

Resolution der Vollversammlung der IHK Darmstadt Rhein Main Neckar: "Luftqualität verbessern - Fahrverbote vermeiden"

Die Resolution basiert auf dem Vorstandsbeschluss des DIHK vom 27. Juni 2018 (Punkte 1-4) sowie spezifischen Forderungen der Vollversammlung der IHK Darmstadt Rhein Main Neckar (Punkt 5).

Luftqualität verbessern – Mobilität optimieren

Trotz steigenden Verkehrsaufkommens verbessert sich die Luftqualität in Darmstadt seit Jahren. Durch Erneuerung der Fahrzeugflotten konnte die Stickstoffdioxidbelastung in der Hugelstrae seit 2009 um über 21 Prozent gesenkt werden.¹ Denn die regionale Wirtschaft ist sich ihrer Verantwortung bewusst. Lag der Anteil der in Südhessen zugelassenen Lkw mit EURO6-Motoren zum 01.01.2016 noch bei 3,5 Prozent, liegt er 2018 schon bei 17 Prozent². Dieser Trend wird sich durch die weitere Erneuerung der Fahrzeugflotten und die Einführung neuer Abgasnormen in Zukunft noch beschleunigen. Dennoch wird dieser Grenzwert von 40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ NO₂ im Jahresmittel zeitnah nur erreicht, wenn weitere Maßnahmen ergriffen werden. Deshalb entscheiden Verwaltungsgerichte in letzter Zeit immer wieder, 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 deren Beschäftigte: Wertminderung und Schwierigkeiten beim Absatz gebrauchter Dieselfahrzeuge führen zu hohen Abschreibungen und Verlusten, insbesondere im Kfz-Handel.

Um Fahrverbote zu vermeiden oder zeitnah wieder aufheben zu können, die Wertminderung der gewerblichen Fahrzeugflotte aufzuhalten und die in der Wirtschaft verbreitet 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 Fahrzeugflotte in Städten, gehört dazu auch die technische Nachrüstung von ausgewählten Diesel-Pkw.

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 unterstutzen³:

- Intelligente Verkehrslenkung und -steuerung einführen oder ausweiten, um den Verkehrsfluss und die Auslastung der Infrastruktur zu optimieren.

¹ 2009: 66,7 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ | 2017: 52,3 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, Quelle:

<https://www.hlnug.de/themen/luft/messnetzberichte/jahresberichte.html>

² Quelle: Kraftfahrtbundesamt

³ Zahlreiche Beispiele erfolgreicher Maßnahmen zur nachhaltigen Minderung der Schadstoffbelastung führt der DIHK in seinem „Faktenpapier: Saubere Luft bis 2020“ auf.

- 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 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 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.⁴

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 Elektrofahrzeuge⁵ 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.

⁴ 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.

⁵ Die Installation von Ladesäulen sollte auch dann noch gefördert werden, wenn die Pflicht zur Installation von Ladesäulen eingeführt wird.

3. Nachbesserung von Dieselfahrzeugen kosteneffizient umsetzen

Hauptquelle für an Straßen gemessene NO₂-Werte sind - abhängig von lokalen Gegebenheiten - Diesel-Pkw.⁶ 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.

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.⁷ Für die im Wesentlichen dadurch entstehende Überschreitung der Luftqualitätsgrenzwerte in Städten tragen Europa- und Bundespolitik eine Mitverantwortung, da sie Vertrauen insbesondere bei gewerblichen 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.⁸ 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.⁹ 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).

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 eine hohe Emissionsminderung erwarten lassen und schnell mit Nachrüstsyste men ausgestattet werden können. Der Bund sollte daher, in Abstimmung mit Herstellern und Handel, einen Fördermechanismus beschließen, der sich am maximalen

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ 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.

⁹ Entsprechende Bescheinigungen werden nur ausgestellt, wenn Fahrzeuge die Grenzwerte bei Neuzulassung nicht eingehalten haben und dies erst nach einer Nachbesserung der Fall ist.

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 deren Beschäftigte 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 Dieselpkw 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 und
- sich für die Unterstützung der Hersteller bei Zulassung, Gewährleistung und Durchführung der Nachrüstung einsetzen.¹⁰

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 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.

