
Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Luftqualität verbessern – Mobilität optimieren

Beschluss des DIHK-Vorstands

Trotz steigenden Verkehrsaufkommens verbessert sich die Luftqualität in Städten seit Jahren. Durch Erneuerung der Fahrzeugflotte und lokale Einzelmaßnahmen konnte allein 2017 an den deutschen Messstationen die NO₂-Konzentration im Schnitt um 6 Prozent reduziert und die Stundenmittelwerte von 200 µg/m³ eingehalten werden. Die Zahl der deutschen Städte mit Überschreitungen des zulässigen Jahresmittelwertes sank dadurch von 90 auf 65. Erste Daten aus 2018 bestätigen die positive Entwicklung. Dieser Trend wird sich durch die Einführung neuer Abgasnormen in Zukunft noch beschleunigen. Dennoch wird dieser Grenzwert von 40 µg/m³ NO₂ im Jahresmittel an besonders belasteten Straßen einiger Städte zeitnah nur erreicht, wenn weitere Maßnahmen ergriffen werden. Deshalb fordern Städte vom Bund, Dieselfahrzeugen die Zufahrt in belastete Straßen oder Umweltzonen zu verbieten. Das Bundesverwaltungsgericht hält Fahrverbote allerdings nur dann für zulässig, wenn sie das einzig geeignete Mittel zum Erreichen der Grenzwerte sind. Selbst in diesem Fall müssen sie verhältnismäßig ausgestaltet werden.

Da mehr als drei Viertel der gewerblich genutzten Fahrzeuge durch Dieselmotoren angetrieben werden, würden Fahrverbote Unternehmen in besonderem Maße belasten. Selbst wenn für den Wirtschaftsverkehr Ausnahmen gelten würden, müssten Unternehmen mit Einschränkungen der Erreichbarkeit ihrer Betriebe durch Kunden, Mitarbeiter oder Lieferanten rechnen. Schon heute belastet die Unsicherheit über Fahrverbote Wirtschaft und Verbraucher: Wertminderung und Schwierigkeiten beim Absatz gebrauchter Dieselfahrzeuge führen zu hohen Abschreibungen und Verlusten, insbesondere im Kfz-Handel.

Da aus heutiger Sicht in etwa 20 Städten auch 2020 noch mit Überschreitungen zu rechnen ist, werden diese ihre Luftreinhaltepläne fortschreiben. Dabei werden sie angesichts der Rechtslage auch Fahrverbote als denkbare Instrumente zumindest in Betracht ziehen müssen. Um solche Fahrverbote zu vermeiden, die Wertminderung der gewerblichen Fahrzeugflotte aufzuhalten und die in der Wirtschaft verbreitete bestehende Unsicherheit zu beseitigen, sollten Bundesregierung, Länder und Fahrzeughersteller die von ihnen angekündigten Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität schnellstmöglich umsetzen. Neben mehr nachhaltiger Mobilität und der Erneuerung der Fahr-

zeugflotte in Städten sollten die Beteiligten prüfen, ob und inwieweit auch ein Programm zur technischen Nachrüstung von ausgewählten Diesel-Pkw einen wirksamen und wirtschaftlich zumutbaren Beitrag zur Verbesserung der Situation leisten kann.

1. Nachhaltige Mobilität in Städten stärken

Die Politik sollte in erster Linie Maßnahmen zur Minderung der NO₂-Belastung ergreifen, die gleichzeitig die Mobilität in Städten insgesamt nachhaltiger ausrichtet. Städtebau und Verkehrsplanung sollten dieses Ziel stärker berücksichtigen. Die Bundesregierung sollte die Kommunen darüber hinaus bei folgenden Maßnahmen unterstützen¹:

- intelligente Verkehrslenkung und -steuerung einführen oder ausweiten, um den Verkehrsfluss und die Auslastung der Infrastruktur zu optimieren
- in die städtische Infrastruktur investieren, etwa um die Nutzung des ÖPNV oder Fahrrads attraktiver zu gestalten oder mit Ortsumgehungen bzw. Entlastungsstraßen Durchgangsverkehr in den zu stark belasteten Innenstadtbereichen zu vermeiden
- digitale Angebote für die Vernetzung und bessere Auslastung der verschiedenen Verkehrsträger verbessern
- Mobilitätsmanagement und Parkraumbewirtschaftung intensivieren, um das Verkehrsaufkommen zu reduzieren.

