

**Stellungnahme der Handwerkskammer Rhein-Main zum
Entwurf des Aktionsplans Frankfurt am Main 2008**

hier: Einrichtung einer Umweltzone in Frankfurt am Main zum 1. Oktober 2008

Die Handwerkskammer Rhein-Main nimmt zu dem Entwurf des Aktionsplans Frankfurt am Main 2008 des Hessischen Ministeriums für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (HMULV) vom Juni 2008 wie folgt Stellung:

Zur Senkung der Feinstaubbelastung (PM₁₀) in Frankfurt am Main wurde 2005 ein Aktionsplan mit verschiedenen Maßnahmen seitens des Hessischen Ministeriums für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz aufgestellt. Anlässlich der Aufstellung des Aktionsplans zur Luftreinhaltung Frankfurt am Main im Juli 2005 hat die Handwerkskammer Rhein-Main am 11.08.2005 eine Stellungnahme abgegeben. Darin haben wir uns bereits zu den zwischenzeitlich umgesetzten Maßnahmen eins bis sechs geäußert und verweisen diesbezüglich auf die damaligen Ausführungen.

Zentrales Element in der aktuell vorliegenden Fortschreibung des Aktionsplanes ist die Einrichtung einer Umweltzone in Frankfurt. Sie entspricht der schon 2005 umrissenen und für den Fall der weiterhin drohenden Überschreitung des Feinstaubgrenzwertes und unter der Voraussetzung der Einführung einer bundesweit gültigen Regelung vorgesehenen Maßnahme sieben, in Frankfurt ab 01.01.2008 innerhalb des Alleerings eine Umweltzone einzurichten. Die aktuell geplante Errichtung einer Umweltzone in Frankfurt innerhalb des Autobahnringes geht weit über die damaligen Planungen hinaus. Aus den nachfolgend angeführten Gründen, insbesondere wegen der neueren Erkenntnisse über die abgasbedingten Emissionen des Kraftfahrzeugverkehrs und ihren abnehmenden Beitrag zu den Feinstaubemissionen, lehnen wir die Errichtung einer Umweltzone in Frankfurt als unverhältnismäßig strikt ab. Auch für das Handwerk stehen die Gesundheit der Bürger in Frankfurt und ein effektiver Umweltschutz im Vordergrund. Dazu sind jedoch effiziente, aber auch für Bürger und Wirtschaft verträgliche Maßnahmen zur Luftreinhaltung erforderlich.

Die Planungsunterlagen weisen in einer Ursachenanalyse den Straßenverkehr als hauptsächlichen Emittenten für Feinstaub mit einem Anteil von knapp 50 % aus. Dabei entfällt auf verkehrsbedingte Abriebe und Aufwirbelungen 22,9 %, auf Verkehrsabgase 26,5 % der Gesamtemission. Lediglich letztere lassen sich durch die Maßnahme „Umweltzone“ beeinflussen, Abriebe und Aufwirbelungen bleiben unberührt. Umgekehrt bedeutet dies, dass 50 % der Emissionen aus anderen Quellen als dem Straßenverkehr herrühren. Hier sind vor

allem die Industrie (17,3 %), biogene Quellen (13,0 %) und Gebäudeheizungen (10,8%) zu nennen. Sicherlich entziehen sind die biogenen Quellen weitgehend dem Zugriff menschlicher Steuerungskraft; auf die beiden anderen genannten Quellen trifft das allerdings nicht zu. Diese machen zusammen jedoch über 28 % und damit mehr als der von Verkehrsabgasen verursachte Anteil aus. Dennoch setzen alle bisher umgesetzten Maßnahmen des Aktionsplans und auch die im Aktionsplan genannten Maßnahmen des Luftreinhalteplanes für den Ballungsraum Rhein-Main direkt oder indirekt (z.B. Verbesserungsmaßnahmen beim ÖPNV, Anreize zur Benutzung des Fahrrads statt des Kfz) beim Verkehr an. Hier sehen wir eine zu einseitige Belastung des Straßenverkehrs und eine Verletzung des Gebots der Verhältnismäßigkeit. Dieses schreibt in § 47 (4)

Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) vor, „Maßnahmen [...] entsprechend des Verursacher**anteils** unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gegen **alle Emittenten** zu richten, die zum Überschreiten der Immissionswerte oder in einem Untersuchungsgebiet im Sinne des § 44 Abs. 2 zu sonstigen schädlichen Umwelteinwirkungen beitragen.“

Darüber hinaus ist die Wirksamkeit einer Maßnahme Umweltzone bisher nur unzureichend nachgewiesen. So belegen Gutachten des Stuttgarter Anwalts und ehemaligen Ministerialdirektors des Umweltministeriums, Dr. Armin Wirsing, die Unverhältnismäßigkeit von Fahrverboten. Auch trügen Fahrverbote nicht dazu bei, einen angemessenen Beitrag zum Schutz der Gesundheit der Anwohner zu leisten.

