

Antrag

Hannover, den 16.10.2018

Fraktion der FDP

Fahrverbote für Diesel-Pkw in Zeiten deutlich sinkender Stickoxidemissionen sind unverhältnismäßig und müssen verhindert werden!

Der Landtag wolle beschließen:

EntschlieÙung

Die Verbesserung der Luftqualität ist seit Jahrzehnten ein Schwerpunktthema der Umweltpolitik. Die Luftqualität in Deutschland ist seither durch diverse Maßnahmen kontinuierlich verbessert worden und ist in der Regel als gut bis sehr gut zu bezeichnen. Lediglich in einigen Städten kommt es an Verkehrsmesspunkten der Luftüberwachung zu Überschreitungen der Messwerte. Die Hintergrundmessungen in den gleichen Städten liegen deutlich unterhalb der zulässigen Grenzwerte. Im Sommer 2008 wurde die Europäische Richtlinie 2008/50/EG über Luftqualität und saubere Luft für Europa verabschiedet. Sie wurde in Deutschland durch die 39. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (39. BImSchV) im Sommer 2010 in national geltendes Recht umgesetzt. Seitdem haben weder die zuständigen Bundesumweltminister von CDU und SPD noch die zuständigen Bundesverkehrsminister der CSU sinn- oder/und maßvolle Maßnahmen zur Erreichung der Ziele entwickelt.

Nach einer Dekade des Aussitzens durch die Bundesregierung hat das Bundesverwaltungsgericht im Februar 2018 geurteilt, dass die betroffenen Kommunen nun verpflichtend geeignete Maßnahmen zur Einhaltung ihrer Luftreinhaltepläne ergreifen müssen. Zu den möglichen Maßnahmen können im Rahmen der Verhältnismäßigkeit Fahrverbote von Dieselfahrzeugen ergriffen bzw. angeordnet werden. Fahrverbote werden nun in einigen Städten erwogen oder angeordnet bzw. per Gerichtsbeschluss herbeigeführt. Das jüngste Urteil rückt nicht nur ältere oder mittelalte Dieselfahrzeuge der Abgasnormen Euro 1 bis 4 oder 5 in den Fokus. Die Stadt Berlin fokussiert sich bei Fahrverboten auch auf Fahrzeuge der Abgasnormen Euro 6a, 6b und 6c. Lediglich Pkws mit der Abgasnorm Euro 6d-Temp, die modernsten Diesel am Markt, sind derzeit noch nicht im Visier von Fahrverbotsprüfungen.

Im Zusammenhang mit möglichen oder faktischen Fahrverboten in einigen deutschen Städten wird fortwährend auch über die Sinn- und Zweckmäßigkeit von Hardware-Nachrüstungsmaßnahmen an Dieselfahrzeugen diskutiert und gestritten. Bundesumweltministerin Schulze (SPD) beharrt auf Hardware-Nachrüstungen und bezeichnet sie als die effektivste und wirksamste Maßnahme für saubere Luft in Städten. Bundesverkehrsminister Scheuer (CSU) hat technische, rechtliche und finanzielle Bedenken gegenüber Hardware-Nachrüstungen geäußert. Weil derzeit kein einziges Hardware-Nachrüstsystem zur Genehmigung im Kraftfahrt-Bundesamt vorliegt, die Vielfalt an betroffenen Pkw-Motoren groß ist und die Genehmigungs- und Einbauzeiten lang sind, setzt sich Bundesverkehrsminister Scheuer (CSU) weiterhin für die Flottenerneuerung als wirksame Maßnahme ein. Aber auch Wechselwirkungen zwischen dem Ausstoß von Stickoxiden und Feinstaub oder die Entwicklung von Kohlendioxid bei Änderung des Mobilitätsverhaltens sind zu betrachten. Mobilität verursacht immer Emissionen.

Die Dekade des Aussitzens der Bundesregierung und die „wochenlange Qual“ (NP, 05.10.2018) der GroÙen Koalition auf dem Weg zu einer Einigung in Sachen Diesel fand ihren Höhepunkt im sogenannten Dieselkompromiss („Blamable Zangengeburt“, FAZ, 02.10.2018) im Kanzleramt. Während die Beteiligten diesen Kompromiss als „sehr wichtiges Konzept“ für die Zukunft der Dieselfahrzeuge und das Gerechtigkeitsgefühl (SZ, 04.10.2018) bezeichnen, reißt die Kritik an selbigem nicht ab und steigert die Verunsicherung im Land. Es drohen derweil ein Strom von Klagen vor deutschen Gerichten, ein Flickenteppich von Fahrverboten in deutschen Städten und die millionen-

fache Vernichtung von Privatvermögen durch Wertverluste bis hin zur Gefährdung der Erreichbarkeit der Arbeitsplätze.

