

**Deutscher Bundestag**

Ausschuss für Verkehr  
und digitale Infrastruktur

**Ausschussdrucksache**

**19(15)57-F**

Stellungnahme zur 14. Sitzung  
Öffentl. Anhörung am 25.06.2018



## Stellungnahme

zu dem Antrag der Fraktion der FDP *„Intelligente Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität in deutschen Städten ergreifen – Fahrverbote verhindern“*

und

zu dem Antrag der Fraktion DIE LINKE. *„Hersteller zu wirksamen technischen Nachrüstungen von Diesel-Pkw auf ihre Kosten verpflichten – Fahrverbote vermeiden“*

Anhörung Verkehrsausschuss des Deutschen Bundetags  
am 25.06.2018

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.  
Jens Hilgenberg  
Am Köllnischen Park 1  
10179 Berlin

## Einleitung

Der BUND nimmt die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem Antrag der Fraktion der FDP „Intelligente Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität in deutschen Städten ergreifen – Fahrverbote verhindern“ und zu dem Antrag der Fraktion DIE LINKE. „Hersteller zu wirksamen technischen Nachrüstungen von Diesel-Pkw auf ihre Kosten verpflichten – Fahrverbote vermeiden“ gerne wahr.

Der gesetzliche Grenzwert für Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>) von 40 µg/m<sup>3</sup> im Jahresmittel wurde bereits 1999 auf Vorschlag der EU-Kommission von den EU-Mitgliedstaaten beschlossen. Er ist seit dem Jahr 2010 verbindlich einzuhalten. 2017 wurde der gesetzliche NO<sub>2</sub>-Grenzwert in Deutschland an 111 verkehrsnahen Luftmessstationen in 65 Städten überschritten, an 75 weiteren Stationen in 63 Städten wurde der Grenzwert nur knapp eingehalten (36–40 µg/m<sup>3</sup>). Es ist nicht ausgeschlossen, dass durch Veränderungen der verkehrlichen Situation oder ungünstigen Wetterlagen die Zahl der Städte mit Grenzwertüberschreitungen wieder ansteigt, statt weiter zu sinken.

In diesem Zusammenhang sei zudem angemerkt, dass eine Einhaltung der gesetzlichen Grenzwerte nicht gleichzeitig bedeutet, dass keine gesundheitlichen Schädigungen mehr eintreten. Das Umweltbundesamt (UBA) hat dies in seiner Studie *‘Quantifizierung von umweltbedingten Krankheitslasten aufgrund der Stickstoffdioxid-Exposition in Deutschland’* aufgearbeitet und belegt. Die Einhaltung der gesetzlichen Grenzwerte für Stickstoffdioxid ist nach Auffassung des BUND also lediglich eine Mindestanforderung, gegen die in keinem Fall verstoßen werden darf. Darüber hinaus weist der BUND darauf hin, dass eine flächendeckende Minderung der NO<sub>2</sub>-Werte notwendig ist. Maßnahmen, die lediglich dazu dienen, die gesetzlichen Grenzwerte an den Messstationen einzuhalten, sind nicht ausreichend. Laut UBA sind Diesel-Pkw aktuell mit 72,5 Prozent an den NO<sub>2</sub>-Emissionen im Stadtverkehr beteiligt.

## Schäden durch NO<sub>2</sub>

Stickstoffdioxid schädigt Mensch, Tier und Umwelt. Über die Atemluft aufgenommen gelangt es tief in die menschliche Lunge und beeinträchtigt deren Funktion, führt zu Reizungen der Schleimhäute und Infektionen. Dauerhaft hohe Stickstoffdioxidkonzentrationen können überdies zu chronischem Husten, Bronchitis und Asthma führen. Besonders betroffen sind dabei unter anderem Kinder: Bereits bei einer geringen Aussetzung steigt bei ihnen das Risiko an Asthma zu erkranken deutlich.

Die Europäische Umweltagentur (EEA) nennt in ihrem *‘Air quality in Europe - 2017 report’* Zahlen zu den NO<sub>2</sub>-bedingten, vorzeitigen Todesfällen in Europa. Allein hierzulande starben im Jahr 2014 demnach 12.860 Menschen vorzeitig an den zu hohen Belastungen mit NO<sub>2</sub>; europaweit liegt die Zahl bei 78.000.