5. Spezifische Forderungen zur Situation in Darmstadt

Das hessische Verwaltungsgericht in Wiesbaden hat am 21. November 2018 über die Klage der Deutschen Umwelthilfe gegen die Luftreinhalteplanung des Landes Hessen für die Stadt Darmstadt verhandelt. Die Richter haben dem verklagten Land Hessen und den Klägern bis zum 19. Dezember Zeit für eine außergerichtliche Einigung gegeben. Diese Einigung hat am 14.12. ergeben, dass die in Darmstadt geplanten Maßnahmen nicht zur Einhaltung der Grenzwerte ausreichen werden. Daher werden zum 01.06.2019 Fahrverbote für Dieselfahrzeuge bis einschließlich EURO-Norm 5 und Benziner bis einschließlich EURO-Norm 2 verhängt. Die Einigung ist eine schwere Belastung für die Gewerbebetriebe in der Stadt und für die rund 100.000 Beschäftigten, die als Pendler in die Stadt ein- bzw. auspendeln.

Es ist erforderlich, für den Wirtschaftsverkehr in der Stadt weitreichende Ausnahmen zu ermöglichen und diese zeitnah zu erteilen.

¹⁰ 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.

Das Fahrverbot hat insbesondere für die Mitarbeiter der Unternehmen in der Stadt weitreichende Folgen. In Darmstadt sind 72.000 Pkw zugelassen, davon 25.000 Dieselfahrzeuge (rund 35 Prozent). Lediglich 8.000 davon erfüllen die EURO-6-Norm. Im Umkehrschluss wird somit ein Großteil der 17.000 Darmstädter Diesel-Pkw (also 2/3)¹¹ in längeren Staus auf den Ausweichstrecken stehen. Das ist ein volkswirtschaftlicher Schaden und zudem kein Beitrag zur Luftreinhaltung. Der Blick über den Tellerrand zeigt: Von den in Südhessen zugelassen Diesel-Pkw betrifft es sogar knapp 75 Prozent!

Im Hinblick auf die außergerichtliche Einigung am 14.12.2018 in Wiesbaden zur Anordnung von Fahrverboten in der Stadt Darmstadt fordert die Vollversammlung der IHK Darmstadt Rhein Main Neckar:

1. Im Falle eines Fahrverbotes sind umfangreiche Ausnahmen für den Wirtschaftsverkehr erforderlich. Stadt und Land sollten den Dialog mit der Wirtschaft intensivieren, um schwerwiegende Folgen für die Wirtschaft und den Wirtschaftsstandort abzumildern. Für Berufspendler braucht es Härtefallregelungen, sofern eine Alternative zum Pkw fehlt.
2. Auf Gebühren für Ausnahmegenehmigungen sollte verzichtet werden, so wie es die Stadt Stuttgart ebenfalls handhabt.
3. Sobald die Grenzwerte eingehalten werden, ist es geboten, die Fahrverbote wieder aufzuheben. Es ist davon auszugehen, dass bis dahin Fahrzeuge ausgetauscht und Fahrzeugflotten modernisiert sind.
4. Bund und Automobilindustrie müssen sich auf Hardwareumrüstung als effektivstes Mittel zur Luftreinhaltung verständigen. Dabei ist oberstes Gebot, Transparenz in das Verfahren und die Preisbildung für den Endkunden zu bringen.
5. Die Stadt Darmstadt muss die eingesparten Mittel aus der Nicht-Umsetzung der Nordostumgehung für wirksame Alternativen einsetzen. Dazu gehören unter anderem die Umrüstung der Busse des ÖPNV und der städtischen Nutzfahrzeuge, ein gesamtstädtisches Verkehrs- und Mobilitätskonzept, in dem alle Verkehrsträger gleichberechtigt betrachtet werden und das Umland mit einbezogen wird.
6. Nach Darmstadt ist eine schnelle Verdichtung des ÖPNV-Angebotes erforderlich, damit Arbeitnehmer auch weiterhin zu ihren Arbeitsplätzen in den Unternehmen kommen. Denkbar ist der Ausbau der Odenwaldbahn oder eine Straßenbahnverbindung beispielsweise nach Weiterstadt.
7. Die Metropolregion FrankfurtRheinMain braucht einen Masterplan Mobilität, der alle Verkehrsträger integriert und eine Vision skizziert, wie wir in Zukunft Mobilität gestalten wollen.
8. Nur eine verbindliche Normierung der Messverfahren schafft einheitliche Kriterien und damit eine belastbare Grundlage für Diskussionen und Entscheidungen.

¹¹ Die Stadt Darmstadt hat keine Zahlen zur Nutzung des Pkw auf dem Arbeitsweg. Zum Vergleich: In Frankfurt nutzen etwa 79 Prozent der Pendler den Pkw, bundesweit sind es rund 68 Prozent. Vgl.: S. 18, https://www.darmstadt.de/fileadmin/Bilder-Rubriken/StatBerichte_2_HJ_2017_internet.pdf, https://www.frankfurt-main.ihk.de/branchen/verkehr/umwelt/resolution_fahrverbote/, <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetigkeit/Tabellen/Pendler/Pendler1.html>