

Antrag

der Abgeordneten Oliver Luksic, Frank Sitta, Grigorios Aggelidis, Renata Alt, Christine Aschenberg-Dugnus, Nicola Beer, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Mario Brandenburg (Südpfalz), Carl-Julius Cronenberg, Britta Katharina Dassler, Dr. Marcus Faber, Daniel Föst, Otto Fricke, Thomas Hacker, Katrin Helling-Plahr, Torsten Herbst, Katja Hessel, Manuel Höferlin, Reinhard Houben, Olaf in der Beek, Gyde Jensen, Dr. Christian Jung, Karsten Klein, Daniela Kluckert, Carina Konrad, Konstantin Kuhle, Ulrich Lechte, Michael Georg Link, Till Mansmann, Alexander Müller, Christian Sauter, Dr. Wieland Schinnenburg, Judith Skudelny, Bettina Stark-Watzinger, Katja Suding, Manfred Todtenhausen, Johannes Vogel (Olpe), Sandra Weeser, Nicole Westig und der Fraktion der FDP

Fahrverbote verhindern – Rechtsrahmen zur Hardware-Nachrüstung schaffen und Fonds zur freiwilligen Umrüstung von EURO-5-Diesel-Kfz auflegen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

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, ohne dass gehandelt wurde.

Das Bundesverwaltungsgericht hat am 27. Februar 2018 geurteilt, dass belastete Kommunen als Ultima Ratio Fahrverbote für Dieselmotorkraftfahrzeuge zur Luftreinhaltung verhängen können. Die Fahrverbote müssen verhältnismäßig sein und es kann Ausnahmen für bestimmte Gruppen wie z. B. Handwerker und Anwohner geben. EURO-4- und EURO-5-Dieselmotorkraftfahrzeuge können danach mit Fahrverboten belegt werden. Fahrverbote für neuere EURO-6-Dieselmotorkraftfahrzeuge gelten hingegen als unverhältnismäßig, so dass diese derzeit von solchen Einschränkungen nicht betroffen sind.

Laut Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) waren zum 1. Januar 2018 von den rund 12,6 Mio. Dieselmotorkraftfahrzeuge der Norm EURO 4, 5,6 Mio. der Norm EURO 5 und 3,8 Mio. der Norm EURO 6 zugelassen. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass durch den stetigen Flottenaustausch spätestens 2020/2021 auch ohne zusätzliche Maßnahmen die Grenzwerte für NOx mit hoher Wahrscheinlichkeit eingehalten werden können. Mit der aktuellen Abgasnorm EURO 6d-temp (Einführungszeitpunkt Typgenehmigung 1.9.2017 bzw. Neuzulassung ab 1.9.2019) können die Grenzwerte überall eingehalten werden und mit Hilfe neuer, moderner Dieselmotortechnologien 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, der Bundesregierung und zuständigen Behörden auf Landesebene ignorierte Problem nun Realität. Die Lage spitzt sich in immer mehr Städten zu, wie auch die jüngsten Urteile zu Fahrverboten in Stuttgart und Frankfurt am Main zeigen. Dutzende weitere Gerichtsverfahren für andere Städte zeigen deutlich, dass dringend Handlungsbedarf besteht. In zumindest 15 weiteren Städten sind aufgrund der zu hohen NOx-Belastung Fahrverbote für Dieselmotorkraftfahrzeuge 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 volkswirtschaftlichen Gesamtschaden in Milliardenhöhe und einer kalten Enteignung betroffener Halter.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

