

# Faktenblatt der IG Metall zur Debatte über Diesel-Fahrverbote

## **1. Wie ist der aktuelle Sachstand?**

Im Rahmen ihres Maßnahmenkatalogs zur Verbesserung der Luft hat die grün-schwarze Landesregierung in Baden-Württemberg im Februar dieses Jahres ein Diesel-Fahrverbot für die Landeshauptstadt Stuttgart beschlossen. Autos mit Dieselmotoren, die die Abgasnorm Euro 6 nicht erfüllen, dürfen ab dem kommenden Jahr bei Feinstaubalarm auf besonders belasteten Straßen in Stuttgart nicht mehr fahren. Dem Beschluss der Landesregierung ging die Aufforderung des Verwaltungsgerichts Stuttgart voraus, das der Klage von zwei Stuttgarter Einwohner stattgegeben hatte.

Folgende Städte, in denen bereits Verfahren zwischen Landesregierung und Deutscher Umwelthilfe laufen, werden aller Voraussicht nach zeitnah dem Stuttgarter Beispiel folgen: Aachen, Berlin, Bonn, Darmstadt, Düsseldorf, Essen, Frankfurt, Gelsenkirchen, Köln, Limburg, Mainz, München, Offenbach, Reutlingen, Wiesbaden.

Der Druck auf Städte und Gemeinden wird dadurch erhöht, dass jeder einzelne Bürger mit sehr hoher Erfolgswahrscheinlichkeit vor den Verwaltungsgerichten auf Einhaltung der geltenden Luftschadstoff-Grenzwerte klagen kann, da der Umweltverband Deutsche Umwelthilfe e.V. durch eigene erfolgreiche Klagen hierfür den Boden geebnet hat.

Das Risiko, dass die beschlossenen Einfahrverbote nicht ausreichen, ist hoch, insbesondere weil die Kontrollierbarkeit nicht gegeben ist. Die Abgasklasse ist nicht am Fahrzeug sichtbar, sondern müsste durch aufwändige Verkehrskontrollen (Einsicht in den Fahrzeugschein) festgestellt werden. Die von vielen Landesregierungen favorisierte Lösung über eine zusätzliche blaue Umweltplakette scheitert in Berlin derzeit v.a. am Widerstand des CSU-geführten Verkehrsministeriums.

## **2. Welche Rolle spielen EU-Grenzwerte?**

Zum Schutz der menschlichen Gesundheit gelten seit dem 1. Januar 2005 europaweit Grenzwerte für die Feinstaubfraktion PM10 (Staubpartikel bis zu einer Größe von 10 Mikrometern). Der Tagesgrenzwert beträgt  $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$  und darf nicht öfter als 35mal im Jahr überschritten werden. Der zulässige Jahresmittelwert beträgt  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ . Für die ultrafeinen Partikel PM2,5 gilt seit 2008 europaweit ein Zielwert von  $25 \mu\text{g}/\text{m}^3$  im Jahresmittel, der bereits seit dem 1. Januar 2010 eingehalten werden soll. Seit 1. Januar 2015 ist dieser Wert verbindlich einzuhalten und ab dem 1. Januar 2020 dürfen die PM2,5-Jahresmittelwerte den Wert von  $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$  nicht mehr überschreiten.

Die rechtliche Grundlage zur Beurteilung und Kontrolle der Luftqualität bildet die EU-Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa (Luftqualitätsrichtlinie

2008/50/EG.) Die Richtlinie bestätigt die geltenden Grenzwerte für Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Feinstaub, Schwefeldioxid, Benzol, Kohlenmonoxid und Blei und legt darüber hinaus zusätzliche Luftqualitätsstandards für die noch kleineren PM<sub>2,5</sub>-Feinstäube fest.

