmeilen sollen die einrichten also in dem Umkreis einer Schule soll nicht geparkt werden und so und dieses Programm wird jetzt sukzessive Grundschule pro Grundschule umgesetzt. Es gibt auch Grundschulen die von sich aus vorher schon sowas hatten, wo es ganz besonders schlimm war, interessanterweise eher da wo die soziale Zusammensetzung eher auf einkommensstarke Einkommenshaushalte hinweist. Weil da ist der Druck wo früh groß und gleichzeitig Sensibilität auch groß gewesen. Ein Beispiel was Schule macht, viele andere Städten gucken sich das mittlerweile auch an was machen wir hier, die Polizei ist hier sehr aktiv was ihre Einstellung ??? und ich hab das jetzt mehrfach vor Schulen jetzt auch schon gemacht, das ist schon erschütternd was man da so sieht, aber es gibt viele viele Eltern die das unbedingt weitermachen: wir wollen das. Auf der anderen Seite treffen sie dann auch Eltern die fast verzweifeln: ich will nicht dass mein Kind sicher zur Schule kommt. Und weiß nicht dass sie das größte Risiko sind für die Kinder. Nur am Rand. Das haben wir Einstimmig durchgebracht. Wäre vielleicht vor 5 Jahren auch nicht möglich gewesen, die CDU zögerte zunächst aber hat sich dann verführen lassen. Und ich glaube das hat was mit dem veränderten denken dann doch zu auch Qualität, Luftqualität, Sicherheit, Risiko, Gesundheit, das ja in diesem Themenkomplex auch drinnen steckt und zu ner veränderten öffentlichen Wahrnehmung zu meist, deswegen kann man das heute stärker thematisieren, vielleicht auch weil in diesem Problemfeld Elterntaxi das...zumindest laut Aussagen der Polizei, echte Zahlen habe ich auch nicht, es hat in den letzten Jahren auch noch mal zugenommen, also die Paranoia der Eltern hat zugenommen und deswegen bringen auch immer mehr Eltern doch die Kinder mit dem Auto zur Schule.

**K13: Haben Sie denn das Gefühl dass es innerhalb von Behörden es vielleicht auch Schwierigkeiten gibt neue Maßnahmen oder Abläufe einzuführen aufgrund von vorhandenen langjährigen Routinen oder ähnlichem.**

7: Ja wir haben natürlich eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure innerhalb der Verwaltung. Und die spielt auch jeweils ihre Rolle und ihre Funktion und...ich sag mal qualitative Schritte oder Evolutionssprünge oder kleinere Revolutionen, die man ab und zu ja auch mal braucht, die sind natürlich schwer mit Leuten hinzukriegen die sich seit einer langen Zeit auf ein gewisses Prozedere und Rituale eingespielt haben. Da brauch es mitunter Anstöße von außen oder auch mal ne politisch Ansage oder umgekehrt: aus der Verwaltung an die Politik mal ne Ansage, also dass man aus solchen Verkrustungen herauskommt. Das ist für Osnabrück.. ich glaube dass unsere Verwaltung weiter ist als unsere Politik und das gerade was das Thema Mobilität angeht werden im Moment aus der Verwaltung heraus und zwar die Stadtwerke sind ja Mobilitätsanbieter und die Stadtverwaltung hinaus wird..gibt es mehrere Initiativen so einen Dialog auch zu führen in der Öffentlichkeit um eine andere Stimmung für eine Verkehrswende auch ..oder für Mobilität 2030 oder Zukunftsmobilität oder wie sie das alles nennen, um da eine andere Stimmung herbeizuführen .

**K14: Okay, dann komme ich auch schon zu den letzten zwei Fragen. Und zwar die eine ist zukunftsgerichtet. Wie kann denn Ihrer Meinung nach das Problem jetzt dieser Nicht-Einhaltung der Stickstoffdioxidwerte in Zukunft erreicht werden, also was müsste man tun, also Maßnahmen oder generell was müsste passieren hier in Osnabrück?**

7: Ganz konkret jetzt? Mein Luftreinhalteplan?

K: ja genau..

