

Maßnahmen gegen Fahrverbote für Diesel-Kraftfahrzeuge

Positionspapier der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag

Mit der Luftqualitätsrichtlinie (2008/50/EG) haben das Europäische Parlament und der Rat am 21. Mai 2008 ein einheitliches Recht zur Kontrolle und Beurteilung der Luftqualität beschlossen. Hierin werden, unter anderem, die bestehenden Grenzwerte für Stickstoffdioxid, Stickstoffoxide, Feinstaub (PM10), Schwefeldioxid, Benzol, Kohlenmonoxid und Blei bestätigt. Weiterhin wurden Standards für die noch kleineren PM2,5-Feinstäube festgelegt. Die EU-Richtlinie wurde mittels der „39. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes“ (BImSchG) in nationales Recht umgesetzt. Für NOx wurde in der Richtlinie, zum Schutz der menschlichen Gesundheit, ein Grenzwert von 40 Mikrogramm pro Kubikmeter im Jahresmittel festgelegt.

Gemäß § 47 BImSchG sind die zuständigen Behörden auf Landesebene seit 2010 verpflichtet Luftreinhaltepläne zu erstellen und schrittweise umzusetzen. Dieser Aufgabe sind sie nicht entschieden genug nachgekommen. Gleichzeitig gab es bereits zu diesem Zeitpunkt aufgrund von Messungen im Auftrag des Umweltbundesamtes an Diesel-Pkw im Realbetrieb Hinweise, dass die durchschnittlichen NOx-Emissionen von Diesel-Pkw der Schadstoffnormen EURO-5 höher sind als die von Diesel-Pkw der Schadstoffnorm EURO-4. Danach war zu vermuten, dass viele Hersteller den Luftschadstoffausstoß ihrer Motoren auf das Erreichen der Grenzwerte bei den Rollenprüfstandsmessungen hin optimiert oder gar manipuliert hatten und - ohne Rücksicht auf Umweltbelange - vielfach höhere Emissionen im Realbetrieb in Kauf nahmen. Spätestens seit 2015 war der Bundesregierung bekannt, dass sie auf eine Konfrontation mit den EU-Vorgaben zur Luftreinhaltung zuläuft. Gehandelt wurde aber nicht.

Das Bundesverwaltungsgericht hat am 27. Februar 2018 geurteilt, dass belastete Kommunen als ultima ratio Fahrverbote für Dieselkraftfahrzeuge zur Luftreinhaltung verhängen sollen. Die Fahrverbote müssen verhältnismäßig sein und es kann Ausnahmen für Handwerker und Anwohnergruppen geben. EURO-4- und EURO-5-Diesel-Kraftfahrzeuge können danach mit Fahrverboten belegt werden. Fahrverbote für neuere EURO-6-Diesel-Kraftfahrzeuge gelten hingegen als unverhältnismäßig, so dass diese derzeit von solchen Einschränkungen nicht betroffen sind.

Laut Kraftfahrtbundesamt (KBA) waren zum 1. Januar 2018 von den rund 12,6 Mio. Diesel-Kfz rund 3,1 Mio. Fahrzeuge der Norm EURO-4, 5,6 Mio. der Normen EURO-5 und 3,8 Mio. der Normen EURO-6 zugelassen. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass durch den stetigen Flottenaustausch spätestens 2020/21 auch ohne zusätzliche Maßnahmen die Grenzwerte für NOx mit hoher Wahrscheinlichkeit eingehalten werden können. Mit der aktuellen Abgasnorm EURO 6d-temp (Einführungszeitpunkt Typengenehmigung 1.9.2017 bzw. Neuzulassung ab 1.9.2019) können die Grenzwerte überall eingehalten werden und mit Hilfe neuer, moderner Diesel-Technologien sind noch weitere einschneidende Schadstoffreduktionen zu erwarten. Nach Lösung der Schadstoffproblematik spricht somit alles dafür, die Energieeffizienz dieser Antriebsart auch zukünftig im Sinne des Klimaschutzes zu nutzen.

Durch die ersten in Hamburg verhängten streckenbezogenen Fahrverbote wird das jahrelang von Fahrzeugherstellern, Bundesregierung und zuständigen Behörden auf Landesebene ignorierte Problem nun Realität. In zumindest 15 weiteren Städten sind Fahrverbote für Dieselkraftfahrzeuge zu befürchten, wenn nicht sofortige

Maßnahmen ergriffen werden. Dies führt bereits jetzt zu einer massiven Verunsicherung der Halter, zum Einbruch der Verkaufszahlen bei den energieeffizienten Diesel-Pkw und immensen Wertverlusten von bis zu 50 Prozent bei betroffenen Fahrzeugen und damit zu einem Gesamtschaden in Milliardenhöhe und einer kalten Enteignung betroffener Halter.