Vom bereits beschlossenen Hilfspaket konnten das Bundesverkehrs- und das Bundesumweltministerium bisher erst einzelne Programme realisieren. Damit die Kommunen verlässlich auf weitere Maßnahmen für nachhaltige Mobilität zurückgreifen können, sollten die Mittel zeitnah ausgeweitet und verstetigt werden. Damit die verschiedenen Projekte für nachhaltigen Verkehr in den Städten verlässlich eingeplant werden können, sollte ein Träger sie dauerhaft koordinieren. So kann die Luftreinhalteplanung auch tatsächlich auf den von der Bundesregierung angekündigten Instrumentenkoffer für nachhaltige Mobilität zurückgreifen und auch Unternehmen die damit verbundenen Instrumente zugänglich machen.

2. Emissionsarmen Wirtschaftsverkehr und alternative Antriebe voranbringen

Mehr als ein Viertel des Verkehrsaufkommens in Städten ist Wirtschaftsverkehr. Fahrzeuge von Unternehmen müssen oft mehrmals am Tag belastete Straßenabschnitte befahren, um ihre Waren und Werkzeuge zu transportieren oder Personen zu befördern. Maßnahmen für eine nachhaltigere

¹ Zahlreiche Beispiele erfolgreicher Maßnahmen zur nachhaltigen Minderung der Schadstoffbelastung führt der DIHK in seinem „Faktenpapier: Saubere Luft bis 2020“ auf.

Innenstadtlogistik und für emissionsarme Antriebe im städtischen Wirtschaftsverkehr oder in öffentlichen Fuhrparks sind deshalb besonders geeignet, die Luftqualität und Attraktivität von Städten zu verbessern. Auch das Verkehrsaufkommen durch Pendler können Unternehmen in Zusammenarbeit mit ihren Mitarbeitern reduzieren.²

Auch eine stärkere Erneuerung oder Nachbesserung von Fahrzeugen, die besonders häufig in Städten fahren, kann den Wirtschaftsverkehr optimieren. Dazu zählen:

- die technologieoffene Förderung emissionsarmer Antriebe, die neben den bestehenden Programmen für Elektrofahrzeuge³ auch die Nutzung von Hybrid-, Brennstoffzellen- oder Gasfahrzeugen unterstützt
- der Aufbau, die Erweiterung und die Vereinheitlichung der dafür notwendigen Infrastruktur
- die Nachrüstung der in Ballungsräumen genutzten Busse oder Nutzfahrzeuge
- die Unterstützung von nachhaltigem Lieferverkehr, z. B. durch Ladezonen, Mikro-Hubs oder Angebote für Lastenfahrräder
- die Unterstützung von Initiativen für betriebliches Mobilitätsmanagement und nachhaltigem Verkehr in Unternehmen.

Aktuell fördert das Bundesumweltministerium die Beschaffung gewerblich genutzter elektrischer Pkw, leichter Nutzfahrzeuge und Lastenfahrräder in den betroffenen Städten. Diese Unterstützung sollte zeitnah auf weitere alternative Antriebe und Nachrüstungen auch für Nutzfahrzeuge ausgeweitet werden.

3. Nachbesserung von Dieselfahrzeugen kosteneffizient umsetzen

Hauptquelle für an Straßen gemessene NO₂-Werte sind - abhängig von lokalen Gegebenheiten - Diesel-Pkw.⁴ Dabei halten auf dem Prüfstand die meisten Fahrzeuge die gesetzlichen Emissionsgrenzwerte ein, die zum Zeitpunkt ihrer Erstzulassung galten. Soweit dies nicht der Fall ist, tragen die Fahrzeughersteller die Verantwortung zur vollständigen Nachbesserung.

