



Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen

■ Städte- und Gemeindebund NRW • Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf

Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf
Kaiserswerther Straße 199-201
40474 Düsseldorf
Telefon 0211 • 4587-1
Telefax 0211 • 4587-211
E-Mail: info@kommunen-in-nrw.de
pers. E-Mail:
Internet: www.kommunen-in-nrw.de

Vorbericht

114. Sitzung

Ausschuss für Strukturpolitik und Verkehr
am 8. November 2017 in Bad Wünnenberg

TOP 4: Dieselskandal und Forderungen des StGB NRW

BE: Geschäftsführer Horst-Heinrich Gerbrand, GST

BE: Referentin Cora Ehlert, GST

Aktenzeichen: G 10.2-004/002 Eh/Da
Ansprechpartner:
Geschäftsführer Horst-Heinrich Gerbrand
Referentin Cora Ehlert
Durchwahl 0211 • 4587-241/-233

24. Oktober 2017

4.1 Beschlussvorschlag:

Der Ausschuss fordert die Bundes- und Landesregierung auf, dafür Sorge zu tragen, dass es keine Diesel-Fahrverbote in Städten gibt. Nach derzeitigem Erkenntnisstand kann kurzfristig nur eine Hardware-Nachrüstung der Diesel-Pkw durch die Hersteller bewirken, dass Fahrverbote für Dieselfahrzeuge in Umweltzonen vermieden werden können.

Mittel- bis langfristig bedarf es einer grundlegenden Verkehrswende, in der das Auto zwar wichtiger Verkehrsträger bleibt, daneben aber dem Fuß- und Radverkehr sowie dem ÖPNV eine höhere Bedeutung beigemessen wird.

Der Ausschuss unterstützt vor diesem Hintergrund die im Positionspapier formulierten Forderungen der Geschäftsstelle.

4.2 Begründung:

4.2.1 Hintergrund:

Mit der Umsetzung der EU-Luftqualitätsrahmen-Richtlinie 2008/50/EG und ihrer Tochterrichtlinie durch die 39. Verordnung zum Bundesimmissionsschutzgesetz (39. BImSchV - Verordnung über Luftqualitätsstandards und Emissionshöchstmengen) ist die Belastungssituation der Luft in Gebieten von Nordrhein-Westfalen regelmäßig durch Messung oder Modellrechnung zu ermitteln und zu beurteilen. Wird eine unzulässig hohe Belastung festgestellt, so ist ein Luftreinhalteplan aufzustellen. Zuständig hierfür ist in Nordrhein-Westfalen die Bezirksregierung.

Die Werte für Stickstoffdioxid (NO₂) können in zahlreichen Regionen in Deutschland jedoch seit Jahren nicht eingehalten werden. Aus diesem Grund hat die EU-Kommission im Juni 2015 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland eingeleitet. Dieses Verfahren bezieht sich deutschlandweit auf 28 Gebiete, davon 11 in NRW, in denen zwischen 2010 und 2013 der Jahresmittelwert von 40 µg/m³ überschritten wurde.

Die EU-Kommission kritisiert u. a., dass die Bundesrepublik bislang die Umweltzonen nicht fortentwickelt hat und auch keine Konsequenzen bei der steuerlichen Förderung von Diesel-Kfz gezogen hat. Schließlich wird die Nicht-Einführung der „blauen“-Plakette kritisiert. Die EU-Kommission rügt insbesondere, dass in den meisten betroffenen Gebieten die Grenzwerte für NO₂ erst im Jahr 2020 oder später eingehalten werden. Damit würde der Grenzwert um 10 oder mehr Jahre nach Ablauf der Frist noch immer überschritten. Auch gegen andere Mitgliedsstaaten wie Frankreich, Großbritannien und Spanien wurden entsprechende Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet. Nach Auswertung der Stellungnahme der Bundesrepublik wird die EU-Kommission entscheiden, ob sie Klage vor dem europäischen Gerichtshof einlegen wird.

Handlungsdruck besteht auch aufgrund von Klagen der Deutschen Umwelthilfe (DUH) gegen die Luftreinhaltepläne zahlreicher Städte. In Nordrhein-Westfalen sind bislang die Städte Aachen, Bonn, Köln, Essen und Gelsenkirchen verklagt worden. Mit Urteil vom 13.09.2016 hatte das VG Düsseldorf bereits entschieden, dass der Luftreinhalteplan für das Gebiet Düsseldorf rechtswidrig ist, da im Plan keine ausreichenden Maßnahmen vorgesehen sind, um die Überschreitung der NO₂-Grenzwerte zeitnah zu verhindern. Erforderlich wäre auch die Prüfung eines Fahrverbots für Diesel-Kfz gewesen.