7: Also ich glaube, ganz ehrlich, wir kommen nicht darum herum die Dieselfahrzeuge...also ich kanns einfach auch politisch, weder politisch noch...moralisch, logistisch oder sonst wie verantworten. Wir sind seit Jahren über den Grenzwerten, d.h. wir brauchen Fahrverbote, die sind nur mit blauer Plakette durchsetzbar, wir brauchen die blaue Plakette. Ob die Fahrverbote so umfangreich sein müssen wie das in der jetzigen Umweltzone ist, das weiß ich nicht, darüber wäre ich bereit mit der Verwaltung zu diskutieren. Ansonsten kann ich mir andere wirksame Maßnahmen wie punktuelle Sperrungen oder wetterabhängige Sperrungen und so..das klingt erst mal alles logisch aber nicht vorstellen dass das technisch machbar ist. Ich glaube ansonsten sowieso nicht an die Zukunft des Verbrennungsmotors, allein aus Klimaschutz Gründen müssen wir früher oder später raus, und wenn ich mir die Innovationsgeschwindigkeit heute weltweit angucke, ist die Deutsche Autoindustrie ohnehin am Arsch, wenn sie nicht ganz schnell versucht alles aufzuholen, entschuldigung wenn ich das so drastisch ausdrücke. Also Dürrenberg, Merkel, Gabriel, Zetsche, Müller und wie sie alle heißen haben 600.000 Kernarbeitsplätze des Industrielandes Deutschlands fahrlässig, nicht nur aufs Spiel gesetzt, sondern in Gefahr gebracht. Und die Chinesen bestimmen das Tempo was Elektromobilität angeht und nicht wir...es ist absurd. Und ein Elon Musk ist sozusagen ja auch nur ich glaub nicht daran das Tesla der Konzern der Zukunft sein wird, dafür spielen die keine Rolle, aber als Marke als Imageträger einer anderen Mobilität und wie auch ne Revolution gelingen kann auf dem Markt, ist Tesla einfach ein gutes Vorbild dafür. Und insofern glaube ich an eine mobile Zukunft aber eben nicht so, und ich mach mir was das angeht schon ein bisschen Sorgen, dieses Mobilitätsbedürfnis, was soziale Kontexte sprengt, jetzt gehen wir aber ein Stückchen zu weit hinaus fast, Globalisierung verlangt es auch aber ich kann nicht global und nachhaltig mobil sein, das geht nur begrenzt, das geht vielleicht über elektronische Medien aber physikalisch haben wir glaube ich was das angeht, im Nahbereich glaube ich wird das kein Problem sein, das auch nachhaltig, ressourcenschonend usw. zu organisieren aber die Masse des Flugverkehrs entsprechend zu steigern wie das die letzten Jahre gewesen ist und das..das sehe ich physikalische Grenzen. Ich war ja fürs Thema Energiepolitik zuständig im Landtag. Also wir brauchen um fliegen zu können einen Treibstoff mit hoher Energiedichte, es wird kein Solarflugzeug geben das solche Mengen transportieren kann, auch kein Elektrobetriebenes Flugzeug, weil also bis wir solche Akkus haben, die so leicht sind, das glaubt ja auch keiner. Deswegen glaube ich...und das geht fast ein Stückchen zu weit, also ich glaube das mehr Mobilität ist machbar aber dann tatsächlich nur im näheren Bereich. Früher hat man sich Sorgen gemacht, kann man Beziehungen über eine Pendelentfernung, das ist ein wichtiges Thema glaube ich, auch in Ihrem Alter, also für mich war das in Ihrem Alter ein wichtiges Thema, kann man so eine Beziehung über viele 100 Kilometer aushalten? Heute machen Leute solche Beziehungen über Kontinente, deswegen meine ich das sprengt soziale Kontexte. Und diese Mobilität das ist ja auch eine Frage ist sowas am Ende auch eine wünschenswerte Welt oder so. Ich glaube dass das schon damals ne Schnapsidee war, das sprengt aber ein bisschen unser Thema. Was war die Frage?

K: wie Ihrer Meinung nach die Nicht-umsetzung der Luftumsetzung jetzt hier in Osnabrück gelöst werden kann?

7: Die Nicht-Umsetzung?

K: naja also die Nicht-Einhaltung der Stickstoffdioxwerte..