² Im Rahmen der Mittelstandsinitiative Energiewende und Klimaschutz informieren und qualifizieren die Industrie- und Handelskammern Unternehmen und ihre Mitarbeiter über die Chancen des betrieblichen Mobilitätsmanagements und unterstützen die regionalen Initiativen dazu.

³ Die Installation von Ladesäulen sollte auch dann noch gefördert werden, wenn die Pflicht zur Installation von Ladesäulen eingeführt wird.

⁴ Der Beitrag von Diesel-Pkw zur jeweiligen Gesamtbelastung ist abhängig von den lokalen Gegebenheiten. Daneben können beispielsweise das hohe Verkehrsaufkommen, Stau, zu enge Bebauung und weitere Emittenten wie Schiffe, Bahn oder Verbrennungsanlagen ursächlich für die Grenzwertüberschreitungen sein.

Selbst neuere und nach der Euro-5- und Euro-6b-Abgasnorm ordnungsgemäß zugelassene Diesel-Fahrzeuge sollen aber im realen Verkehr bis zum sechsfachen der auf dem Prüfstand zulässigen NO_x-Emissionen emittieren.⁵ Für die im Wesentlichen dadurch entstehende Überschreitung der Luftqualitätsgrenzwerte in Städten tragen Europa- und Bundespolitik eine Mitverantwortung, da sie Vertrauen bei gewerblichen und privaten Fahrzeugkäufern geschaffen haben, ohne die Auswirkungen auf die Luftqualität in Ballungsräumen hinreichend zu berücksichtigen.

Derzeit tragen jedoch Fahrzeughalter und Kfz-Gewerbe die Hauptlast der durch Wertminderung und sinkende Absatzzahlen von Diesel-Pkw entstehenden Kosten.⁶ Deshalb sollten auch die Fahrzeughersteller im Interesse ihrer Kunden und Handelspartner einen wirksamen Beitrag zur Bewältigung der Situation leisten. Einige Automobilhersteller haben bislang softwaregestützte Nachbesserungen (sog. Software-Updates) für insgesamt 5,3 Millionen Euro-5- und Euro-6-Dieselfahrzeuge sowie die Einführung von Umweltprämien zum Umtausch alter Diesel-Pkw zugesagt. Importeure, die bislang keine Leistungen angeboten haben, sollten hier nachziehen. Damit Hersteller und Halter der Fahrzeuge einen Anreiz zur Durchführung der Updates erhalten, sollte diese Änderung im Fahrzeugschein eingetragen werden können.⁷ So könnten diese Fahrzeuge später von eventuell erforderlichen Fahrverboten ausgenommen werden, sollten diese eingeführt werden.

Werden die zugesagten Nachbesserungen durch Software-Updates erfolgreich umgesetzt, ist mit einem Rückgang der verkehrsbedingten NO_x-Emissionen im Durchschnitt um bis zu zehn Prozent zu rechnen. In Städten mit größerem Abstand zum Grenzwert werden Updates und Umtauschprämien nach Einschätzung vieler Gutachten aber nicht ausreichen, um diesen zu unterschreiten. Zur Abwendung von Fahrverboten sollte daher auch eine weitergehende technische Nachbesserung im Bestand in Betracht gezogen werden. Dies gilt auch für Nachrüstungen mit SCR-Katalysatoren (Hardware-Nachrüstungen), vorausgesetzt diese sind technisch möglich und wirtschaftlich vertretbar.

⁵ Diesel-Pkw der Euro-5-Norm konnten noch bis zum September 2015 neu zugelassen werden. Für Diesel-Pkw mit der Euro-6b-Norm gilt dies noch bis zum 1. September 2018. Für ab dann ausschließlich zulässige Fahrzeuge der Euro-6c- und späteren Euro-6d-Norm liegen noch keine ausreichenden Erkenntnisse vor.

⁶ Die Höhe der Wertminderungen summiert sich aktuell auf mindestens 500 Mio. Euro bei Handel und gewerblichen Fahrzeughaltern. Wertverluste können sich reduzieren, wenn Fahrverbote vermieden werden und die Nutzbarkeit der Fahrzeuge im gewöhnlichen Lebenszyklus nicht entscheidend beeinträchtigt wird.