Die Frage, ob Dieselvebote in Luftreinhalteplänen nach geltender Rechtslage zulässig sind, ist umstritten. Die 35. BImSchV kennt jedenfalls keine „blaue Plakette“ zur zukünftigen Kennzeichnung von Dieselfahrzeugen, welche in eine Umweltzone einfahren können. Um den Instanzenzug über das OVG zu vermeiden und alsbald eine letztinstanzliche Entscheidung zu erhalten, haben sich die Bezirksregierung Düsseldorf und die DUH darauf verständigt, gegen das Urteil des VG Düsseldorf Sprungrevision einzulegen. Mit der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes, bei der es u. a. um die Klärung der Rechtsfrage geht, auf welcher Rechtsgrundlage Fahrverbote ausgesprochen werden können, ist in der 1. Jahreshälfte 2018 zu rechnen.

In diesem Zusammenhang kommt hinzu, dass die Hersteller über die tatsächlichen Abgaswerte der Dieselfahrzeuge offensichtlich getäuscht haben.

4.2.2 Ergebnisse der bisherigen Diesel-Gipfel auf Bundes- und Landesebene

Zur Vermeidung von Diesel-Fahrverboten in den von Grenzwertüberschreitungen betroffenen Städten, haben auf Bundes- und Landesebene mehrere sog. Diesel-Gipfel statt gefunden. Die Ergebnisse sind im Folgenden zusammengefasst:

I. Ergebnisse des ersten Dieseltgipfels auf Bundesebene am 02.08.2017:

- a) Insgesamt 5,3 Millionen Diesel-Fahrzeuge sollen im Rahmen eines Sofortprogramms der Automobilhersteller durch ein Software-Update nachgerüstet werden. In dieser Zahl sind bereits 2,5 Millionen nachgerüstete Diesel-Pkw von Volkswagen enthalten. Es geht nur um Fahrzeuge der Schadstoffklassen Euro 5 und Euro 6. Damit sollen die Schadstoffemissionen um 25-30 Prozent gesenkt werden. Die Wirksamkeit der Nachrüstung soll durch das Kraftfahrtbundesamt (KBA) und andere Genehmigungsbehörden mit regelmäßigen Stichproben-Prüfungen bei zugelassenen Fahrzeugen geprüft werden.
- b) Zur Unterstützung der Kommunen bei der Luftreinhaltung soll es einen Fonds "Nachhaltige Mobilität in der Stadt" im Gesamtumfang von 500 Millionen Euro geben. Die Hälfte davon will der Bund beisteuern. Die Finanzierung der anderen 50 Prozent ist unklar. Es wird einen Beitrag der Automobilhersteller gemäß ihrem Marktanteil geben. Der Fonds soll in den 28 Kommunen, auf die sich die EU Kommission in ihrem Verfahren gegen Deutschland bezieht, verwendet werden, um individuelle Masterpläne („green-city-Plan“) zu entwickeln und umzusetzen.

Diese Pläne sollen die Digitalisierung, intelligente Verkehrssysteme, intermodale Mobilitätslösungen sowie zunehmende Automatisierung und Vernetzung im Individualverkehr und im ÖPNV einsetzen, um die Schadstoffbelastung mit Stickstoffdioxiden zu verringern.

- c) Der Bund will darüber hinaus seine "Förderkulissen für emissionsmindernde Maßnahmen im städtischen Verkehr" erweitern und ausbauen. Das gilt etwa für die Anschaffung von Elektrobussen im öffentlichen Nahverkehr und emissionsärmeren Nutzfahrzeugen.
- d) Weitere Maßnahmen betreffen die Zusagen der Automobilhersteller, zusätzliche eigene Programme für die Modernisierung von privaten Fahrzeugen zu schaffen. Damit sollen Private Anreize erhalten, alte Dieselfahrzeuge aus dem Verkehr zu ziehen.

II. Ergebnisse des NRW-Dieselpipfels am 01.09.2017

Auf Einladung von Ministerpräsident Laschet nahm die Geschäftsstelle am 01. September 2017 am NRW-Dieselpipfel in Düsseldorf teil. Neben Vertretern der Landesregierung waren mehrere Kommunen eingeladen, die unmittelbar von Dieselfahrverboten betroffen sind. Der Termin diente der Vorbereitung des zweiten Diesel-Gipfels auf Bundesebene am 04.09.2017, s.u.