7: Ja, klar, das habe ich ja gesagt, ohne Fahrverbote wird es nicht gehen. Ansonsten brauchen wir tatsächlich die Verkehrswende. Sehr konsequent, dass heißt ein anderer Modal split, ÖPN ausbauen, Radverkehr haben wir ein riesiges Potential nicht ohne Grund waren wir als Ausschuss in Groningen. Wir sind nah an Münster wir sind nah an Oldenburg, wir sind nah an den Niederländern und unser Radsystem hat viele gute Sachen also wir haben hier einiges auf den Weg gebracht, wo auch andere gucken, also die Radaufstellflächen an Kreuzungen sind so ein Beispiel, dass ich vors Auto gehen kann, halte ich für die Sicherheit für eine tolle Sache. Haben wir vor.. wann haben wir das denn gemacht ich glaube 2007 oder so haben wir das auf den Weg gebracht, vielleicht ist es auch noch länger her. Oder farbliche Markierung von Radwegen aber das ist alles natürlich viel zu wenig, wir brauchen mehr, wir brauchen größere Dimensionen und wir brauchen vor allem Sicherheit, das ist auch noch ein wichtiger Aspekt. Also Radfahren, Busfahren, vielleicht auch wieder ne Straßenbahn. Und auch im regionalverkehr. Und ich glaube das die Evolution ohnehin über die Digitalisierung jetzt ansteht, die Vernetzung aller Verkehrsmittel. Ich, zumindest wenn ich im urbanen Kontext unterwegs bin fahre ich Smartphone, also als Abgeordneter da sind sie ja in Niedersachsen unterwegs und dann haben sie eine Bahncard für Niedersachsen, und alles andere macht für mich diese App, die kennen Sie bestimmt, die ist richtig klasse, die nennt sich „Öffi Verbindungen“ und egal in welcher Stadt sie sind da sind alle Busfahrpläne drinne. Und der nächste Schritt ist dann bitte auch das Carsharing-system, da drinne und das Leihfahrrad usw so dass ich die komplette Mobilitätskette abgebildet habe. Sind Sie Autobesitzerin mal gewesen? Ist auch ätzend Sie gehen in eine Werkstatt und die kommen wieder und sagen: ich hätte gerne ein Monatsgehalt Reparatur von Ihnen und sie können noch nicht mal beurteilen ob das wirklich notwendig ist, und: wir können sie auch nicht mehr damit nach Hause fahren lassen, also sie können noch nicht mal mehr den Schrauber von nebenan aus der Nachbarschaft fragen. Wer hat denn dazu Lust oder..auch Winterreifenwechsel oder...wie schön ist das immer eine Chauffeur zu haben ne. Deswegen glaube ich diese Vernetzung der Mobilitätsangebote zu Mobilitätsketten wird kosteneffizienter, bequemer und ökologischer sein und das wird die Verkehrswende in Zukunft bringen. Schwierig im ländlichen Raum, das wird nicht ohne autonomes Fahren funktionieren, also das Sammeltaxi dass sie zuhause abholt zB, dann kriege ich es auch auf dem Land hin, ansonsten wird individuell-Mobilität auf dem Land ein großes Thema bleiben. Wir stehen an der Stelle, ich glaube in 2030 werden wir über vieles nicht mehr reden deswegen führen wir jetzt unter dem Druck der Luftqualitätsrichtlinie eigentlich ne Debatte wie sie sinnvollerweise eigentlich schon vor 10 Jahren hätten führen müssen oder wie sie jetzt sowieso kommt, also es ist jetzt das letzte Gefecht der vorgestrigen gegen die Zukunfts?werben?, da braucht man sich auch nicht gegen zu wahren aber manche tuns doch.

**K15: Okay, dann wäre meine letzte Frage eigentlich, ob Sie noch Fragen haben?**

7: Ja, wie kommen Sie zum dem Thema?

K: [.....]

## **Interview 8**

### **Fachbereich Umwelt & Klima Osnabrück**

#### **4.12.**

**K1: Okay der erste Block befasst sich erst mal allgemein mit den Zielen der Luftqualitätsrichtlinie der EU und zwar wäre da direkt die erste Frage wie verständlich ihrer Meinung nach diese Luftqualitätsrichtlinie formuliert ist, also kann man die auch misinterpretieren oder ist was unverständlich?**

8: Naja ich glaube wenn man in einer Verwaltung arbeitet dann ist man es gewohnt Sachen die etwas komplizierter und komplexer ausgedrückt sind juristisch zu lesen, also da kommen wir schon ganz gut klar.

**K2: Sind Ihnen Beispielen von anderen Städten oder Bundesländern bekannt die diese Richtlinie anders interpretieren oder umsetzen in der Praxis?**

8: Ja, also da gibt es schon unterschiedliche sichtsweise, zB wie man berechnet wie viel Betroffenen man denn eigentlich hat, ob man da die nur die Stellen nimmt wo man Messgeräte hat oder auch die wo man nach Modell gerechnet hat, Modelrechnungen gemacht hat, das wird sehr unterschiedlich gehandhabt. Und das ist nur ein Beispiel, es gibt verschiedene Sachen. Ich glaub diese Richtlinie mit all ihren Verordnungen hat schon versucht alles so genau wie möglich zu regeln, aber es gibt dann doch immer wieder Bereich die nicht richtig geregelt sind und die führen dann auch zu eklatanten unterschiedlichen Bewertungen.