Fachleute des Bundesumweltministeriums rechnen damit, dass schon 2015 die Grenzwerte in ganz Deutschland nur noch in Ausnahmefällen überschritten werden. Besonderen Anteil haben dabei die deutlich sinkenden Feinstaubemissionen der Kraftfahrzeuge (vgl. FAZ vom 31.12.2007, S. T5). Ein im Auftrag des Umweltbundesamtes erstellter Forschungsbericht vom Herbst 2007 „Emissionen und Maßnahmenanalyse Feinstaub 2000 – 2004“, der dem Umweltbundesamt als Basis zur Planung von staubmindernden Maßnahmen dienen soll, bestätigt dies. Nach diesem Bericht werden sich die Feinstaubemissionen in Deutschland zwischen 2000 und 2020 um 31 % verringern. Einen der größten Beiträge dazu leistet der Kraftfahrzeugverkehr, der von allen Planern immer wieder als Hauptquelle für Feinstaub und damit die Einführung von Umweltzonen und Fahrverboten benannt wird. Denn die einschlägigen Emissionen der Kraftfahrzeuge sind stark zurückgegangen. Gaben Sie im Jahr 2000 noch 29 Kilotonnen und damit 13 % der gesamten Feinstaubpartikel in Deutschland in die Luft ab, sank dieser Wert in 2005 auf 21,4 Kilotonnen oder 10,6 % aller Feinstaubemissionen. 2010 sollen es nur noch 11,7 Kilotonnen und damit 6,9 % sein und 2020

noch 5,7 Kilotonnen und damit 3,3 % der für dieses Jahr errechneten 155,5 Kilotonnen Feinstaub (vgl. FAZ vom 31.12.2007, S. T5).

Für Berlin, wo zum 01.01.2008 eine Umweltzone eingeführt worden ist, scheinen sich diese Aussagen zu bestätigen. Nach Angaben des Umweltbundesamtes stammen dort nur 9 % der Emissionen aus Autoabgasen, wobei umstritten ist, dass dieser Wert auf die Einführung der Umweltzone zurückzuführen ist (Berliner Morgenpost vom 09.06.2008, Online-Ausgabe).

In Frankfurt ist zudem im Jahr 2007 der Grenzwert insgesamt in 29 von erlaubten 35 Fällen überschritten worden. Die Grenzwerte für Feinstaub sind 2007 also witterungsbegünstigt eingehalten worden. Akuter Handlungsbedarf im Hinblick auf die Einführung einer Umweltzone in Frankfurt ist nach unserer Auffassung nicht gegeben, zumal das EUParlament den Kommunen im Dezember 2007 eine Übergangsfrist zur Einhaltung der Feinstaubgrenzwerte bis Ende 2011 ermöglicht hat.