Ministerpräsident Laschet stellte kurzfristig wirkende Maßnahmen zur Diskussion. Er schlug vor, sich das Potential der Nachrüstung von Bussen im ÖPNV genauer anzusehen. So gebe es im Bestand der Mitgliedsunternehmen des VDV (Verband Deutscher Verkehrsunternehmen) 22.000 Busse (von insgesamt knapp 80.000 zugelassenen Bussen) mit Dieselantrieb. 17.600 Busse – also 80 % der gesamten Flotte – würden nicht die Abgasnorm Euro 6 erreichen, könnten aber nachgerüstet werden. Bei angenommenen Kosten von 16.000 Euro je Fahrzeug würde der Gesamtaufwand der Nachrüstung dieses Teils der Dieselflotte bei rd. 280 Mio. Euro liegen. Man werde daher für das Gespräch im Kanzleramt vorschlagen, dass der Bund ein Programm zur Förderung einer Nachrüstungsoffensive im Bereich dieselbetriebener ÖPNV-Busse auflege. Die Nachrüstung weiterer Fahrzeugflotten, die von der öffentlichen Hand betrieben würden, sollten von Seiten des Bundes ebenfalls geprüft werden. Dies gelte auch für die Nachrüstung von Bussen privater Unternehmen, die im Auftrag der öffentlichen Hand innerstädtisch fahren.

In der Diskussion wurde dieser Vorschlag begrüßt, jedoch herausgestellt, dass weitere Maßnahmen erforderlich seien, die mittel- bis langfristige Wirkungen erzeugen könnten.

Die Geschäftsstelle hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass die Kommunen nicht Verursacher der Problematik seien, sie aber nun gefordert würden. Richtigerweise hätte man die Verursacher, die Automobilhersteller, umfassender in die Pflicht nehmen müssen. Dies habe man leider beim „Dieselpipfel“ versäumt.

Nach neuesten Berechnungen des Umweltbundesamtes würden Software-Updates allein nicht ausreichen, um die erforderlichen Emissionsminderungen zu erreichen. Daher sollte der Druck seitens der Politik auf die Automobilindustrie massiv erhöht werden. Vor allem seien dringend mehr Investitionen in umweltschonende Antriebstechnologien erforderlich. Der Konflikt dürfe in keinem Fall auf dem Rücken der Verbraucher und Kommunen ausgetragen werden. Aktuell habe die Deutsche Umwelthilfe angekündigt, gegen weitere Städte Verfahren zur Einhaltung der Grenzwerte für Stickstoffdioxid einzuleiten, was zu einer weiteren Verschärfung des Konflikts auf kommunaler Ebene führen würde.

III. Zweiter Dieseltippel auf Bundesebene am 04.09.2017 im Kanzleramt

Auf dem zweiten nationalen Dieseltippel mit Kanzlerin Merkel konnte die folgende Vereinbarung getroffen werden:

Der sogenannte Mobilitätsfonds wird auf eine Milliarde Euro verdoppelt. Der Mobilitätsfonds im Umfang von zunächst 500 Millionen Euro war beim ersten Dieseltippel Anfang August vereinbart worden, s.o. Diese Summe wollen sich Bund und Autoindustrie teilen. Die weiteren 500 Millionen Euro soll nun laut Merkel zunächst der Bund bereitstellen. Vizekanzler Gabriel sagte aber, er gehe davon aus, dass ein substanzieller Beitrag der Aufstockung auch von der Autoindustrie kommen müsse. Ob bzw. inwieweit NRW eigene zusätzliche Mittel für den Fonds zur Verfügung stellen wird, ist aktuell nicht einschätzbar.

Mit dem Geld aus dem Mobilitätsfonds sollen Kommunen, die besonders stark von Stickoxid-Emissionen betroffen sind, etwa die Infrastruktur für E-Mobilität verbessern, öffentliche Nahverkehrsangebote sowie den Fahrrad- und Fußgängerverkehr attraktiver machen. Zu den Förderberechtigten zählen nach derzeitigem Kenntnisstand demnach vorwiegend Kommunen, die Grenzwerte für die Luftverschmutzung überschreiten. Auch kann mit dem Geld die bundesweite Nachrüstung von dieseltreibenden Fahrzeugen des ÖPNV mit innovativen Filtersystemen finanziert werden, womit einer Forderung NRWs entsprochen wird.