### **3. Wie groß ist die Wahrscheinlichkeit einer Klage der EU vor dem Europäischen Gerichtshof gegen die Bundesregierung wegen Nichterfüllung der Verpflichtungen über Luftqualität und saubere Luft?**

Groß! Die EU hat bereits zwei Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesregierung eingeleitet. Eine Klage vor dem Europäischen Gerichtshof gilt als immer wahrscheinlicher. Im jüngsten blauen Brief der EU-Kommission an die Bundesregierung werden 28 Regionen aufgeführt, in denen die Jahreshgrenzwerte für NO<sub>2</sub> „wiederholt und kontinuierlich überschritten“ wurden. Die Kommission erachtet die getroffenen „Maßnahmen auf Bundesebene als unzureichend“. Deutschland sei „seinen Verpflichtungen nicht nachgekommen“.

Aktuell verhandelte Dieselfahrverbote sind Teil der Pläne und Strategien der betroffenen Städte und Gemeinden, um eine Klage vor dem EuGH abzuwenden. Darüber hinaus wird über die stärkere Förderung von alternativen Antrieben im innerstädtischen Verkehr, z. B. durch Bestandserneuerung von älteren Bussen und Anreizen für Taxen nachgedacht, über die konsequente Umsetzung von Umweltzonen und Einführung einer neuen blauen Plakette für Fahrzeuge ab Euro-6 sowie über die Verbesserung des Verkehrsflusses durch optimierte Verkehrsleitsysteme.

Angesichts des zunehmenden öffentlichen Drucks ist davon auszugehen, dass der EU-Kommission diese Maßnahmen nicht ausreichen und sie vor den EUGH geht. Zitat aus dem Mahnschreiben der Kommission: „Die Antwort der Bundesregierung macht deutlich, dass der Verkehr, insbesondere Diesel-Kraftfahrzeuge und Diesel-PKW, die Hauptquellen der NO<sub>2</sub>-Verschmutzung in Deutschland sind.“

Die Kommunen kommen zum Thema Luftreinhaltung so parallel von zwei Seiten unter Druck: beim Thema Stickoxide, bei denen Diesel nachweislich der Hauptverursacher ist, und beim Thema Feinstaubbelastung.

### **4. Was hat NO<sub>2</sub>-Verschmutzung mit der Emission von Feinstaub zu tun?**

Um es klar zu sagen: gar nichts! Es gibt für beide Klassen an Luftschadstoffen getrennte Grenzwerte, und es gibt unterschiedliche Verursacher. Je stärker Städte und Gemeinden aber aktuell unter Handlungsdruck geraten, desto weniger wird sowohl in der öffentlichen Debatte als auch unter politischen Entscheidern trennscharf zwischen Feinstaub und Stickoxiden unterschieden. Die Dieseltechnologie wird gleichsam in Sippenhaft für das Feinstaub-Thema genommen.

Stickoxid ist ein Umweltgift, das im Verbrennungsprozess insbesondere bei Dieselmotoren entsteht. Aus diesem Grund gibt es bereits seit 2005 immer wieder verschärfte Grenzwerte; seit 2015 dürfen nur noch Diesel-Fahrzeuge verkauft werden, welche die entsprechende Euro 6b-Norm erfüllen. Dadurch kann das Thema bei Neufahrzeugen weitgehend reduziert werden, sofern diese die Grenzwerte auch im Echtbetrieb auf der Straße erfüllen. Genau dies ist Teil der europäischen Zulassungsbestimmungen, die ab September 2017 in der Praxis mit neuen Messverfahren (RDE: Real Drive Emissions) greifen werden.

Das ist allerdings keine Lösung für die Stickoxid-Emissionen älterer Diesel-Fahrzeuge, die im Fahrzeugbestand noch mehrere Jahre den größeren Anteil stellen werden.

### ***5. Stimmt es, dass der Verkehr der größte Emittent von Feinstaub und Ultrafeinstaub ist?***

Nein! Feinstaubemissionen lassen sich auf eine Vielzahl von Quellen zurückführen, deren größte in Deutschland, wenn von dem **PM10-Segment** die Rede ist, die Industrie mit 35 % ist. Der Straßenverkehr ist mit einem Anteil von 20 % an den Feinstaubemissionen in Deutschland beteiligt und liegt damit geringfügig höher als die Haushalte mit 18 %. Weitere Quellen von Feinstaubemissionen sind die Kraftwerke, der sonstige Verkehr und Schüttgüter.

