

Rainer Fischbach und Stefan Kissinger

## Städte ohne Stickstoff: Verbannt die Blechpanzer!

Als Union und SPD am 12. März in Berlin feierlich den Koalitionsvertrag unterzeichneten, versprach Bundeskanzlerin Angela Merkel, das neue Regierungsbündnis werde „mutig und entschlossen die Zukunft gestalten“. Ob die Regierung dieses Versprechen erfüllt, bleibt abzuwarten. Eine erste Gelegenheit, Entschlossenheit zu beweisen, bietet die kräftige Watsche, die die Regierung nur wenige Tage zuvor erhielt.

Am 27. Februar entschied das Bundesverwaltungsgericht, dass Städte grundsätzlich Verbote für Dieselfahrzeuge erlassen können. Die Entscheidung hat eine lange Vorgeschichte: Über Jahre ignorierten die verschiedenen Bundesregierungen europäische Grenzwerte für Luftverschmutzung – und damit ihre Verantwortung, die Gesundheit der Bürger zu schützen. Stattdessen galt ihre Sorge stets dem Geschäftsinteresse der Automobilindustrie, übergewichtige und übermotorisierte Fahrzeuge zu verkaufen.

Regierung und Industrie hatten wohl angenommen, sie würden sich damit schon durchmogeln können – bis unabhängige Umweltverbände, die US-Umweltbehörden, die EU-Kommission und schließlich auch ein deutsches Bundesgericht dem einen Riegel vorschoben. Der Offenbarungseid ist jedoch nicht nur mit Blick auf Stickoxide (NO<sub>x</sub>) und Feinstaub, sondern auch mit Blick auf CO<sub>2</sub> zu leisten: Hier haben die großen Koalitionen der letzten Jahre, nicht zuletzt infolge eines expandierenden motorisierten Individualverkehrs, sogar die selbst gesteckten Ziele verfehlt.

Als Argument für den Dieselmotor führten die Befürworter dessen höheren Wirkungsgrad im Vergleich zum Benzin an. Mit dieser Begründung wurde der Diesel in Europa von der Industrie bevorzugt und von der Bundesregierung durch Steuernachlass massiv gefördert – trotz der Nachteile in Gestalt deutlich höherer Emissionen von Feinstaub und NO<sub>x</sub>. Letztere resultieren aus den höheren Brenntemperaturen, die den besseren Wirkungsgrad des Diesels ermöglichen.

Dabei unterließ es die Regierung, die mögliche, doch von den Herstellern als zu teuer befundene Abgasreinigung vorzuschreiben. Bei alledem hat der Diesel nicht einmal sein Effizienzversprechen gehalten – nicht zuletzt aufgrund eines klassischen Rebound-Effekts: Da die Motoren sparsamer wurden, packten die Hersteller kurzerhand mehr PS in die zunehmend größeren und schwereren Autos. Der gewaltige SUV-Boom der vergangenen Jahre legt Zeugnis davon ab.

### Kommunen vor unlösbaren Aufgaben

Den Schaden dieser Entwicklung erleiden nicht nur die Käufer falsch zertifizierter Wagen, sondern vor allem auch jene Teile der Bevölkerung, die infolge der Emissionen gesundheitliche Schäden erleiden oder sogar zu Tode kommen, sowie die Krankenversicherten, die durch ihre Beiträge für die nötigen Behandlungen aufkommen müssen.

Die offenkundig handlungsunwillige Bundesregierung will das Problem

nun ausgerechnet auf ebenjene Ebene verschoben, die über die geringsten Ressourcen dazu verfügt: die der Kommunen.

Sie sollen künftig die Luftbelastung durch selektive Fahrverbote vermindern. Dabei ist noch nicht einmal klar, für welche Fahrzeugtypen diese genau gelten sollen: Würden Verbote nur Autos bis zur Euronorm 4 betreffen oder auch solche, die mit Euro 5 zugelassen sind? Zudem stoßen letztere nur nominell weniger, real sogar mehr NOx aus als die nach der älteren Norm zertifizierten. Und selbst die nach Euro 6 zugelassenen Fahrzeuge übertreffen immer noch den Normwert um mehr als das Fünffache.<sup>1</sup> Es spricht also viel dafür, alle Dieselfahrzeuge gleichermaßen mit einem Bann zu belegen – zumal die nach den neueren Normen Euro 5/6 zugelassenen wesentlich zahlreicher sind als die älteren Modelle (12 Mio. gegenüber 5,5 Mio.). Eine eventuelle Klage von Besitzern der älteren Fahrzeuge hat deshalb große Erfolgsaussichten.

