

Positionspapier der IHK Mittlerer Niederrhein zu einer Verschärfung der Luftreinhaltepläne in Neuss und Mönchengladbach („Diesel-Fahrverbote“)

Die IHK Mittlerer Niederrhein vertritt das Gesamtinteresse der 76.000 Mitgliedsunternehmen in Krefeld, Mönchengladbach, im Rhein-Kreis Neuss und im Kreis Viersen. Die regionale Wirtschaft unterstützt die Kommunen, die gesetzlichen EU-Grenzwerte für Luftschadstoffe einzuhalten, um die Klimaschutzziele zu erreichen und die Gesundheit der Bevölkerung zu schützen. Die aktuellen Diskussionen zur Verschärfung der Luftreinhaltepläne (LRPs) durch Diesel-Fahrverbote sind jedoch vielfach verkürzt und bedürfen einer differenzierten Betrachtung.

In Neuss und Mönchengladbach überschreiten die Stickstoffdioxidemissionen (NO₂) den zulässigen Grenzwert derzeit moderat. Vor diesem Hintergrund möchten wir – im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Aufstellung von Luftreinhalteplänen gemäß § 47 BImSchG – die konkrete Betroffenheit der regionalen Wirtschaft im Falle von Diesel-Fahrverboten verdeutlichen. Ferner möchten wir nicht ausreichend berücksichtigte Alternativen zu Fahrverboten in den Fokus rücken. Dabei gilt es, die unstrittigen europäischen und nationalen Luftreinhalteziele, weniger dogmatisch zu problematisieren, sondern pragmatisch zu lösen.

Dieselfahrzeuge sind nicht alle gleich – differenzierte Betrachtung erforderlich

Die aktuelle Diskussion um die Luftreinhaltung wird einseitig auf Diesel-Fahrzeuge gelenkt, da sie für den überwiegenden Teil der Stickoxidemissionen verantwortlich gemacht werden. Dies verkennt jedoch die Umweltvorteile, die Diesel bietet. Dies gilt insbesondere für die Einsparung von Kohlendioxid (CO₂) und Kohlenmonoxid (CO). Ein Diesel-Pkw verursacht laut Bundesumweltamt rund 15 Prozent geringere CO₂-Emissionen als ein vergleichbarer Benziner. Das deutsche Klimaschutzziel würde folglich durch ein Fahrverbot konterkariert, wenn Diesel-Nutzer auf die aktuell wahrscheinlichste Alternative umsteigen – einen Benzin-Pkw. Eine Verschiebung des Schadstoffausstoßes (mehr CO₂ statt NO₂) bei gleichermaßen hohem Verkehrsaufkommen und Verkehrslärm ist keine umweltgerechte Lösung.

Da gewerblich zugelassene Pkw zu zwei Dritteln und Nutzfahrzeuge bis 3,5 t fast ausschließlich mit Diesel-Motoren betrieben werden, befürchten besonders Unternehmen starke Belastungen durch Diesel-Fahrverbote. Bei den Nutzfahrzeugen sind alternative Antriebe (Elektro/Hybrid/Erdgas) kaum verfügbar; es gibt gegenwärtig praktisch keine Alternativen zum Diesel.

Ferner ist zu berücksichtigen, dass neu zugelassene Diesel-Lkw und -Busse seit dem 1. Januar 2014 die Anforderungen der Euro-VI-Norm im Realbetrieb erfüllen müssen und somit über wirksame Filtertechnologien zur deutlichen Verminderung des NO₂-Ausstoßes verfügen. Es darf nicht unberücksichtigt bleiben, dass die NO₂-Emissionen durch die immer strengeren Euro-Schadstoffklassen stetig sinken. Und dies, obwohl die Automobilindustrie genau diese Werte manipuliert hat. Ohne diese Täuschung wären die NO₂-Emissionen also noch deutlicher gesunken. Die Verringerung der Stickstoffdioxidausstöße wird sich aufgrund der für Neuwagen verpflichtenden und nach jetzigem Stand der Diskussion normkonformen Fahrzeuge weiter fortsetzen und durch die Flottenerneuerung sowie die weitere Verbreitung alternativer Antriebe zu einer Lösung des Immissionsproblems beitragen. In Deutschland werden jedes Jahr 7 Prozent der bestehenden Fahrzeugflotten neu zugelassen. Ohne Diesel-Fahrverbote wird sich der Anteil der Fahrzeuge mit Schadstoffklasse Euro 3 bis 5 also bereits nach vier Jahren mehr als halbieren. Diese Aussage wird durch eine aktuelle Umfrage* der IHK Mittlerer Niederrhein gestützt. Danach planen ca. 10 Prozent der teilnehmenden Unternehmen aus der Neusser und Mönchengladbacher Umweltzone eine vollständige Flottenmodernisierung in ein bis zwei Jahren und ca. 25 Prozent in zwei bis vier Jahren. Aus diesem Grund wird die Hardware-Nachrüstung älterer und vom Diesel-Skandal betroffener neuerer Fahrzeuge gefordert.