Leider fehlt für die Bundesrepublik Deutschland noch immer eine Aufstellung aller volkswirtschaftlichen Kosten für Krankheit, Mortalität, Ernteauffälle und Naturkosten, die mit der hohen NO<sub>2</sub>-Belastung einhergehen.

## EU-Klage

Am 17. Mai wurde die Bundesrepublik Deutschland (BRD) von der Europäischen Kommission wegen dauerhafter Überschreitung der gesetzlichen NO<sub>2</sub>-Grenzwerte vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) verklagt. Dies war der vorerst letzte Akt in einem jahrelangen Austausch zwischen den zwei Parteien, der bereits weit vor dem öffentlichen Bekanntwerden des Diesel-Abgasskandals begann. Bereits am 07. Oktober 2011 teilte die BRD in einem Schreiben an die EU-Kommission mit, dass die gesetzlichen NO<sub>2</sub>-Grenzwerte in 57 so genannten Luftqualitätsgebieten (bspw. Rheinisches Braunkohlerevier oder Ballungsraum Stuttgart) nicht eingehalten werden. Der mit dem Schreiben einhergehende Antrag auf Fristverlängerung zur Einhaltung der gesetzlichen NO<sub>2</sub>-Grenzwerte um 5 Jahre (bis zum 1. Januar 2015) wurde seinerzeit für die meisten dieser Gebiete abgelehnt. Schon damals reichten der EU-Kommission die Ausführungen der Bundesregierung nicht. Diese sollte darlegen, wie die *'Einhaltung der jeweiligen NO<sub>2</sub>-Grenzwerts bis zum 01. Januar 2015 oder früher erreicht werden kann.'* Schon 2011 hatten die deutschen Behörden den Verkehr als Hauptquelle der erhöhten NO<sub>2</sub>-Belastung identifiziert.

In einem weiteren Schreiben aus dem August 2015 teilt die Bundesregierung der EU-Kommission folgendes mit: *'Die Bunderepublik Deutschland nimmt in diesem Zusammenhang die Darlegung der EU-Kommission [...], dass „Euro 5...hinsichtlich der Verringerung der NO<sub>x</sub>-Emissionen[...] unwirksam war“ bestätigend zur Kenntnis. Belastbare Indizien, dass die realen durchschnittlichen NO<sub>x</sub>-Emissionen auch von derzeit auf den Markt kommenden Euro-6-Diesel-Pkw erheblich höher sind als der einzuhaltenden Grenzwert (80 mg/km), liegen erst seit Herbst 2014 vor [...]. Messungen an neuen Euro-6-Fahrzeugen haben ergeben, dass sich die Emissionen im Bereich von 500 mg/km befinden, also den Emissionsgrenzwerten, die für Euro-3-Fahrzeuge galten.*

Der Diesel-Abgasskandal wurde also mitnichten erst im Herbst 2015 durch die Enthüllungen rund um die illegalen Manipulationen bei Volkswagen bekannt. Zumindest Teile der Bundesregierung wussten nach eigenen Angaben bereits deutlich früher, dass Fahrzeuge der Abgasstufen Euro 5 und Euro 6 keinen ausreichenden Beitrag zur notwendigen Minderung der NO<sub>2</sub>-Belastungen in den Städten beitragen werden.

Vorschläge der EU-Kommission aus dem Juni 2015, die zu einer merklichen Reduktion der NO<sub>2</sub>-Belastungen hätten beitragen können, waren u.a. *'das Verbot von Dieselfahrzeugen in einigen städtischen Gebieten und die Förderung von Hybrid- und Elektroautos oder anderer Fahrzeuge, die ohne Schadstoffausstoß betrieben werden können.[...] In jedem Fall hätte Deutschland als ersten Schritt seine Steuerpolitik ändern können, die Anreize für Dieselfahrzeuge bietet.'* Diese Vorschläge wurden von der Bundesregierung komplett ignoriert, weshalb die Klage vor dem EuGH nur folgerichtig war und vom BUND begrüßt wird.