Das Bild ändert sich nur unwesentlich, wenn der Blick auf die Emission von **ultrafeinen Partikeln** (bis zu einer Größe von 2,5 Mikrometern) gerichtet wird. Daten der EU-Kommission (CAFE-Programm 2004) zeigen, dass Ultrafeinpartikel in erster Linie bei Verbrennungsprozessen entstehen. Hauptquellen sind die Holzverbrennung und offene Kamine in Haushalten, auf die knapp 30% der Emission von Ultrafeinstäuben entfallen. Auf den Verkehrssektor entfällt ebenso wie auf die Industrie ein Anteil von ca. 20 %, davon ein Drittel auf Pkw, also knapp 7 %, und die restlichen zwei Drittel auf Lkw, d.h. 13 %.

Hinzu kommt: In beiden Schadstoffklassen hat der Verkehrssektor seine Emissionen seit 1995 deutlich und überproportional reduziert, und zwar um 54% bei den Feinstäuben, und um 63% bei den Ultrafeinstäuben. Hintergrund hierfür sind neben besseren Verbrennungsprozessen vor allem die flächendeckende Einführung von Diesel-Partikelfiltern in den letzten 10 Jahren (vgl. Grafik im Anhang).

### ***6. Stimmt es, dass Diesel-Pkw die Hauptverursacher von Feinstaub im Straßenverkehr sind?***

Nein! Die Pkw insgesamt tragen nur zu einem Drittel zu dem auf den Straßenverkehr entfallenden Anteil von 15 % an den gesamten Feinstaubemissionen (PM10) in Deutschland bei. Allerdings ist darin auch noch eine größere Anzahl von Alt-Fahrzeugen enthalten, die über keinen Partikelfilter verfügen. 2015 erfüllten nur 68% der Fahrzeuge zumindest die Euro-4-Norm und verfügen über die grüne Plakette, 13,8 Millionen Fahrzeuge erfüllten sie nicht und dürfen schon heute nicht in die ausgewiesenen Umweltzonen einfahren.

Hinzu kommt, dass die 33.300 Tonnen Feinstaub, die durch den Straßenverkehr 2015 verursacht wurden, ganz überwiegend nicht durch Abgase entstehen; diese sind nicht der Hauptverursacher der hohen Feinstaubbelastung vor Ort. Die Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg (LUBW) hat "Aufwirbelungen und Abriebprozesse" ausgemacht, die eine wesentlich entscheidendere Rolle spielen als Auspuffemissionen. Den Messungen zufolge entsteht der verkehrsbedingte Feinstaub der Partikelgröße PM10 zu rund 85 % durch Reifen-, Bremsen- und Straßenabrieb sowie durch die Aufwirbelung der Staubschicht auf den Fahrbahnen. Neben dem Verschleißfaktor von Bremsen und Reifen ist der marode Zustand vieler Straßen eine zentrale Ursache für hohe Feinstaubkonzentrationen in deutschen Städten. Diesel-Pkw tragen nur zu 3 % zur lokalen Feinstaubbelastung bei. Im Umkehrschluss ist festzuhalten, dass sich auch durch einen hohen Anteil abgasfreier Elektroautos an der Feinstaubproblematik nicht viel ändern würde.

***7. Stimmt es, dass moderne Diesel-Pkw zwar deutlich weniger Partikel emittieren, diese Minderung sich aber in erster Linie auf die größeren Partikel bezieht, während der relative Anteil der Ultrafeinpartikel zugenommen hat?***

Nein! Messergebnisse belegen, dass im Zuge der Abgasgesetzgebung von Euro 1 bis Euro 4 die Partikelmenge über das gesamte Spektrum von ultrafeinen bis größeren Partikeln durch fortschrittliche Motortechnik gemindert werden konnte. Die Zahl der von neuen Diesel-Pkw (Euro 6) emittierten Ultrafeinpartikel ist in einer Größenordnung von ca. 90 % rückläufig, so dass es unberechtigt ist, aus dem erhöhten Zulassungsanteil von neuen Diesel-Pkw auf eine steigende Belastung von Ultrafeinpartikeln zu schließen.