- innovative, digitale Maßnahmen für Verkehrslenkungs- und Leitsysteme zu ergreifen,
- die notwendigen gesetzlichen Rahmenbedingungen für eine moderne Personenbeförderung per Pooling und Share-Ride zu schaffen,
- auf europäischer Ebene auf ein Moratorium zur Aussetzung der EU-Luftqualitätsrichtlinie hinzuwirken,
- die Kommunen in die Lage zu versetzen, die Umsetzung der Luftreinhaltepläne nach Kosten-Wirkung-Gesichtspunkten zu priorisieren,
- den Beschluss der Verkehrsministerkonferenz bezüglich der Überprüfung der Einhaltung der EU-Standards zur Messung und Aufstellung der Prüfnahmestellen in allen Städten umzusetzen,
- die NOx-Grenzwerte anlässlich eines Fitnesschecks der EU-Luftqualitätsrichtlinie anzupassen,
- einen Rechtsrahmen für mögliche Hardwarenachrüstungen zu schaffen,
- die Hersteller, die nachweislich betrogen haben, zu einer Hardware-Nachrüstung auf eigene Kosten zu verpflichten,
- für die prognostizierten Intensivstädte einen Fonds zur freiwilligen Hardware-

Nachrüstung mit Katalysatoren in Anlehnung an die Förderung des Rußpartikelfilters für alle anderen EURO-5-Dieselfahrzeuge aufzulegen und sicherzustellen, dass diese nachgerüsteten Fahrzeuge so klassifiziert werden, dass sie nicht mehr von EURO-5-Dieselfahrverboten betroffen sind,

- mit den Ländern Vereinbarungen dahingehend zu treffen, dass etwaige Strafzahlungen aufgrund von gerichtlichen Urteilen im Zusammenhang mit Abgasmanipulationen zu einem angemessenen Anteil auch dem Fonds zufließen.

Berlin, den 25. September 2018

Christian Lindner und Fraktion

Begründung

In dem Antrag „Intelligente Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität in deutschen Städten ergreifen – Fahrverbote verhindern“ (BT-Drucksache 19/1695) hat die FDP-Bundestagsfraktion bereits eine Reihe von zukunftsorientierten Lösungsvorschlägen für eine Verbesserung des Verkehrs in deutschen Städten unterbreitet. 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 wiederhergestellt werden. Daneben werden auch realistische Zeitpläne zur Einführung der vorgesehenen Maßnahmen aus dem von der Bundesregierung mit der heißen Nadel gestrickten „Sofortprogramm Saubere Luft 2017/2020“ zur Nachrüstung von Dieseln und der Digitalisierung des Verkehrs gefordert. 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 Mio. 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 Mio. von bereits zugesagten 5,3 Mio. 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.

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 kann 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 Fitnesschecks 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 zehn 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 allein 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 keinesfalls unrealistische Forderungen.

Sollten 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 eine 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 Abgasnorm EURO 5 sein, deren Restwert und Alter (Erstzulassung ab 2011) im Gegensatz zu Fahrzeugen der Dieselnorm 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 allein zu Lasten der Steuerzahler oder der betroffenen Halter gehen, die ihr Fahrzeug rechtmäßig und in gutem Glauben erworben haben. 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-Nachrüs-

tungen vor, in den Bund und Automobilindustrie einzahlen. 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 Kommunen, die ihren Verpflichtungen aus den Luftreinhalteplänen nicht nachgekommen sind, sowie 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. Ausweislich der bisher bekannten Gutachten kann man von durchschnittlichen Umrüstkosten, inklusive Einbau, in Höhe von 3.000 Euro pro Fahrzeug ausgehen. Nach derzeitigem Stand der EURO-5-Diesel-Zulassungen (1.1.2018) 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. Bis zur offiziellen Genehmigung wird sich die Zahl noch einmal deutlich verringern, so dass am Ende Gesamtkosten von rund 1 Mrd. Euro realistisch sind. Der Finanzierungsanteil des Bundes in Höhe von rd. 400 Mio. Euro soll durch Nutzung von überschüssigen Mitteln aus dem Energie- und Klimafonds, Ausgaberesten im Einzelplan 12 oder auch aus Teilen von etwaigen Strafzahlungen aufgrund von gerichtlichen Urteilen im Zusammenhang mit Abgasmanipulationen dem Fonds zufließen. Ergänzend kann der Zufluss des Bundesanteils im Wege einer Änderung des Haushaltsgesetzes erfolgen, so dass Haushaltsüberschüsse nicht wie in den Vorjahren in die Asylrücklage fließen, sondern zunächst zur Befüllung des Fonds genutzt werden.