**K3: Haben Sie dann das Gefühl das dabei lokale Akteure die das auch zu ihrem Vorteil nutzen?**

8:Ja.

**K4: Okay, jetzt geht's ein bisschen konkreter zu den Maßnahmen. Und da würde mich interessieren ob für die Umsetzung dieser Richtlinie gewissen Maßnahmen vorgesehen sind von der Bundesregierung und dem Bundesland Niedersachsen?**

8: Also wir beschäftigen uns da ja schon ewig lange mit, schon 10 Jahre und es gab gerade am Anfang so hinweise und Vorschläge was man denn so machen könnte, aber in letzter Zeit eher weniger da kommt das ganz, eher gedreht, eher so bottom-up. Das wir uns in den Kommunen untereinander austauschen was sich denn bewährt hat und so machen können.

**K5: Auch noch allgemein betrachtet welche Rollen würde Sie sagen und welchen Einfluss hat das Bundesland Niedersachsen jetzt auf die Nicht-Einhaltung der Stickstoffdioxidwerte in Osnabrück?**

8: Das Land Niedersachsen hat das schlauer Weise übertragen, die Zuständigkeit auf die Städte. Wir sind zuständig für die Erstellung von Luftreinhalteplänen, dass heißt den Schwarzen Peter haben auch wir wenns nicht klappt. Das einzige was noch nicht geregelt worden ist im Land Niedersachsen ist, sollte es Strafen seitens der EU geben, kann das Land das momentan nicht an uns weitertransferieren weils da ein entsprechendes Gesetz noch nicht gibt.

**K6: Stehen Ihrer Meinung nach denn überhaupt die Mittel und Maßnahmen zur Verfügung diese Richtlinie zu erreichen oder gemäß umzusetzen?**

8: Nee, das sieht man ja im moment gerade mit der Stickstoffdioxid diskussion. Um die einzuhalten die wir ja eigentlich schon seit 2010 aber dann ja spätestens seit 2015 nachdem die Verlängerung abgelaufen ist, einhalten zu können, gäbs eigentlich im moment nur eine Möglichkeit nämlich dass wäre die blaue Plakette die keiner will, sprich also Fahrverbote für Diesel, schlechter Euro 6. Und das können wir nicht umsetzen weil dazu bundesregelung geben müsste, Änderung der Straßenverkehrsordnung. Und alles andere, tja, da sind wir teilweise drauf angewiesen dass es entsprechende Förderprogramme gibt, es gibt ja hier ja gerade den green city masterplan, wo wir jetzt auch Förderanträge eingereicht haben und daraus sollen dann ja verschiedene Maßnahmen wie die Nachrüstung von Bussen, die Elektrifizierung der Busflotten, solche Dinge, vor allem diese Umweltsensitiven Verkehrssteuerungssysteme das soll alles kommen dauert aber Jahre bis es umgesetzt worden ist und wir müssen eigentlich sehr schnell hinbekommen weil wir stehen ja vor der Situation dass die deutsche Umwelthilfe uns verklagen will, und das ist so kein gewisser Widerspruch dass uns da die Mittel einfach fehlen. Entweder finanziell beziehungsweise eben auch juristisch.

**K7: Und welche Probleme treten dann dabei auf wenn Sie diese Maßnahmen in die Praxis umsetzen wollen hier in Osnabrück?**

8: Welche Maßnahmen meinen Sie jetzt genau?

K: Die Sie zB gerade genannt haben aber auch in der Vergangenheit...

8: Ja also blaue Plakette und Fahrverbote können wir nicht umsetzen weil solange die Straßenverkehrsordnung das nicht regelt, so wie sie die Umweltzone und die grüne Plakette geregelt, das ist geregelt, das können wir machen, das machen wir auch, aber jetzt eben neue Maßnahmen gehen nur wenn Bundesgesetze dazu verändert werden. Und das passiert im moment gerade nicht und ich bin mal gespannt am 22. Februar gibt's dann ein Urteil des Bundesverwaltungsgericht und das wird entscheidend sein dafür wie das dann weitergeht.

**K8: Gibt es eine klare Einteilung wer für welche Maßnahmen zuständig ist sozusagen?**

8: Ja. Also Oberhoheit, federführung haben wir im Umweltbereich, Fachbereich Umwelt und Klimaschutz, bei uns ist die Emissionsschutzbehörde angesiedelt und ja wir koordinieren das hier zwischen den verschiedenen Fachbereichen in der Stadt und den Stadtwerken.