***8. Welchen Einfluss üben besondere Ereignisse und Wetterlagen auf die Feinstaubbelastung aus?***

Diese üben einen hohen Einfluss aus! Feinstaubbelastungen erreichen absolute Spitzen bei austauscharmen Wetterlagen (Inversionswetterlagen) sowie nach Feuerwerksaktivitäten und größeren Bränden/Feuern (z.B. Osterfeuer).

## Position der IG Metall

1. Versachlichung der Debatte: Vor dem Hintergrund der zunehmend unter öffentlichem Druck stattfindenden Debatte um saubere Luft in den Städten setzt sich die IG Metall für eine gleichermaßen sachliche wie faire Diskussion ein. Mit symbolpolitischem Aktionismus, der nicht trennscharf Feinstaub, CO<sub>2</sub> und Stickoxide auseinander hält, ist niemandem gedient. Deshalb wenden wir uns auch gegen eine pauschale „Anti-Diesel-Politik“, die keinen Beitrag zur Lösung des Feinstaub- und des CO<sub>2</sub>-Problems leisten kann.
2. Wir erkennen den erheblichen Handlungsdruck, unter dem insbesondere die hoch verdichteten Ballungszentren stehen, ausdrücklich an. Es ist keine Option, mit dem Verweis auf den Fahrzeugbestand eine regelmäßige Überschreitung der Grenzwerte für Feinstaub zu akzeptieren. Denn dieser ist erwiesenermaßen gesundheitsgefährdend.
3. Als IG Metall müssen wir uns in den Städten und Gemeinden in die Diskussion über die Einhaltung von Luftreinhalte-, Luftqualitäts- und Aktionspläne aktiv einmischen. Denn es gibt offenbar keinen einfachen Königsweg, der sowohl umweltpolitisch wie sozialpolitisch akzeptabel ist. Wir sind gegen pauschale Einfahrverbote, weil diese immer mit einem hohen Maß an sozialer Selektion zusammen fallen. Wir machen uns stark für einen ausgehandelten breiten Methoden-Mix, um die Luftreinhalteziele zu erreichen. Wir fordern von den Städten und Gemeinden, Experimentierräume und Übergangsregelungen zu ermöglichen, und Lösungen den Vorzug zu geben, die auf technologische Verbesserungen zielen, anstatt ausschließlich auf die quantitative Reduzierung des Pkw-Verkehrs zu setzen.
4. Die Automobilindustrie muss ihren Anteil zu besserem Klima- und Umweltschutz sowohl im Bereich Neuwagen als auch durch attraktive Nachrüstungsangebote leisten. Alle Neumodelle sind ab 2018 mit Speicherkat oder SCR Technologie auszustatten. Es müssen alle Möglichkeiten geprüft werden, inwieweit der Fahrzeugbestand ebenfalls mit neuen Technologien um- oder nachgerüstet werden kann. Bei einer durchschnittlichen Lebensdauer der Fahrzeuge von bis zu 20 Jahren würde es ansonsten bis zum Jahr 2035 dauern, um die gesamte Flotte zumindest auf das Niveau von Euro-6 zu heben.
5. Besser als pauschale, unkonditionierte Einfahrverbote wäre aus Sicht der IG Metall die Einführung einer blauen Plakette für Euro-6-Fahrzeuge. Damit würde zugleich ein Impuls zur schnelleren Erneuerung der Fahrzeugflotte gesetzt. Für Euro-5-Fahrzeuge könnten so zudem trennscharfe Übergangsregelungen und -zeiten getroffen werden, ggf. kombiniert mit Nachrüstungsmaßnahmen der Kfz-Industrie.