Intelligente Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität in deutschen Städten

Als FDP-Bundestagsfraktion haben wir deshalb sehr schnell nach unserer Rückkehr in den Deutschen Bundestag unseren Antrag „Intelligente Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität in deutschen Städten ergreifen - Fahrverbote verhindern“ (BT-Drucksache 19/1695) auf den Weg gebracht, in dem wir zukunftsorientierte Lösungsvorschläge für eine Verbesserung des Verkehrs in deutschen Städten unterbreiten. Kernforderung ist die Einführung innovativer, digitaler Maßnahmen der Verkehrslenkung, -infrastruktur und Mobilität für die endlich die notwendigen Rahmenbedingungen geschaffen werden müssen, damit in den Städten moderne Verkehrsleitsysteme, Pooling oder Ride Sharing möglich sind. Auch eine Digitalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs, zum Beispiel durch innovative Ticketingsysteme, wie etwa E-Ticket-Verfahren und Check-in-be-out, sind wichtige moderne Maßnahmen, die die Attraktivität des Nahverkehrs steigern können. Die politische Handlungsfähigkeit, insbesondere der Kommunen, muss umgehend wieder hergestellt werden. Daneben fordern wir auch realistische Zeitpläne zur Einführung der vorgesehenen Maßnahmen aus dem von der Bundesregierung mit der heißen Nadel gestrickten „Sofortprogramms Saubere Luft 2017/2020“ zur Nachrüstung von Dieselmotoren und der Digitalisierung des Verkehrs. Bei einer zügigen Umsetzung dieser Maßnahmen ließen sich Fahrverbote mit Hilfe von innovativen und zukunftsweisenden Lösungsansätzen verhindern. Allerdings hat die Bundesregierung die Ideen der FDP bisher nicht aufgegriffen und auch im parlamentarischen Prozess spielen die Regierungsparteien bei der Beratung des Antrags auf Zeit, weshalb es wohl zu Fahrverboten in vielen weiteren Städten kommen wird. Zudem muss sichergestellt werden, dass all die geforderten Programme den sich veränderten Notwendigkeiten und Bedürfnissen individueller Mobilität Rechnung tragen. Ebenso muss gewährleistet werden, dass sich die Qualität und der Preis der erbrachten Leistungen in gesundem, wettbewerblichen Umfeld entwickeln.

Die bisher von der Bundesregierung vorgezogene Lösung mittels **Software-Updates** geht darüber hinaus nur schleppend voran. Nur 2,5 Millionen Fahrzeuge, fast alle von VW, der zugelassenen 12,6 Mio. Diesel-Kfz und insgesamt 56,5 Mio. Kfz auf deutschen Straßen wurden bisher umgerüstet. Der erzielte Effekt durch Updates dürfte damit wenig ins Gewicht fallen. Bundesregierung und KBA können darüber hinaus nach wie vor nicht gewährleisten, dass die angeordneten Software-Updates bis zum Jahresende 2018 durchgeführt werden können. Noch immer fehlen mit 2,8 Millionen von bereits zugesagten 5,3 Millionen Updates mehr als die Hälfte der zwischen der Bundesregierung und den Herstellern vereinbarten Umsetzungen beim KBA, hierzu gibt es keinen klaren Plan. Außerdem wurden nach wie vor keine Vereinbarungen mit ausländischen Herstellern getroffen, was ein schwerer Fehler ist. Darüber hinaus bleiben Fragen zu möglichen Schäden und einer Gewährleistung für Verbraucher offen, die nur sehr schwer gegen die Hersteller durchsetzbar sein werden. Regierung und Automobilhersteller agieren damit wieder einmal auf dem Rücken der betroffenen Autofahrer.

Moratorium zur Aussetzung der EU-Luftqualitätsrichtlinie - Fitnesscheck

Die Bundesregierung muss endlich handeln und Fahrverbote wirklich verhindern, anstatt immer wieder nur zu erklären, dass man sie nicht wolle. Berufspendler, Handwerker und die Bürger, die auf ihr Auto angewiesen sind, dürfen nicht weiter in Unsicherheit gelassen werden. Es bedarf jetzt eines schnellen und entschlossenen Handelns. Das hohe Gut einer selbstbestimmten individuellen Mobilität muss immer im Blick behalten werden. Es darf weder zu einer Diskriminierung, noch zu einer finanziellen Überforderung einzelner Bürger kommen. Der Mensch muss bei der Betrachtung wieder in den Mittelpunkt gerückt werden.