## BUND-Klage auf Verkaufsstopp von Euro 6-Neuwagen

Da alle vorhergehenden Maßnahmen den weiteren Verkauf von Diesel-Neuwagen der Abgasnorm Euro 6, die ihre gesetzlichen NO<sub>x</sub>-Grenzwerte im Realbetrieb auf der Straße nicht einhalten, zu unterbinden abgewiesen wurden, reichte der BUND im Juli 2017 vor dem Verwaltungsgericht Schleswig Klage gegen das dafür zuständige Kraftfahrtbundesamt (KBA) ein. Die im April 2016 im Bericht der Untersuchungskommission "Volkswagen" veröffentlichte KBA-Felduntersuchung hatte nachgewiesen, dass der weitaus überwiegende Teil der dort untersuchten Euro 6-Diesel-Fahrzeuge den gesetzlichen NO<sub>x</sub>-Grenzwert von 80 mg/km im realen Fahrbetrieb deutlich überschreiten. Damit belasten fabrikneue Diesel-Pkw, die nicht der neuesten Abgasnormen Euro 6d oder Euro 6d-TEMP entsprechen und noch bis Herbst 2019 als Neuwagen verkauft werden dürfen, die Menschen in den hoch belasteten Gebieten zusätzlich.

Nach Auffassung des BUND hat das KBA nicht nur die Möglichkeit im Falle von Grenzwertüberschreitungen ein Verkaufsverbot für die beanstandeten Pkw zu verhängen, es ist nach Artikel 10 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 sogar dazu verpflichtet. Kommt die Behörde dieser Handlungspflicht nicht nach, bedeutet dies nach Ansicht des BUND die faktische Legalisierung rechtswidriger Grenzwertüberschreitungen zu Lasten von Umwelt und menschlicher Gesundheit.

Die gerichtliche Entscheidung darüber, ob die tatsächlichen Schadstoffemissionen der Euro 6-Diesel-Neuwagen die auf Prüfständen gemessenen Emissionen überschreiten dürfen, steht noch aus. Dass der BUND die richtigen Schlüsse aus den Messungen gezogen hat, zeigt dass das KBA nach unserer Klage sowohl den Verkauf von einigen Porsche- als auch einigen Audi-Modellen mit Diesellaggregaten untersagt hat.

### Rückrufe und Nachrüstung der Euro 5-Diesel-Pkw

Anders als bei den Euro 6-Diesel-Neuwagen ist für alle Euro 5 und Euro 6-Diesel-Bestandsfahrzeuge, für die vom Kraftfahrtbundesamt ein offizieller Rückruf ausgesprochen wurde, die Illegalität bereits nachgewiesen. Leider wurden aus der Vielzahl an Messergebnissen von unabhängigen Instanzen, aber auch den offiziellen Messungen des KBA, falsche Schlüsse gezogen. Statt die Fahrzeuge, bei denen erhöhte NOx-Realemissionen festgestellt wurden, durch die Hersteller und auf deren Kosten mit einer wirksamen Abgasnachhandlung nachrüsten zu lassen, wurde eine für die Hersteller deutlich preisgünstigere, aber leider auch deutlich weniger effektive Maßnahme gewählt. Die verpflichtende Nachbesserung der Fahrzeug-Software hat aus Sicht des BUND vor allem den Zweck, die eindeutig illegalen Software-Module gegen solche zu ersetzen, die mit der aktuellen Rechtsauffassung der Bundesregierung kompatibel sind.

Nach Angaben des Bundesverkehrsministeriums (BMVI) sollen die vom KBA veranlassten Software-Updates bei den jeweiligen Fahrzeugen eine NOx-Reduktion von 25-30% realisieren. Die Software-Updates führen also nicht dazu, dass die nachgebesserten Fahrzeuge ihren gesetzlichen NOx-Grenzwert danach einhalten.

Das Handelsgericht Wien hält Software-Updates sogar für unzumutbar für die Kund\*innen. In einem unlängst entschiedenen Verfahren einer Kundin gegen VW stellt das Gericht klar: *"Die Klägerin wird aufgrund der mit der Nachrüstung verbundenen möglichen Beeinträchtigung auch nach Durchführung der von Volkswagen angebotenen technischen Maßnahmen nicht so gestellt, wie sie es zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses annahm."*

Die in diesem Fall angeordnete Rücknahme des Fahrzeugs ist aus Sicht des BUND für die Kund\*innen eine mögliche Alternative zur verpflichtenden, wirksamen Hardware-Nachrüstung auf Kosten der Hersteller.