Die Fahrzeugindustrie hat Diesel-Neufahrzeuge konsequenter als bisher mit hocheffizienter AdBlue-Technologie auszustatten und verstärkt an der Marktfähigkeit alternativer Antriebe (Diesel-Hybrid, Elektro, LNG-Fahrzeuge, Brennstoffzelle) zu arbeiten.

Der lokale Ansatz der Luftreinhaltepläne ist aufgrund der hohen Hintergrundbelastung (33 bis 43 Prozent des zulässigen Stickoxidgrenzwertes in Neuss und 31 bis 74 Prozent in Mönchengladbach), die auch Emissionen aus den umliegenden Kommunen abbildet, verfehlt. Die Hintergrundbelastung wird durch die Emissionen des gesamten Verkehrs in Ballungszentren verursacht sowie industrielle/private Feuerungsanlagen und Verbrennungsprozesse (Hausbrände und Schifffahrt). Zudem führen Fahrverbote in Umweltzonen typischerweise zu Ausweichstrecken, sodass sich das Problem lediglich von den Messstellen weg verlagert. Deshalb sollte eine Luftreinhaltung auf überregionaler Ebene erfolgen.

Betroffenheit der Wirtschaft in Neuss und Mönchengladbach

In Mönchengladbach befinden sich ca. 5.200 IHK-Mitgliedsunternehmen in der Umweltzone, die von Fahrverboten betroffen wären, und in Neuss sind es ca. 1.200 Unternehmen. Nach der IHK-Umfrage gaben in Neuss 90 Prozent der teilnehmenden Unternehmen in der Umweltzone an, davon abhängig zu sein, dass sie per Kfz erreichbar sind. In Mönchengladbach waren es 85 Prozent. In beiden Städten werden ca. 45 Prozent der teilnehmenden Unternehmen täglich bzw. mehrmals täglich beliefert. Aus den Antworten der Unternehmen lässt sich schließen, dass Diesel-Pkw älter Euro 6 in beiden Städten den Hauptanteil der Firmenfahrzeuge ausmachen: In Neuss gaben dies 34 Prozent und in Mönchengladbach 44 Prozent der Unternehmen an. Die Frage, wie sich Diesel-Fahrverbote generell auf die wirtschaftliche Lage der teilnehmenden Unternehmen auswirken würden, beantworten die Unternehmer beider Städte eindeutig: 46 Prozent der Neusser Unternehmer bewerten Diesel-Fahrverbote als sehr kritisch und 25 Prozent als kritisch. In Mönchengladbach gehen sogar 51 Prozent der Unternehmen von sehr kritischen und 21 Prozent von kritischen wirtschaftlichen Auswirkungen aus. Dies gilt für die An- und Ablieferung von Waren, die Kundenerreichbarkeit sowie die Mitarbeitererreichbarkeit. Ferner ist es offenkundig, dass auch die Unternehmen außerhalb der Umweltzone von Fahrverboten betroffen sind. Pauschale oder streckenbezogene Fahrverbote für Diesel-Fahrzeuge schränken die Mobilität von Mitarbeitern, Kunden und Lieferanten erheblich ein und belasten die Wirtschaft an den Standorten insgesamt. Die Unternehmen müssen mit Waren beliefert werden, Kunden müssen beliefert werden und Dienstleistungen müssen erbracht werden. Da gegenwärtig nicht abzusehen ist, wie die Luftreinhaltepläne verschärft werden und eine Positionierung der neuen Bundesregierung zur Blauen Plakette nicht bekannt ist, ist die Rechtsunsicherheit der Unternehmer groß und hemmt so zudem deren unternehmerische Entscheidungen (u.a. Flottenplanung).

Unverhältnismäßigkeit der Fahrverbote

Fahrverbote können angesichts der erheblichen Eingriffe in die unternehmerische Freiheit und Eigentumsrechte lediglich ultima ratio sein und nur unter strenger Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes verhängt werden. Es darf nicht ausgeblendet werden, dass die bestehenden Maßnahmen greifen. So sind die Stickoxidwerte in Neuss von 2010 bis 2016 um durchschnittlich 10 Mikrogramm pro Kubikmeter gesunken. Zudem sind die Maßnahmen des LRP Mönchengladbach bisher noch nicht komplett umgesetzt worden. Hierbei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass die Verstöße gegen die Grenzwerte im Jahr 2016 an allen Messstationen in Neuss (46 Mikrogramm NO₂ im Jahresmittel anstatt höchstens 40 Mikrogramm pro Kubikmeter im Jahresmittel) und in Mönchengladbach (44 Mikrogramm NO₂ im Jahresmittel) relativ gering sind und die Zielerreichung, d.h. die Einhaltung der Grenzwerte, auch unter Ausschöpfung anderer Ansätze der Luftreinhaltepläne möglich ist. Die Kosten in Form von Wertverlusten für Altfahrzeuge oder von Anschaffungskosten für Nachrüstfiltersätze oder Neufahrzeuge sind insbesondere für Unternehmen, die Fahrzeuge mit relativ geringen Laufleistungen einsetzen, wirtschaftlich kaum darstellbar. Fahrverbote für diese Fahrzeuge und der hiermit erzielbare NO₂-Minderungseffekt dürften in keinem angemessenen Verhältnis zu den hiermit verbundenen Auswirkungen für die jeweiligen Unternehmen stehen.