Die Bundesregierung muss sofort bei der Europäischen Union ein **Moratorium** bis 2020 zur Aussetzung der Anwendung der EU-Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG erwirken. So können Klagen hierzulande wegen zu hoher NOx-Belastungen die juristische Grundlage entzogen werden. Angesichts der wissenschaftlich ungesicherten gesundheitlichen Auswirkungen von geringen bis moderaten Grenzwertüberschreitungen und Unzulänglichkeiten der Messverfahren erscheint ein befristeter Zeitaufschub zur Erreichung der von der EU verlangten Grenzwerte verhältnismäßig. Die auf Landesebene zuständigen Behörden und Kommunen könnten so bislang unterlassene Maßnahmen im Bereich Verkehrslenkung, der Modernisierung und Umrüstung des ÖPNV oder ihrer eigenen Fahrzeugflotten umsetzen. Auch könnten währenddessen die vorgesehenen Software-Updates umgesetzt werden, die nach Genehmigung und Freigabe erst nach einer Frist von 18 Monaten durchgeführt sein müssen. Ebenso wird die kontinuierliche Flottenmodernisierung weiter fortschreiten, so dass mit hoher Wahrscheinlichkeit die Grenzwerte mittelfristig bis auf wenige Intensivfälle und am Ende sogar in allen Städten eingehalten werden können.

Darüber hinaus muss die Bundesregierung im Rahmen des sogenannten **Fitnesscheck der EU-Luftqualitätsrichtlinie** die Grenzwerte und die Messverfahren einer generellen Überprüfung unterziehen. Die Auswirkungen der Richtlinie müssen auf ihre Verhältnismäßigkeit überprüft werden. Entsprechen die festgelegten Grenzwerte nach 10 Jahren überhaupt den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen in Sachen Gesundheitsschutz? Wird die Richtlinie überhaupt in der EU einheitlich umgesetzt und entsprechen die NOx-Messungen und Messstandorte, vor allem der alten Prüfnahmestellen, die vor Einführung der EU-Messstandards eingerichtet wurden, eigentlich den vorgegebenen EU-Messstandards? Was sagen die Messwerte über die tatsächliche Luftschadstoffexposition der Verkehrsteilnehmer und Anwohner aus, die sich doch regelmäßig nur kurzzeitig auf Straßen und Gehwegen der betroffenen Verkehrsräume aufhalten oder in den angrenzenden Wohn- und Geschäftsräumen deutlich geringeren Belastungen - meist deutlich unterhalb der Grenzwerte - ausgesetzt sind? Sind die Folgen der Anwendung, wie umfassende Nachrüstungen von Fahrzeugen überhaupt noch wirtschaftlich tragbar und verhältnismäßig? Diese Fragen müssen endlich von der Bundesregierung bei der EU vorgebracht werden. Deutschland muss sich entsprechend mit aller Kraft und unverzüglich für eine Novellierung der Richtlinie im Rahmen des Fitnesschecks einsetzen.

Deutschland steht im Übrigen nicht alleine da. Insgesamt sind 16 Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten anhängig (Belgien, Bulgarien, die Tschechische Republik, Deutschland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien, Lettland, Ungarn, Polen, Portugal, Rumänien, Slowenien, Slowakei und Schweden). Ein Moratorium und eine Novellierung sind also keines Falls unrealistische Forderungen.

Mobilitätsgarantie durch mögliche Hardware-Nachrüstungen in den 16 Intensivstädten

Sollte ein Moratorium und der Fitnesscheck der Bundesregierung bei der EU scheitern, muss die Bundesregierung für eine **Mobilitätsgarantie** der von Fahrverboten betroffenen Dieselhalter sorgen und als letztes Mittel eine Nachrüstung der Abgasreinigungssysteme betroffener Fahrzeuge mit wirksamen Katalysatoren, etwas auf Harnstoffbasis, ins Auge fassen. Unbestritten kann diese, wenn technisch in betroffene Fahrzeuge einbaubar, gegenüber einer Software-Nachrüstung ausreichende Minderung der NOx-Emissionen bewirken. Zielwert einer solchen Reduktion müsste dann der Grenzwert für die Diesel-Norm EURO-6b von 80 mg/km, geprüft nach dem NEFZ-Verfahren auf dem Rollenprüfstand, sein. Dieselfahrzeuge dieser Schadstoffnorm sind nach derzeitiger Rechtsprechung nicht von Fahrverboten betroffen.