⁷ Entsprechende Bescheinigungen werden nur ausgestellt, wenn Fahrzeuge die Grenzwerte bei Neuzulassung nicht eingehalten haben und dies erst nach einer Nachbesserung der Fall ist.

Viele Fahrzeughersteller und ein Gutachten der Bundesregierung verweisen nachvollziehbar auf hohe Kosten und lange Zeiträume für Entwicklung und Zulassung von Nachrüstungen für alle Diesel-Pkw. Um dennoch einen kurzfristigen zusätzlichen Effekt erzielen zu können, sollten sich Bundesregierung und Fahrzeughersteller in einem ersten Schritt auf Fahrzeuge konzentrieren, die in Gebieten mit starker Überschreitung des Grenzwerts zugelassen sind, eine hohe Emissionsminderung erwarten lassen und schnell mit Nachrüstsystemen ausgestattet werden können. Der Bund sollte daher in Abstimmung mit Herstellern und Handel einen Fördermechanismus beschließen, der sich am maximalen Minderungsertrag für die Stickoxidbelastung an bestehenden Hotspots sowie dem minimalen Einsatz staatlicher Mittel orientiert.

Fahrverbote und der durch diese erzwungene Austausch von Dieselfahrzeugen können für Unternehmen und Verbraucher teurer sein als die technische Nachrüstung betroffener Fahrzeuge. Daher könnten Halter abhängig vom Einsatzgebiet und Alter der Fahrzeuge die technische Nachrüstung bevorzugen. Ergänzend sollte der Bund deshalb geeignete Rahmenbedingungen zur wirksamen und effizienten technischen Nachrüstung von Diesel-Pkw schaffen und dazu

- zeitnah eine Richtlinie zur Straßenverkehrsordnung vorlegen, die Städten die Möglichkeit einräumt, Dieselfahrzeuge aufgrund einer Nachrüstung von nach den Grundsätzen des Bundesverwaltungsgerichts unvermeidlichen Fahrverboten auszunehmen
- sich für die Unterstützung der Hersteller bei Zulassung, Gewährleistung und Durchführung der Nachrüstung einsetzen.⁸

4. Auf Blaue Plakette verzichten

Da Fahrverbote ohne Kennzeichnung der Fahrzeuge schwerer zu kontrollieren sind, sprechen sich viele Städte und einige Landesregierungen für eine Änderung der Verordnung zur Kennzeichnung von Kraftfahrzeugen (35. BImSchV) aus. Auch einige Unternehmen befürworten diese Lösung, um die Luftqualität schneller zu verbessern und einen Flickenteppich verschiedenster Verkehrsbeschränkungen zu vermeiden. Auch schafft eine einheitliche Kennzeichnung von Fahrzeugen mehr Rechtssicherheit.

Die vorliegenden Vorschläge für eine Blaue Plakette lassen allerdings eine eher pauschale und extensive Nutzung erwarten. So besteht die Gefahr, dass solche Zonen auf große Gebiete ausgedehnt werden, in denen keine Grenzwertüberschreitungen auftreten. Die höchste NO₂-Schadstoffbelastung und mögliche Grenzwertüberschreitungen treten unmittelbar an der Quelle auf

⁸ Insbesondere Unternehmen der Automobilindustrie weisen auf die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben ihrer Fahrzeuge hin und lehnen eine Beteiligung an der technischen Nachrüstung von Dieselfahrzeugen ab.



Berlin, 27. Juni 2018

und nehmen mit zunehmender Entfernung rasch ab. Daher kann es leichter zu einer unverhältnismäßigen Belastung der Halter von ordnungsgemäß zugelassenen Dieselfahrzeugen kommen. Deshalb besteht die Sorge, dass die Blaue Plakette als Lenkungsinstrument der Verkehrspolitik und damit weit entfernt von ihrem Zweck, der Austarierung von Gesundheitsschutz und Mobilität, zum Einsatz kommt. Um dieses Risiko zu mindern, empfiehlt der DIHK, auf die Einführung der Blauen Plakette zu verzichten.

Ansprechpartner

Hauke Dierks

030/20308-2208

dierks.hauke@dihk.de