Und das Ganze ohne erkennbare Not, denn seit über 20 Jahren nehmen die Belastungen durch Stickstoffdioxid in Deutschland ab. Die städtische Hintergrundbelastung in Deutschland erreicht Jahresmittelwerte, die bis zu 50 % unter der Empfehlung der WHO liegen. Die Messstationen des Umweltbundesamts, die weiträumige Luftmassen untersuchen, messen NO_2 -Konzentrationen „noch deutlich unter $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$ “ (<https://www.umweltbundesamt.de/daten/luft/stickstoffdioxid-belastung#textpart-1>). An städtischen Hintergrundmessstellen in Deutschland treten keine Überschreitungen auf, und auch der erlaubte Ein-Stunden-Grenzwert in Höhe von $200 \mu\text{g}/\text{m}^3$ wird überall in Deutschland eingehalten (<https://www.umweltbundesamt.de/daten/luft/stickstoffdioxid-belastung#textpart-2>).

Lediglich an einigen stark befahrenen Straßen in Ballungsräumen treten kleinräumig Überschreitungen von über $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ im Jahresmittel auf. Diese Messungen charakterisieren eine kleine, lokale und nur kurzfristig auftretende Belastung mit Stickstoffdioxid, die für eine großräumige Interpolation nicht geeignet ist. Für die Messungen an stark verkehrsbelasteten Orten ist auch zu berücksichtigen, dass die Dauer des Weges vom Auspuff zum Messort, also die Transportzeit des emittierten Stickstoffmonoxids (NO), Einfluss auf die Reaktionszeit für die Umwandlung/Oxidation zu Stickstoffdioxid (NO_2) hat und somit Einfluss auf das Belastungsniveau nimmt.

Zu den Grenzwerten in Bezug auf die Allgemeinbevölkerung: Das Umweltbundesamt äußert sich zu Annahmen über gesundheitliche Auswirkungen von Stickstoffdioxiden auf der Basis von $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$ Luft und bringt tausende Todes- und Krankheitsfälle, wie z. B. Diabetes-Typ 2, Bluthochdruck und Frühgeburten, in Deutschland durch eine Studie statistisch mit Stickstoffdioxiden in Verbindung (<https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/quantifizierung-von-umweltbedingungen>). Zur Beurteilung des Einflusses von Spitzenbelastungen von NO_2 auf gesundheitliche Auswirkungen wurde der verkehrsbezogene Anteil an der Krankheitslast „exemplarisch für ausgewählte Modellregionen ... geschätzt“ (<https://www.umweltbundesamt.de/no2-krankheitslasten>). Zeitgleich gilt für Handwerker und Industriearbeiter am Arbeitsplatz ein MAK-Wert von $950 \mu\text{g}/\text{m}^3$ für täglich acht Stunden oder für jede 40-Stunden-Arbeitswoche. Für den Aufenthalt von empfindlichen Personen der Allgemeinbevölkerung in den eigenen vier Wänden gibt es weder Grenzwerte noch eine Überwachung. In Privaträumen und Büroräumen gilt lediglich ein Richtwert des Ausschusses für Innenraumrichtwerte. Diese empfehlen einen Wochenmittelwert der Stickstoffdioxid-Konzentration von $60 \mu\text{g}/\text{m}^3$ Luft. Für die Außenluft gilt für die gleiche Allgemeinbevölkerung der WHO-Richtwert von $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$, der aus Studien abgeleitet wurde und in der EU als Jahresmittelwert verbindlich festgelegt wurde. An den Straßen ist aber auch der Ein-Stunden-Grenzwert in Höhe von $200 \mu\text{g}/\text{m}^3$ zulässig. Vor diesem Hintergrund stellen sich Fragen zur jeweiligen Verweildauer der Allgemeinbevölkerung am Arbeitsplatz, in Privaträumen, in der Wohnumgebung, im städtischen Raum und an den wenigen stark verkehrsbelasteten Orten in Deutschland und den jeweils erlaubten Grenz- oder empfohlenen Richtwerten.

Zur theoretischen Debatte über die Wirkung von derzeit nichtverfügbaren Hardware-Nachrüstungen für Pkws auf die Stickstoffdioxid-Konzentration sind Fahrverbote, einschließlich ihrer Ausweichverkehre und aller Auswirkungen auf den Alltag in Deutschland, mindestens kritisch zu hinterfragen oder gleich abzulehnen. Ein deutlich größerer Effekt zur NO_2 -Reduzierung als durch Fahrverbote auf wenigen Teilstrecken in Innenstädten würde durch die normale Pkw-Flottenmodernisierung erreicht. Zusätzliche Maßnahmen, wie kurzfristige Nachrüstungsmaßnahmen bei Nutzfahrzeugen, Bussen, Taxen und Lieferverkehren des Innenstadtverkehrs, Software-updates bei Pkws, Verstärkung des Verkehrsflusses bei Tempo 50, Reduzierung des Parksuchverkehrs und Verbesserung im Bereich des ÖPNV, sind besser geeignet und schneller zu realisieren, um die NO_2 -Reduzierung voranzubringen. Den Schwerpunkt der politischen Diskussion bei der Reduzierung von Stickoxiden jetzt ausschließlich auf Privatwagen mit gültiger Betriebserlaubnis zu legen und somit millionenfach Verunsicherung zu stiften sowie die Bewältigung des Alltags dadurch deutlich zu erschweren, ist durch effektives Abarbeiten der Diesel-Thematik durch die verantwortlichen Politiker, Ressorts und Verbände zielorientiert abzustellen. Hierbei sind Fahrverbote kategorisch auszuschließen, die Mobilität ist zu gewährleisten und zu verbessern, und auch die Umweltbelastungen sind zu verringern.