Offen ist zudem, wie die Fahrverbote durchgesetzt werden sollen. Das Umweltbundesamt schlug Anfang März die Einführung einer blauen Plakette vor, verbunden mit der Ausweisung großzügiger zusammenhängender Verbotszonen, nicht etwa nur einzelner Straßen. Ansonsten steigt die Gefahr, dass der Schadstoffausstoß durch längere Ausweichrouten eher noch zunimmt. Die Polizeigewerkschaften zeigen sich allerdings skeptisch: Die Personaldecke sei viel zu knapp, um Verstöße gegen Fahrverbote systematisch verfolgen zu können.<sup>2</sup> Somit würde auch dieser Aspekt des Problems bei den Kommunen geparkt, um deren Personal- und Finanzdecke es kaum besser bestellt ist.

1 Emil Nefzger, Warum Fahrverbote auch für neuere Diesel sinnvoll wären, [www.spiegel.de](http://www.spiegel.de), 6.3.2018.

2 Nikolaus Doll und Philipp Vetter, Polizeigewerkschaften halten Fahrverbote für nicht durchsetzbar, in: „Die Welt“, 17.2.2018.

Für eine schier unlösbare Aufgabe hält das auch der Deutsche Städtetag – es sei denn, man installiere ein elektronisches Überwachungssystem, was er nicht befürwortet. Denn in diesem müssten alle Kennzeichen erfasst werden, damit die Kommunen dann anhand des in einer Datenbank hinterlegten Typs bzw. der eventuell geltenden Ausnahmerechte automatisch ermitteln können, ob das betreffende Fahrzeug passieren darf oder nicht. Ein solches System wäre indes wohl kaum zu begründen: Abgesehen von der reinen Kostenfrage wäre damit ein weiterer Schritt zur Totalüberwachung getan. Und selbst dann würden Fahrverbote eine bloß begrenzte Wirksamkeit entfalten, weil die entsprechenden Bußgelder bislang noch lächerlich niedrig ausfallen: Derzeit liegen sie bei 25 Euro.

### Erfolgsmodell kostenloser ÖPNV?

Absehbar ist daher bereits jetzt, dass Fahrverbote derzeit – außer zusätzliche Kosten – wenig bringen würden. Ohnehin würden Fahrverbotszonen nur Sinn haben, wenn es überzeugende Alternativen zur Nutzung des privaten PKW gäbe. Doch gerade hier zeigen sich die schwerwiegenden Versäumnisse der deutschen Verkehrspolitik. Über Jahre hat sie hingenommen, dass die europäischen Normen zur Luftreinhaltung verletzt werden. Um nun einer Klage der EU-Kommission zu entgehen, schlug die Bundesregierung vor, in einigen ausgewählten deutschen Städten einen kostenlosen öffentlichen Nahverkehr einzuführen – als Testlauf für die gesamte Republik. Dieser unausgegorene Vorschlag verfolgt jedoch vor allem taktische Absichten.<sup>3</sup>

So ist bereits die Annahme unbegründet, allein der Wegfall des Fahrpreises werde die bisherigen Pkw-

3 Vgl. auch Stefan Kissinger und Rainer Fischbach, Freier ÖPNV – mehr als eine Ablenkungs-offensive?, [www.makroskop.eu](http://www.makroskop.eu), 20.2.2018.