6. Der eigentliche Schlüssel im Umgang mit dem Feinstaubproblem sind jedoch nicht Einfahrverbote für Diesel-Pkw oder technische Innovationen der Fahrzeuge, sondern mittelfristig die praxistaugliche Implementierung eines intelligenten Verkehrsfluss-Managements in den Ballungszentren. Dafür sind erhebliche Investitionen sowohl in moderne Verkehrsleitsysteme wie in eine Ausweitung des ÖPNV durch Bund, Länder und Gemeinden notwendig. Hierfür setzt sich die IG Metall ein.

## Anhang

1. Tabelle zu Staub (PM10)-Emissionen nach Quellkategorien (Umweltbundesamt, Stand 03/2016)

....

2. Emissionen ausgewählter Luftschadstoffe nach Quellkategorien

Emissionen ausgewählter Luftschadstoffe nach Quellkategorien

Stickstoffoxide (NO <sub>x</sub> , berechnet als NO <sub>2</sub> )																		
Quelle	Einheit	1990	1991	1992	1993	1994	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Energiewirtschaft	Tsd. t	608,4	538,5	465,8	415,8	375,1	334,0	268,7	288,8	297,5	312,9	305,3	296,7	313,7	316,6	308,4	312,1	298,7
Verarbeitendes Gewerbe	Tsd. t	310,2	259,2	218,2	192,9	176,8	174,2	122,6	102,6	103,5	103,9	104,0	97,0	103,6	105,0	93,4	92,2	89,5
Verkehr <sup>2)</sup>	Tsd. t	1 462,6	1 382,4	1 384,2	1 357,3	1 243,1	1 236,1	1 115,7	806,1	778,1	715,0	634,6	580,4	560,8	538,2	520,3	511,7	490,9
Haushalte und Kleinverbraucher <sup>3)</sup>	Tsd. t	206,2	203,7	179,6	186,1	177,5	181,3	163,4	142,7	147,1	127,0	142,0	137,3	149,1	134,9	139,0	140,4	126,3
Militär und weitere kleine Quellen	Tsd. t	47,0	28,9	25,9	22,6	22,1	22,9	10,4	11,0	8,5	7,4	6,8	6,7	6,5	5,9	5,4	5,1	5,0
Diffuse Emissionen von Brennstoffen	Tsd. t	8,3	7,0	6,2	6,5	6,4	4,6	3,0	1,2	1,1	1,2	1,2	1,1	1,1	1,2	1,1	1,1	1,0
Industrieprozesse	Tsd. t	103,8	95,8	92,9	88,9	89,9	96,5	118,5	105,8	106,5	108,9	100,3	83,6	90,7	92,0	89,2	88,4	88,7
Landwirtschaft	Tsd. t	138,3	126,6	122,5	117,7	109,4	116,2	123,9	114,5	114,7	108,9	117,8	109,3	111,0	121,4	117,0	119,8	122,3
Abfall und Abwasser	Tsd. t	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
<b>Gesamt</b>	<b>Tsd. t</b>	<b>2.885,1</b>	<b>2.642,4</b>	<b>2.495,5</b>	<b>2.388,2</b>	<b>2.200,5</b>	<b>2.166,1</b>	<b>1.926,5</b>	<b>1.573,0</b>	<b>1.557,3</b>	<b>1.485,6</b>	<b>1.412,3</b>	<b>1.312,5</b>	<b>1.336,9</b>	<b>1.315,6</b>	<b>1.274,3</b>	<b>1.271,2</b>	<b>1.223,0</b>
1990=100 %	% von 1990	100 %	92 %	86 %	83 %	76 %	75 %	67 %	55 %	54 %	51 %	49 %	45 %	46 %	44 %	44 %	44 %	42 %
Veränderung gegenüber 1990	%	0,0 %	-8,4 %	-13,5 %	-17,2 %	-23,7 %	-24,9 %	-33,2 %	-45,5 %	-46,0 %	-48,5 %	-51,0 %	-54,5 %	-53,7 %	-54,4 %	-55,8 %	-55,9 %	-57,6 %