**K9: Diese Eu Richtlinie erlaubt sozusagen lokalen Akteuren relativ viel Spielraum welche Maßnahmen sie dann ergreifen, haben Sie das Gefühl dass das auch zu kreativen oder und innovativen Maßnahmen führt?**

8: Ja, z.B was jetzt zur großen Diskussion ist die umweltsensitiven Verkehrssteuerung mit genauer Erfassung welche Verkehrsströme fließen wo, wie sehen die Schadstoffkonzentration in Prognosen aus, das ist irgendwas dass man vor ein paar Jahren noch nicht mal angedacht hat, da entwickelt sich eben auch Software und wissenschaftliche Erkenntnisse so weiter...oder auch zB dass man jetzt weiß es ein Fehler war die Autohersteller und LKW Hersteller selbst entscheiden zu lassen mit welchen Abgassystemen die ihre Schadstoffgrenzwerte einhalten wollen und das hat ja letztlich dazu geführt das die wenigsten „adblue“ einsetzen und das wäre eigentlich das geeigneteste Mittel deshalb wollen wir jetzt gerade für 100.000 tausenden von Euro unsere Euro 5 Busse nachrüsten weil die eben sehr schlecht sind im Emissionsverhalten was daran liegt das MAN im gegensatz zu Mercedes auf Abgasrückführung gesetzt hat, und diese Abgasrückführung nicht funktioniert wenn die Motoren

nicht heiß genug werden, dass heißt auf der Autobahn bei LKWs funktioniert, aber nicht bei Bussen im Stadtverkehr. Und deshalb sind diese Busse, neoplan, MAN, viel viel schlechter als die von Mercedes, die auf SCRT Technik setzen also katalytische Reaktoren mit adblue. Und deshalb sollen jetzt die bei uns alle nachgerüstet werden, was pro Fahrzeug etwa 20.000 Euro kostet.

**K10: Jetzt geht's auch schon zu den Konflikten über: haben Sie das Gefühl dass es da gegensätzliche Vorstellungen gibt bei den Maßnahmen?**

8: ja , klar, das sehen wir am exemplarisch bei den Fahrverboten wo es eben massiven Widerstand vom Einzelhandel, von der IHK, vom Hotel und Gaststättengewerbe gibt, die Einzelhändler die vehement dagegen sind weil sie Sorgen haben dass das zu Geschäftseinbrüchen führt. Da gibt es schon massiven Widerstand dem die Politik ja auch folgt so dass das praktisch im moment alle Parteien hier im Rat dagegen sind mit Fahrverboten zu operieren und dafür plädieren dass den Autoherstellern aufzuerlegen die Fahrzeuge technisch nachzurüsten, da zeigt aber die Bundesregierung zur Zeit aber gar keine Interesse dran das zu tun.

**K12: Ich habe hier jetzt eine Frage die ist auf einer Skala sozusagen, und da würde mich interessieren wie Sie den Konflikt in Osnabrück einordnen würden: also ob aggressiv, als intensiv, oder sachlich, oder ganz anders bezeichnen würden?**

8: Ich würde sagen intensiv, also da gibt's sicherlich auch welche, die BOB Partei die da eben Bund Osnabrücker Bürger, da sind die Autofahrer Partei sag ich mal die sind da manchmal recht aggressiv aber insgesamt schon eher intensive Diskussionen.

**K13: Wie wurden denn bisher solche Konflikte zwischen jetzt hier lokalen Akteuren in Osnabrück gelöst? Also durch Verhandlungen, Überzeugung oder Vorschriften?**

8: Als wir haben...damals als wir die Umweltzone eingeführt haben, haben wir so Arbeitskreise mit Einzelhandel, mit Industrie und Handelskammer, mit Verkehrsgewerbe gemacht und haben mit denen sehr intensiv diskutiert, wo die denn ihre größten Bauchschmerzen haben und haben dann ein paar Sonderregelungen geschaffen, die den geholfen haben, wie zB den Schaustellern die dann 2 mal im Jahr zu Kirmes irgendwie mit ihren alten Fahrzeugen an...die waren natürlich: es gibt kein Kirmes mehr in Osnabrück wenn wir keine Ausnahmegenehmigung kriegen. Und da haben gesagt: ja komm wenn die zwei Mal im Jahr kommen dann wird das die Luftbelastung auch nicht besonders beeinflussen, solche Dinge. Oder die Wochenmarktbesucher die super teure Fahrzeuge haben und die durften dann auch irgendwie...aber das ist jetzt alles ausgelaufen, also wir hatten am Anfang 500 Ausnahmegenehmigungen, und haben jetzt noch 50, also für Stadt Osnabrück, Landkreis Osnabrück und Kreis Steinfurth mit insgesamt fast 500.000 Fahrzeugen die hier zugelassen sind, gibt es noch 50 Ausnahmegenehmigungen. Also da haben wir langsam die Daumenschrauben immer enger angezogen und aber so dass das glaube ich für alle plus minus verträglich war.