Nutzer in großen Zahlen zum Umstieg auf den öffentlichen Verkehr motivieren. Denn die marginale Ersparnis, die ein kostenfreier Nahverkehr mit sich brächte, würde nicht dazu führen, das Auto als das primäre und für viele komfortablere Verkehrsmittel abzulösen. Um diese Ratio zu erschüttern, sind vielmehr politische Maßnahmen entlang zweier, sich ergänzender Linien erforderlich. Erstens müsste das Automobil aus dem Stadtraum zurückgedrängt werden, der längst zum Bewegungs- und Abstellraum für Fahrzeuge degeneriert ist. Dann können sich die vom Blechpanzer befreiten Menschen diesen Raum wieder aneignen. Zweitens muss der Ausbau eines integrierten öffentlichen Verkehrs im Rahmen einer umfassenden Stadtplanung erfolgen. Dieser müsste mit Linienführung und Frequenz den heutigen Verkehrsströmen gerecht werden und, nicht zuletzt, gut sichtbar sowie bequem erreichbar jene Räume erschließen, in denen sich die Bevölkerung aufhält und bewegt.

Die Kostenfreiheit wird daher voraussichtlich – wenn überhaupt – nur jene Bürgerinnen und Bürger locken, die kein Auto besitzen: Menschen mit geringem Einkommen, die sich den Fahrpreis bisher kaum leisten konnten, und Touristen, die ohne Auto unterwegs sind. Doch schon diese geringfügige Zunahme wird in manchen Städten eine weitere Schranke aufzeigen, an der das Konzept scheitert: Zu bestimmten Zeiten erreicht der öffentliche Verkehr dort jetzt schon eine Kapazitätsgrenze. Die Situation in Metropolen wie München – die nicht nur unter der Verkehrslast ersticken, sondern in denen die exorbitant hohen Mieten einen wachsenden Teil der Lohneinkommen auffressen – erfordert zudem eine politische Antwort auf die extreme Polarisierung der Siedlungsräume.

Überdies müssen Konzepte für den öffentlichen Verkehr davon ausgehen, dass wir es heute mit vernetzten Metropolregionen zu tun haben, in denen die

herkömmliche Unterscheidung zwischen Nah-, Regional- und Fernverkehr nicht länger sinnvoll ist. So gehören alle Städte, die die Bundesregierung als Kandidaten für mögliche Pilotprojekte zum kostenlosen öffentlichen Nahverkehr nennt – Bonn, Essen, Herrenberg (Baden-Württemberg), Reutlingen und Mannheim –, solchen Regionen an. Ein hoher Anteil des dortigen Verkehrs überschreitet daher das jeweils abgedeckte Gebiet. Das Kleinstädtchen Herrenberg beispielsweise ist fester Bestandteil der Großregion Stuttgart, und auch die Großstadt Essen ist in Wirklichkeit nur ein Teil der Megastadt Rhein-Ruhr mit insgesamt rund sieben Millionen Einwohnern.

Ein kostenfreier öffentlicher Verkehr kann somit nur dann zum Erfolg werden, wenn er sich auf zusammenhängende Metropolenräume erstreckt. Außerdem muss begleitend dazu die Infrastruktur so ausgebaut werden, dass sie einem steigenden Bedarf gerecht werden kann. Das wird massive Investitionen erfordern und einen Glaubensartikel auch der neuen großen Koalition in Frage stellen: die schwarze Null. Denn damit die Infrastruktur jene zu erwartenden Verkehrsströme bewältigen kann, wäre ein Investitionsprogramm von rund 250 Mrd. Euro über einen Zeitraum von zehn Jahren erforderlich. Das entspräche bei einer schrittweisen Steigerung jährlich 0,5 bis 1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Makroökonomisch wäre ein solches Programm sinnvoll, es dürfte jedoch neben den politischen Widerständen auf zwei weitere Hindernisse stoßen: zum einen die begrenzten Fertigungskapazitäten der Industrie und zum anderen die nach jahrzehntelangem Kaputtsparen kaum noch vorhandene Planungsfähigkeit der öffentlichen Hand.

Da kann auch das Versprechen der nächsten technologischen Wunder nicht helfen: die Elektromobilität und das sogenannte autonome Fahren. Deren, voraussichtlich nur partielle,

Durchsetzung wird Jahrzehnte in Anspruch nehmen und die Verkehrsprobleme nicht lösen. Zudem ist der elektrische Antrieb, auch bezüglich des Lebenszyklusverbrauchs an Energie, höchst ressourcenintensiv. Er verschiebt Emissionen lediglich, anstatt sie zu eliminieren, und ist von einer Infrastruktur zur Erzeugung und Verteilung von Strom abhängig, die noch nicht einmal in Ansätzen existiert.