### Dieseltipfel und Fahrverbote

Auf Druck durch drohende Fahrverbote und die in der Zwischenzeit realisierte EU-Klage, kam das 'Nationale Forum Diesel' der Bundesregierung im August 2017 zustande. Die Ziele waren dabei nicht die Sicherstellung der schnellstmöglichen Einhaltung der gesetzlichen NO<sub>2</sub>-Grenzwerte in unseren Städten und der Schutz von Mensch und Umwelt, sondern in erster Linie die Vermeidung von Fahrverboten. Die beschlossenen Maßnahmen bleiben seitdem weit hinter den von denen am Dieseltipfel Beteiligten formulierten Erwartungen zurück und werden keinen ausreichenden Beitrag zu einer zeitnahen Einhaltung der gesetzlichen NO<sub>2</sub>-Grenzwerte leisten. Die freiwilligen Software-Updates kommen nur sehr langsam voran, nach Angaben der dpa vom 16.03.2018 wurden bis zu diesem Zeitpunkt erst 230.000 von 2,84

Mio angekündigten, freiwilligen Software-Updates durchgeführt. Andere im 'Sofortprogramm Saubere Luft 2017-2020' angekündigte Maßnahmen werden ihre Wirksamkeit, wenn überhaupt, erst langfristig entfalten können. Die Probleme, die mit den Kaufbeihilfen neu auf die Straße gebrachten Euro 6-Diesel-Neuwagen wurden ja bereits aufgezeigt.

Das Ziel der Bundesregierung Fahrverbote zu vermeiden ist spätestens mit der Einführung der ersten Durchfahrtsbeschränkungen am 31.05.2018 in Hamburg gescheitert. Bereits im Herbst 2014 hatte der BUND die Freie- und Hansestadt Hamburg auf Einhaltung der gesetzlichen NO<sub>2</sub>-Grenzwerte verklagt. Die deutschlandweit ersten NO<sub>2</sub>-bedingten Fahrverbote resultieren aus dieser Klage. Weiter Städte werden folgen (müssen), wenn die Bundesregierung nicht endlich umfassende und wirksame Maßnahmen ergreift. Um einen Wildwuchs verschiedener Regelungen zu vermeiden und notwendige zonale, deutschlandweit einheitliche Regelungen zu ermöglichen, fordert der BUND die Fortschreibung der Umweltzonenregelung mit der Einführung einer Blauen Plakette nach eigenem Vorschlag.

### Diesel und Klimaschutz

Auffällig ist, dass von Seiten der Bundespolitik und der Hersteller immer wieder das Klimaschutzargument in die Diskussion um Belastungen durch Feinstaub und vor allem Stickoxide in Städten und Kommunen eingestreut wird. Offensichtlich soll von den Problemen der Luftverschmutzung abgelenkt werden, wofür zwei Themen vermischt werden. Denn selbst wenn ein größerer Anteil von Diesel-Autos zu einer geringfügigen Reduzierung der Treibhausgasemissionen aus dem Pkw-Verkehr führen würde, rechtfertigt dies nicht, dass tausende Menschen die hohen innerstädtischen Belastungen mit Stickstoffdioxid mit Gesundheitsschäden oder gar mit ihrem vorzeitigen Ableben bezahlen.

Ein Grund, warum sich die Hoffnung auf weniger CO<sub>2</sub>-Ausstoß durch einen höheren Diesel-Anteil bei den Pkw nicht bewahrheitet hat, liegt darin, dass die Autoindustrie auf immer größere, schwerere und leistungsstärkere Fahrzeuge setzt. Dieser Trend, der vor allem bei Diesel-Pkw ungebrochen voranschreitet, sorgt dafür, dass die durchaus vorhandenen Effizienzvorteile keine Minderung der CO<sub>2</sub>-Emissionen aus dem Autoverkehr mit sich bringen. Zahlen dazu liefert auch das statistische Bundesamt in seiner Pressemitteilung Nr. 451 vom 14.12.2016.

### **Kontakt/ Ansprechpartner:**

BUND-Bundesgeschäftsstelle  
Jens Hilgenberg  
Am Köllnischen Park 1  
10179 Berlin, Germany  
jens.hilgenberg@bund.net