Schließlich muss im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsabwägung berücksichtigt werden, dass die Fahrzeughalter ohnehin bereits die Geschädigten der manipulierten Abgaswerte sind, vor allem als

Eigentümer der Fahrzeuge. Gerade sie mit Fahrverboten weiter zu belasten, widerspricht dem Verursacherprinzip eklatant. Würden insbesondere bei den modernen Diesel-Pkw die zulässigen Emissions-Grenzwerte im Realbetrieb eingehalten, so wäre die Problematik der Emissions-Grenzwert-Überschreitungen in Neuss und Mönchengladbach deutlich entschärft und würde sich zudem durch die gesetzlich vorgeschriebene Modernisierung der Fuhrparks bei Neuanschaffungen wesentlich schneller erledigen. Die regionale Wirtschaft sieht sich getäuscht über die tatsächlichen Umweltrisiken beim Betrieb von Diesel-Fahrzeugen einschließlich der Schadstoffklasse Euro 6.

Forderungen der Wirtschaft

Die IHK sieht in der Optimierung des Verkehrs und in der Sicherstellung von Mobilität bessere Ansätze zur Lösung des Emissionsproblems in Neuss und Mönchengladbach als in der Verkehrsbeschränkung. Den größeren Hebel zur Grenzwerteinhaltung halten die Kommunen in der Hand, denn zahlreiche Maßnahmen, die Einsparungen bei NO₂- und CO₂-Emissionen ermöglichen, sind bisher noch nicht ausgeschöpft.

- Vor diesem Hintergrund fordert die IHK, dass zunächst alle anderen Mittel ausgeschöpft werden müssen, bevor es zu Fahrverboten kommt. Naheliegend sind die Verbesserung und Modernisierung des ÖPNV, der Verkehrslenkung sowie des Rad- und Fußverkehrs. Darüber hinaus bieten Digitalisierung und Elektromobilität Chancen, Verkehrsflüsse effizient und umweltschonend zu steuern. Die Herausforderungen der Schadstoffbelastungen können die Städte mit den Chancen der Verkehrswende vor Ort bewältigen. Hierbei sollten Städte auf einen Mix weiterer Maßnahmen für Mobilität setzen. Zusammen ergeben die Bündel vieler Einzelmaßnahmen sogar größere Potenziale als ein Verbot von Diesel-Fahrzeugen. Teil des Maßnahmenpakets können sein:
 - Die Verbesserung des ÖPNV/Anreize für den Umstieg
 - Alternative Antriebe für ÖPNV-Flotte
 - Den Ausbau der Radwege
 - Mehr Pedelecs/E-Bikes
 - Mehr Car/Bike-Sharing-Angebote
 - Verbessertes Parkraummanagement
 - Intelligente Verkehrsleitsysteme
 - Die Einrichtung von Lieferzonen
 - Die Einrichtung von Mobilitätshubs
 - Ein verbessertes Baustellenmanagement
 - Den Ausbau der Ladeinfrastruktur
 - Die Förderung des betrieblichen Mobilitätsmanagements
 - Die Nachrüstung von „alten“ Diesel-Fahrzeugen zur Minderung der NO₂-Werte
- Sollten Fahrverbote als letztes Mittel nicht zu vermeiden sein, müssten sie an angemessene Übergangsfristen geknüpft werden und unbürokratische Ausnahmetatbestände vorsehen, um die Lieferketten im Sinne der Daseinsvorsorge sicherzustellen und unverhältnismäßige Härten zu vermeiden.
- Zugleich unterstützt die IHK die Städte, Kreise und Unternehmen in ihren Bestrebungen, innovative und umweltfreundliche Verkehrs-/Flottenkonzepte zu entwickeln. Hierzu gehört das Projekt „Emissionen reduzieren, Kosten senken, Mobilität sichern“ der Mittelstandsinitiative Energiewende und Klimaschutz, das durch den DIHK und die IHKs in NRW begleitet wird und interessierten Unternehmen beim betrieblichen Mobilitätsmanagement hilft. Professionelle Mobilitätsberater unterstützen die Unternehmen und die IHKs bieten Lehrgänge für betriebliche Mobilitätsmanager an.

* schriftliche IHK-Umfrage der Unternehmen in der Umweltzone Neuss und Mönchengladbach im Januar 2018; in Neuss haben sich 92 Unternehmen und in Mönchengladbach 156 Unternehmen beteiligt.