**K14: So dann komm ich eigentlich auch schon zu den zwei letzten Fragen: Haben Sie das Gefühl dass es innerhalb von Behörden auch manchmal Schwierigkeiten gibt neue Abläufe, neue Maßnahmen oder irgendwas einzuführen, weil das vielleicht entwickelten Routinen oder Abläufen widerspricht?**

8: Ist das eine rhetorische Frage?

**K: Nein das ist eine ernst gemeinte Frage!**

8: ja, klar. Also alles was irgendwie..die Verwaltung ist schon eher so gestrickt: das haben wir schon immer so gemacht oder das haben wir noch nie so gemacht. Und gerade diese Dinge fordern ne ganze andere Zusammenarbeit und Lösungssuche.

**K15: So, die letzte Frage: und zwar wie sollte man Ihrer Meinung nach die Nicht-Einhaltung der Stickstoffdioxidwerte hier in Osnabrück in Zukunft lösen?**

8: Also wir haben jetzt da uns das Mittel Fahrverbot...das ja nicht zur Verfügung steht, versucht das jetzt auf andere Art und Weise zu lösen. Das sind insbesondere..das wir im Bus auf Elektroverkehr umstellen wollen, das hat aber einen Zeithorizont bis 2020, wollen wir insgesamt 60 Elektrobusse anschaffen, die dann 64 % des innerstädtischen Verkehrs elektrisch abwickeln und dass nur noch die Linien die von Außen in die Stadt reinkommen dann noch Dieselfahrzeuge sind und die sind dann davon gehen wir aus in der Regel Euro 6, und mit Euro6 haben wir ja nicht mehr die Probleme wie mit Euro 5. Das ist der eine Strang. Und der andere Strang heißt eben den Verkehr anders zu steuern, einerseits flüssiger, andererseits, dann umzuleiten wenn Überschreitungen drohen und das wäre dieses umweltsensitive Verkehrsmanagement, wo in der Stadt das ganze Umweltzonengebiet mit eingeschlossen ist und wir hoffen dass wir auf dem Wege eben auch die Spitzen kappen können.

**K: okay eine Interessensfrage mal zwischendurch: halten Sie es denn für realistisch das bis 2020 wirklich E.busse umgesetzt werden?**

8: ja, wir haben für nächstes Jahr die erste Linie ausgeschrieben. Nächstes Jahr werden 13 Busse geliefert, bis Ende des Jahres, die kommen nicht aus Deutschland weil kein Deutsch..bietet die noch nicht an. Das werden wahrscheinlich holländische Busse sein oder schwedisch, auf jeden Fall ist es europaweit ausgeschrieben und gestern soll eigentlich der Zuschlag erfolgt sein dafür. Und wir bauen die Bushaltestellen zum Laden den Endpunkten gerade aus. Und so sollen dann bis 2020 jedes Jahr eine Linie dazukommen, also das ist ganz fest vorgesehen also jetzt nicht nur so ne Idee oder so.

**K16: meine aller letzte Frage würde ich quasi an Sie zurückgeben ob Sie noch Fragen haben oder irgendwas dass Sie erwartet hätten jetzt nicht angesprochen wurde oder so?**

8: Die meisten wollen dann immer wissen was ist mit der DUH und was ist mit dem Europäischen Gerichtshof? Ja, DUH, sagt dass wir das eigentlich soweit ganz gut in Angriff genommen haben und sie im moment nicht daran denken uns zu verklagen allerdings gehen sie davon aus, und das ist unrealistisch, dass wir bis Ende 2018 das überall eingehalten haben die Grenzwerte und das werden wir mit Sicherheit nicht schaffen, das haben wir den auch mitgeteilt. Das kriegen wir nur hin wenn es auch ein Fahrverbot gibt. Und ja der Europäische Gerichtshof tja, da dürfen wir mal gespannt sein wie schnell der reagiert, der soll ja jetzt Mitte Dezember jetzt das Verfahren vor dem Gerichtshof eingereicht werden, das kann dann auch ganz schnell noch 1 Jahr dauern bis die ein Urteil fällen, aber wenn die ein Urteil fällen dann wird's interessant sein wie Niedersachsen damit umgeht, ob die sagen: tja wir haben euch das ja übergeben jetzt machen wir noch ein Gesetz damit ihr auch die Strafe bezahlt. Das sind dann ja Tagesstrafen, das wird ne teure Geschichte..