Eine solche Hardware-Umrüstungsmöglichkeit muss dann aber mit Augenmaß erfolgen. Der Nutzen muss größer sein, als der volkswirtschaftliche Gesamtschaden, der bei Investitionen in Millionen von Gebrauchtfahrzeugen bei nur noch geringem Restwert schnell entstehen kann. Wirtschaftlich und verhältnismäßig kann daher nur eine Nachrüstung von Dieselfahrzeugen der Abgasnormen EURO-5 sein, deren Restwert und Alter (Erstzulassung ab 2011), im Gegensatz zu Fahrzeugen der Diesel-Norm EURO-4 (Erstzulassung ab 2006), eine solche Maßnahme noch rechtfertigen. Nach derzeitigen Zahlen des KBA vom 1. Januar 2018 könnte man danach vertretbar rund 5,6 Mio. EURO-5 Dieselmotorkraftfahrzeuge für eine Hardware-Umrüstung in Betracht ziehen. Die Bundesregierung muss für eine entsprechende Nachrüstung auf freiwilliger Basis nun unverzüglich die Rahmenbedingungen für die Zulassung geeigneter Nachrüstungstechnik schaffen. Gleichzeitig muss aber sichergestellt werden, dass die Kosten einer möglichen Umrüstung nicht alleine zu Lasten der Steuerzahler oder der betroffenen Halter gehen, die ihr Fahrzeug rechtmäßig und in gutem Glauben erworben haben.

Fonds zur Finanzierung

Da wo betrogen wurde, muss die Industrie zu 100 Prozent die Kosten einer solchen Hardware-Nachrüstung tragen. Wo sie hingegen rechtlich nicht verpflichtet werden kann, Diesel-Kfz auf die Schadstoffnorm EURO-6b umzurüsten, schlagen wir, ähnlich der Förderung des Bundes für Rußpartikelfilter, die Einrichtung eines **Fonds zur Finanzierung** von Hardware-Nachrüstungen vor. Die betroffenen Halter in den derzeit 16 prognostizierten Intensivstädten, in denen nun Fahrverbote drohen, sollen aber selbst entscheiden dürfen, ob sie mit Hardware nachrüsten wollen oder nicht. Eine Beteiligung der jeweils betroffenen Kommune und eine Eigenbeteiligung der jeweiligen Halter halten wir in vertretbarem Maße für angemessen, damit Hardware-Nachrüstungen auf die wirklich notwendigen Fälle, wie zum Beispiel betroffene Einwohner und Pendler aus dem Umland, begrenzt werden können.

Nach vorliegendem Gutachten des Bundesverkehrsministeriums kann man von durchschnittlichen Umrüstungskosten, inklusive Einbau, in Höhe von 3.000 Euro pro Fahrzeug ausgehen. Nachzeitigem Stand der EURO-5-Diesel-Zulassungen beliefen sich die Gesamtkosten für eine solche Maßnahme, ausgehend von dann nur noch 5,6 Mio. umzurüstenden Fahrzeugen (etwa 10 Prozent), auf eine vertretbare Gesamthöhe von rund 1,6 Mrd. Euro.

Mit diesem Ansatz lassen sich kalte Enteignungen abwenden und individuelle Mobilität für alle Bürger sichern!

Kernforderungen:

- Einführung **innovativer, digitaler Maßnahmen der Verkehrslenkung, -infrastruktur und Mobilität** und Schaffung notwendiger Rahmenbedingungen für zum Beispiel moderne Verkehrsleitsysteme, Pooling, Ride Sharing.
- Schnelle **Nachrüstung von älteren Dieseln** und vorgezogene Neubeschaffung von EURO-VI Modellen.
- **Digitalisierung des Nahverkehrs** durch innovative Ticketingsysteme, wie etwa E-Ticket-Verfahren und Check-in-be-out).
- Verbesserung der Infrastruktur für den nichtmotorisierten Verkehr.
- Beschleunigung der schleppenden **Software-Nachrüstung** für Diesel-Kfz und Übernahme der Haftung für mögliche Schäden am Fahrzeug durch die jeweiligen Automobilhersteller.
- Überprüfung der Einhaltung der EU-Standards zur **Messung** und **Aufstellung der Prüfnahmestellen** in allen Städten, ggf. Umsetzung der alten nicht konformen Prüfnahmestellen.
- **Moratorium und Aussetzung der EU-Luftqualitätsrichtlinie** (RL 2008/50/EG) zur Zeitgewinnung für die Umsetzung innovativer Maßnahmen, von Nachrüstungen und für den zeitüblichen Flottenaustausch älterer Diesel-Kfz.
- **Anpassung der NOx-Grenzwerte** anlässlich des Fitnesschecks der EU-Luftqualitätsrichtlinie
- Überprüfung der Messverfahren im Hinblick auf die Relevanz bezüglich der tatsächlichen Luftschadstoffexposition von Verkehrsteilnehmern und Anwohnern in den betroffenen Bereichen.
- Letztes Mittel: **Freiwillige Hardware-Nachrüstung mit Katalysatoren** (Minderung des NOx-Ausstoßes mit Zielwert 80 mg/km - geprüft nach NEFZ-Verfahren) für Diesel-Kfz der EURO-5 Norm in den 16 prognostizierten Intensivstädten und in den Fällen, in denen keine rechtliche Haftung der Automobilhersteller gegeben ist.