Ähnliches gilt für das autonome Fahren, das alles andere ist als autonom: Noch ist es ein weiter, mit vielen Hindernissen übersäter Weg von den – meist unter Idealbedingungen durchgeführten – Pilotprojekten bis zum Ausrollen eines flächendeckenden Systems mit einer entsprechenden Infrastruktur, die die hohen Verfügbarkeitsanforderungen erfüllen kann.<sup>4</sup>

### **Eine zukunftsorientierte Verkehrspolitik**

Die Untauglichkeit der derzeit diskutierten verkehrspolitischen Alternativen ist somit offensichtlich. Zudem stehen nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts den betroffenen Fahrzeughaltern massive Verluste ins Haus. Die Hersteller zur Nachbesserung auf ihre Kosten zu verpflichten, ist daher dringend geboten. Eine zukunftsorientierte Verkehrspolitik darf sich darüber hinaus nicht damit begnügen, nur die Luftqualität ein bisschen weniger schlecht zu machen. Folgende acht Punkte sind demgegenüber entscheidend, um perspektivisch die Umweltqualität wesentlich zu verbessern und den Verbrauch natürlicher Ressourcen um eine Größenordnung zu vermindern.

Erstens sollte umgehend ein innerörtliches Tempolimit von 30 km/h ein-

geführt werden. Ein solches wäre – nicht nur bezüglich NOx – ungleich wirksamer als selektive Fahrverbote; es ließe sich zudem einfacher durchsetzen und würde niemanden diskriminieren. Ausnahmen mit 50 km/h dürften nur für wenige Straßennachsen gelten. Verstärken ließe sich die Wirkung des Tempolimits, zweitens, durch eine Gewichtsbeschränkung von 1400 Kilogramm pro Pkw in den Innenstädten. Drittens würde eine restriktive Parkraumbewirtschaftung mit hohen Gebühren den innerstädtischen Verkehr reduzieren. Und generell sollten Pkw, viertens, in Wohngebieten aus dem öffentlichen Raum entfernt und in „Verkehrshäusern“ untergebracht werden, die Anschluss an den ÖPNV, Car-Sharing und Fahrradverleih bieten. Dazu müsste, fünftens, der ÖPNV ausgebaut werden. Insbesondere das Trambahnnetz gilt es zu erweitern, gleichzeitig müssten die Verkehrstakte vor allem durch Automatisierung erhöht werden (bei der Bahn ist fahrerloses Fahren bereits Stand der Technik). Auch sollten Verbrennungsmotoren bei den verbleibenden Bussen durch alternative Antriebe ersetzt werden. Zudem müssten die Fahrpreise reduziert und sollte perspektivisch der Nulltarif eingeführt werden. Auch beim Lieferverkehr ist, sechstens, der Verbrennungsmotor durch alternative Antriebe zu ersetzen. Siebtens muss der öffentliche Raum zugunsten von Fußgängern und Radfahrern umgebaut und müssen unversiegelte Flächen begrünt werden. Schließlich ist, achtens, auch der öffentliche Regional- und Fernverkehr auszubauen und ein erleichterter Übergang zum Nahverkehr zu schaffen.

Ein solcher umfassender Plan vermeidet die größtenteils wirkungslosen Fahrverbote, die mit großem Aufwand und kaum vermeidbaren Ungerechtigkeiten verbunden wären. Vor allem aber kann er sofort angegangen werden. Die neue Bundesregierung müsste nur „mutig und entschlossen“ handeln.

<sup>4</sup> Ohnehin bleibt fraglich, ob das überhaupt ein sinnvolles Ziel ist: Vgl. dazu Rainer Fischbach und Stefan Kissinger, Die Zukunft des Verkehrs: Smart, elektro-digital oder klug?, www.makroskop.eu, 12., 16., 19. und 26.1.2018.