K: aber momentan ist das rechtlich ja nicht möglich....

8: nee, die müssen....andere Bundesländer haben das schon gemacht, dass man in diesem Fall so ein Übertragungsgesetz gibt, der der zuständig ist, muss bezahlen. Und da Niedersachsen das bisher nicht gemacht hat, müsste Niedersachsen die Strafe für uns bezahlen. Aber wenn die das

irgendwie...da bin ich mir nicht sicher ob Niedersachsen demnächst irgendwie sagt, dass wir regeln noch mal schnell mit einem Gesetz.

#### 9.4. Codes, families and super families

##### Super family: policy ambiguity

###### Code Family: policy ambiguity\_means\_low

Codes (10):

[means\_clear\_directive] [means\_implementation\_Osna\_city responsible] [means\_implementation\_osna\_need fit national legal framework] [means\_lower saxony\_Hildesheim responsible for measuring] [means\_national\_prescription EU in national law] [means\_osna\_cooperation federal level] [means\_osna\_good public administration] [means\_osna\_new air quality plan 2018] [means\_osna\_positive side effect traffic & climate protection] [means\_osna\_success]

Quotation(s): 33

###### Code Family: policy ambiguity\_means\_high

Codes (33):

[means\_ambiguity\_diesel scandal] [means\_ambiguity\_implementation\_flexiblemeasuring points] [means\_ambiguity\_lack of control/monitoring] [means\_ambiguity\_national/federal\_lack support] [means\_ambiguity\_osna\_air exchange street] [means\_ambiguity\_osna\_economic consequences] [means\_ambiguity\_Osna\_implementation\_side effects] [means\_ambiguous\_osna\_e-bus] [means\_ambiguous\_osna\_federal state responsible] [means\_ambiguous\_osna\_what else can we do] [means\_bluebadge\_national gov responsible] [means\_implementation\_local\_discretion\_] [means\_implementation\_osna\_dependent on effectiveness] [means\_implementation\_osna\_need fit national legal framework] [means\_implementation\_Osna\_scarcity of space] [means\_implementation\_osna\_takes long time] [means\_innovative\_absorb NO2\_less effective] [means\_local\_difficult\_path dependence/ routine] [means\_local\_not link air quality & climate protection] [means\_national\_conflict\_interests] [means\_national\_federal\_local\_financing public transport] [means\_national\_too uninterested] [means\_osna\_discretion] [means\_osna\_car industry responsible] [means\_osna\_e-bus] [means\_osna\_efficiency vs sufficiency/traffic growth] [means\_osna\_implementation complex process] [means\_Osna\_increase bicycle traffic\_symbolic] [means\_osna\_politician is strategic/tactic] [means\_osna\_problem commuters] [means\_osna\_social questions/effect] [means\_osna\_technical dependent on financial] [means\_osna\_tram]

Quotation(s): 121

###### Code Family: means\_innovative (part of ambiguous policy means)

Codes (6):

[means\_innovative\_ban cars allow LKW] [means\_innovative\_green walls absorb NO2] [means\_innovative\_greening filters particulate matter] [means\_innovative\_osna\_create competition btw cities] [means\_innovative\_spray water\_particulate matter] [means\_innovative\_titan walls absorb NO2]

Quotation(s): 6

###### Code Family: policy ambiguity\_goals\_high

Codes (5):

[goal\_ambiguity\_formulation\_directive] [goal\_ambiguity\_implementation\_federalstates] [goal\_directive\_critiscised because political interests] [goals\_ambiguity\_directive\_formulation\_criticism] [goals\_ambiguity\_national\_data quality goals]

Quotation(s): 9

###### Code Family: policy ambiguity\_goals\_low

Codes (5):

[goal\_directive\_Kommunen under pressure] [goal\_directive\_national\_awareness for action by kommunen] [goal\_EU\_clear formulation] [goals\_implementation\_national\_linktootherlaw\_emission] [goals\_local\_pressure by EUCommission]

Quotation(s): 15

**Super family: policy conflict****Code Family: policy conflict\_high**

Codes (28):