Der Landtag fordert die Landesregierung deshalb auf,

1. die verkehrsnahen Messstationen zur Messung der NO₂-Konzentration in der Verantwortung des Landes unverzüglich auf einen Abstand von mindestens 9,5 m zur Straße und eine Höhe von mindestens 4 m zu versetzen und damit die EU-Vorgaben zur Messung auszuschöpfen,
2. die städtischen Hintergrundmessungen zur Ermittlung der Luftqualität im überwiegenden Aufenthaltsbereich von Menschen im Freien auszuweiten, um ein tatsächliches Bild zu erhalten und nicht auf Berechnungen angewiesen zu sein,
3. sich im Bundesrat für eine standardisierte und bundesweit einheitliche und abgestimmte Durchführung von Luftqualitätsmessungen einzusetzen,
4. die Digitalisierung des Verkehrs, z. B. durch digitale Verkehrs- und Parkleitsysteme, und des ÖPNV in den von erhöhten Stickstoffdioxid-Konzentration betroffenen Städten mit den Kommunen voranzubringen,
5. einen Zeitplan zur Nachrüstung der Diesel-Nutzfahrzeuge (Busse und Lkws) der Kommunen mit den Kommunen zu entwickeln und diese Nachrüstung zeitnah umzusetzen,
6. zusammen mit betroffenen Verbänden und Kammern nach weiteren Lösungswegen zur Verbesserung der Luftqualität in Innenstädten zu suchen, damit die Emissionen des Handels, des Handwerks und der Logistik ohne Fahrverbote aktiv gesenkt werden,
7. sich im Bundesrat für einen Fitnesscheck, inklusive Überprüfung der wissenschaftlichen Relevanz der Grenzwerte, der EU-Luftqualitätsrichtlinie sowie ein Aussetzen der EU-Luftqualitätsrichtlinie bis 2020 einzusetzen und
8. sich über den Bundesrat für die Einrichtung eines Fonds, der von allen Kraftfahrzeugherstellern gespeist wird, zur freiwilligen Hardware-Nachrüstung mit Katalysatoren für Euro-5-Dieselfahrzeuge einzusetzen, sodass diese nachgerüsteten Fahrzeuge dann nicht mehr unter ein Euro-5-Dieselfahrverbot fallen würden.

Begründung

Die Luftqualität in Deutschland ist gut und wird sich auch in der Zukunft weiter verbessern. Eine Wirkung von Stickoxiden auf die Gesundheit ist unbestritten. Allerdings ist die Relevanz der Stickoxidwerte mit Bezug auf mögliche Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit wissenschaftlich ungesichert. Dies drückt sich auch in der breiten Amplitude der Grenzwerte für Stickoxide aus. Während am Arbeitsplatz 950 µg/m³ für Handwerker und im Büro 60 µg/m³ für Angestellte zulässig sind sowie für die Allgemeinbevölkerung 60 µg/m³ ganztägig zu Hause empfohlen werden, soll eine Überschreitung von 40 µg/m³ im Jahresmittel an einigen Verkehrsschwerpunkten kritisch sein. Es stellt sich somit die Frage der Verhältnismäßigkeit, ob die individuelle Verweildauer an Verkehrswegen im Verhältnis zur ganzjährigen Aufenthaltsdauer am Arbeitsplatz in Verbindung mit der ganzjährigen Aufenthaltsdauer und Verhalten in Privaträumen in Bezug auf die individuelle Exposition von Stickoxiden nicht anders gewichtet werden muss. Es wäre daher theoretisch möglich, dass die statistisch hergeleiteten Todes- und Krankheitsfälle, die auf Stickoxide zurückgeführt werden, auf andere und bedeutendere Expositionen zurückzuführen sind, als auf den Aufenthalt an Verkehrswegen.

Oberstes Ziel der Verkehrs- und Umweltpolitik in Deutschland muss deshalb ein Zusammenwirken der politischen Kräfte durch einen intelligenten und nachhaltigen Verbund sein, welcher den Erhalt und die Verbesserung der Mobilität von Personen und Gütern bei gleichzeitiger Verringerung der Umweltbelastung auf der Basis einer Kosten-Wirksamkeits-Analyse erreicht.

Politische Auseinandersetzungen zulasten der Bürgerinnen und Bürger sowie der Wirtschaft, die am Ende keine vernünftigen Lösungen hervorbringen und in nächtlichen Krisensitzungen nach jahrelangem Aussitzen von politischen Herausforderungen entstehen und deren Ergebnisse dann noch nicht einmal sicher und belastbar sind, müssen der Vergangenheit angehören.

Christian Grascha
Parlamentarischer Geschäftsführer

(Verteilt am 17.10.2018)