4.2.3 Einschätzung der Geschäftsstelle

Der vereinbarte Mobilitätsfonds ist ein erster Schritt in die richtige Richtung, im Ergebnis aber nicht ausreichend. Maßnahmen, wie der Ausbau des ÖPNV und die Stärkung des Fuß- und Radverkehrs können allenfalls mittel- bis langfristig wirken. Kurzfristig müssen die Automobilhersteller als Verursacher stärker in die Pflicht genommen werden.

Die auf dem ersten Dieseltippel beschlossenen Software-Updates werden voraussichtlich nicht genügen, um die Schadstoffbelastung effektiv zu reduzieren. Hardware-Nachrüstungen sind deshalb weiterhin als Option dringend zu diskutieren.

Die Geschäftsstelle hält darüber hinaus – insbesondere mit Blick auf NRW – eine umfassende Verkehrswende für erforderlich. Hierzu gehört neben der Stärkung des ÖPNV auch der Ausbau der Radinfrastruktur. Diese Maßnahmen sollen durch den Mobilitätsfonds zwar gefördert werden, förderberechtigt sind nach derzeitigem Kenntnisstand aber vorwiegend Kommunen, die Stickoxid-Grenzwerte überschreiten. Die Geschäftsstelle hält es hingegen für dringend geboten, in deutlich stärkerem Umfang als bisher angedacht die kreisangehörigen Kommunen im Umland einzubeziehen.

Eine nachhaltige Mobilität in den Städten und Ballungsgebieten, die derzeit von anhaltenden Verstößen gegen die Stickoxid-Grenzwerte betroffen sind, ist nicht möglich, ohne die umgebenden Städte und Gemeinden einzubeziehen. Darüber hinaus wohnen und leben viele Besitzer von Dieselfahrzeugen im kreisangehörigen Umland der betreffenden Regionen, die von Fahrverboten in erheblicher Weise betroffen wären. Dies gilt nicht nur für private Kfz-Nutzer, sondern auch für gewerbliche und insbesondere kleinunternehmerische Nutzer (Handwerker, Freiberufler) von Dieselfahrzeugen.

Daher ist zu fordern, dass die Maßnahmen zumindest auch auf das Umland und die Ballungsrandzonen ausgedehnt werden. Zudem werden viele Aktivitäten zur Verbesserung der Luftqualität in den betroffenen urbanen Gebieten nur dann wirken können, wenn bereits frühzeitig der Quell- und Zielverkehr aus den Umlandregionen in die entsprechenden Maßnahmen einbezogen wird.

Das umfassende Forderungspapier der Geschäftsstelle anlässlich des Diesel-Skandals ist als **Anlage** beigefügt.

Auch der Ausschuss für Umwelt- und Verbraucherschutz hat sich in seiner Sitzung am 12. Oktober 2017 umfassend mit dieser Thematik befasst und Bundesregierung und Bundestag aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass es keine Diesel-Fahrverbote in Umweltzonen gibt. So kann nach derzeitigem Erkenntnisstand nur eine Hardware-Nachrüstung der Dieselfahrzeuge durch die Hersteller nachhaltig bewirken, dass künftige Fahrverbote in Umweltzonen vermieden werden können.

4.2.4 Ausblick

Derzeit tagen auf Bundesebene verschiedene Arbeits- und Unterarbeitsgruppen, um die Förderrichtlinien für den Mobilitätsfonds von 1 Mrd. Euro näher auszugestalten. Konkrete Ergebnisse liegen dazu noch nicht vor. Wichtig ist aus kommunaler Sicht, dass – wie oben bereits erwähnt – die Automobilhersteller finanziell stärker in die Pflicht genommen werden und Hardware-Lösungen (ernsthaft) diskutiert werden. Die Förderrichtlinien müssen so ausgestaltet sein, dass die Kommunen keinen Eigenanteil beizusteuern haben, da sie nicht Verursacher der Problematik sind. Es muss sichergestellt sein, dass das Umland von den von Grenzwertüberschreitungen betroffenen Kommunen entweder selbst Antragsteller sein kann oder eine Antragstellung jedenfalls in enger Abstimmung mit den Umland-Kommunen erfolgt und diese in Maßnahmen eingebunden werden, da Verkehre gerade nicht an Stadtgrenzen enden.