[conflict\_court cases DUH increased public pressure] [conflict\_departements\_not cooperate]  
 [conflict\_implementation\_bluebadge] [conflict\_implementation\_difficult\_if\_manylevels]  
 [conflict\_implementation\_national\_highly political] [conflict\_local\_vehicle ban]  
 [conflict\_means\_national\_decision is compromise] [conflict\_nationa\_carindustry vs bluebadge]  
 [conflict\_national\_ministry traffic & carindustry\_vs\_bluebadge] [conflict\_national\_non compliance because car industry]  
 [conflict\_Osna\_dependent political willingness] [conflict\_osna\_different interests] [conflict\_osna\_e-bus]  
 [conflict\_osna\_external reasons before own action] [conflict\_osna\_is aggressiv] [conflict\_osna\_is intensive]  
 [conflict\_osna\_liberal vs restrictive opinions] [conflict\_Osna\_Neumarktspernung] [conflict\_osna\_new populist pol party BOB]  
 [conflict\_osna\_people positive attitude but dont want change] [conflict\_osna\_politics vs economy]  
 [conflict\_osna\_reduce traffic] [conflict\_osna\_rich vs poor] [conflict\_osna\_traffic emotional topic]  
 [conflict\_osna\_tram] [conflict\_osna\_vehicle ban] [conflict\_pressure\_EU announced lawsuit aginst DE]  
 [conflicts\_national\_btwinministries]

Quotation(s): 70

**Code Family: policy conflict\_low**

Codes (7):

[conflict\_implementation\_federal\_easier if less authorities] [conflict\_osna\_awareness for needed action]  
 [conflict\_osna\_bargaining\_successful] [conflict\_osna\_implementation\_NO path dependence authorities]  
 [conflict\_osna\_is objective] [conflict\_osna\_reduced by cooperation task force] [conflict\_osna\_solve by cooperation]

Quotation(s): 19

**Super family: Applied means****Code Family: means\_applied osna**

Codes (29):

[means\_ambiguity\_osna\_air exchange street] [means\_osna\_discretion] [means\_osna\_car industry responsible]  
 [means\_osna\_cooperation federal level] [means\_osna\_cooperation participation with local actors]  
 [means\_osna\_cooperation with other regions] [means\_osna\_efficiency vs sufficiency/traffic growth]  
 [means\_osna\_fines by EU NOT possible] [means\_osna\_good public administration] [means\_osna\_greening]  
 [means\_osna\_hausbrand/kamin] [means\_osna\_implementation complex process] [means\_osna\_improve traffic flow]  
 [means\_Osna\_increase bicycle traffic\_symbolic] [means\_osna\_LKW ban ineffective]  
 [means\_osna\_low emission zone] [means\_osna\_neumarkt sperrung] [means\_osna\_new air quality plan 2018]  
 [means\_osna\_NO ban of cars] [means\_osna\_NO discretion] [means\_osna\_politician is strategic/tactic]  
 [means\_osna\_positive side effect traffic & climate protection] [means\_osna\_problem commuters]  
 [means\_osna\_public buses polluter] [means\_osna\_reduce traffic] [means\_osna\_restrictive parking space]  
 [means\_osna\_social questions/effect] [means\_osna\_success] [means\_osna\_technical dependent on financial]

Quotation(s): 91

**Superfamily: future means****Code Family: future\_means**

Codes (22):

[conflict\_future\_EU/national\_discretion\_licensing authority] [means\_future osna\_buses retro fit]  
 [means\_future\_ban or reduce polluting vehicles] [means\_future\_digitalisation] [means\_future\_e-mobility]  
 [means\_future\_e-mobility NOT solution] [means\_future\_general\_change mobility behaviour]  
 [means\_future\_general\_EU\_research institutes] [means\_future\_general\_national\_regulatory authority]  
 [means\_future\_general\_new independent emission controlling departement] [means\_future\_improve traffic flow]  
 [means\_future\_legal retrofitting of cars by industry] [means\_future\_make public traffic attractive]  
 [means\_future\_no sanctions emission deviating vehicles] [means\_future\_osna\_environmental sensitive traffic management]  
 [means\_future\_osna\_increase bicycle] [means\_future\_osna\_need technical innovation]  
 [means\_future\_osna\_park and ride] [means\_future\_osna\_rail traffic] [means\_future\_osna\_rural dependent on car]  
 [means\_future\_osna\_traffic transision umweltverbund] [means\_future\_walkable city]

Quotation(s): 59