Bei Einführung einer Umweltzone im geplanten Ausmaß sind besonders die leichten und schwereren Nutzfahrzeuge von Gewerbe- und Handwerksbetrieben betroffen. Nach den Zahlen des Kraftfahrtbundesamts fallen bundesweit 42% aller zugelassenen leichten Nutzfahrzeuge unter 3,5 t in die Gruppe derer, die gar keine Plakette erhalten und für die damit ein Fahrverbot schon in der ersten Stufe der Umweltzone gilt (vgl. Präsentation von Frau Dr. Mang, HMULV, vom 18.06.2008, S. 11, einsehbar unter www.umweltzone.frankfurt.de). Im Handwerk ist die jährliche Kilometerleistung vieler Fahrzeuge oft sehr gering, da Einsätze meist auf das nähere Umland beschränkt bleiben. Dementsprechend haben die Fahrzeuge eine wesentlich längere wirtschaftliche Lebensdauer als zum Beispiel im Fernverkehr, und entsprechend ist in den Betrieben auch kalkuliert worden. Ein vorzeitiger Ersatz durch Neu- oder Gebrauchtwagen ist wirtschaftlich nicht sinnvoll und für viele Betriebe ist eine Neubeschaffung ad hoc nicht finanzierbar. Hier wird oft das Argument angeführt, die Grenzwerte und Problemlage seien schon seit Jahren bekannt. In diesem Zusammenhang muss gesagt werden, dass auch und gerade Handwerksbetriebe als hauptsächlich lokal tätige Unternehmen interessiert sind an gesunden Lebensverhältnissen und möglichst reiner Luft. Wo dies wirtschaftlich möglich ist, setzt das Handwerk schon moderne und emissionsarme Fahrzeuge ein. Es wird aber verkannt, dass die Betriebe aufgrund der erläuterten Umstände ihren Fuhrpark für einen sehr langen Zeitraum einplanen. Verbindliche Parameter für eine solche

Wirtschaftlichkeitsplanung bestehen jedoch immer noch nicht. Lediglich beim Feinstaub gibt es seit kurzem mehr Klarheit. Daneben wird eine Umstellung der Kfz-Steuer auf CO₂Ausstoß

diskutiert. In dieser Ausgangslage besteht für keinen Betrieb Planungssicherheit für langfristige Investitionsentscheidungen bei seinen Nutzfahrzeugen.

In Anbetracht des zu betreibenden Aufwands zur Planung, Einrichtung, Unterhaltung und Kontrolle einer Umweltzone, der fragwürdigen Wirksamkeit einer Umweltzone und der enteignenden Auswirkungen der besonders auf Mobilität angewiesenen Gewerbe- und Handwerksbetriebe halten wir die Maßnahme für völlig unverhältnismäßig und lehnen sie entschieden ab. Besonders vor dem Hintergrund der Änderung der Feinstaubrichtlinie durch das EU-Parlament vom 11.12.2007, die den betroffenen Kommunen eine Übergangsfrist zur Einhaltung der Feinstaubgrenzwerte bis Ende 2011 zugesteht, erscheint uns das jetzige Festhalten an der Einführung einer Umweltzone völlig unzweckmäßig. Dieser von der EU eröffnete Handlungsspielraum sollte voll ausgeschöpft und – wenn überhaupt – die Umweltzone frühestens zum 1.1.2012 eingeführt werden, falls das Feinstaubproblem als solches dann noch besteht. Dies würde einerseits die Möglichkeit eröffnen, die weitere Entwicklung bei den Feinstaubemissionen des Kraftfahrzeugverkehrs abzusehen. Andererseits würde Bürgern und Gewerbebetrieben der notwendige Handlungsspielraum eröffnet, diesen Zeitraum zu nutzen, ihre Fahrzeuge nachzurüsten oder schadstoffarme Kraftfahrzeuge anzuschaffen. Auch für die Gewerbebetriebe würden in diesen drei Jahren diesbezügliche Investitionsplanungen wesentlich erleichtert.

Falls die Ausweisung einer Umweltzone in Frankfurt dennoch erfolgen sollte, muss es für die betroffenen Berufspendler, den Kundenverkehr sowie Gewerbe- und Handwerksbetriebe, die sowohl in der Umweltzone ansässig sind als auch in die Umweltzone einfahren müssen, unbürokratische, sach- und praxisgerechte Ausnahmeregelungen geben. Der im Aktionsplan genannte Gebührenrahmen für die Ausnahmegenehmigungen von 10 bis 100 € sollte noch einmal mit Ziel überdacht werden, die Obergrenze von 100 € abzusenken. Ferner darf die Bewilligung von Ausnahmegenehmigungen nicht restriktiv gehandhabt werden und muss innerhalb kurzer Frist zu erlangen sein. Darüber hinaus bietet es sich zur Vereinfachung für die Verwaltung und für die Betriebe an, den Handwerker-Parkausweis Region Frankfurt Rhein-Main sowie die für die Stadt Frankfurt geltenden Sonderparkregelungen für Gewerbetreibende als Ausnahmegenehmigungen zuzulassen. Durch sie wird schließlich dokumentiert, dass die Handwerkerfahrzeuge zur Erbringung von Dienstleistungen und zur Anlieferung von Gütern nach Frankfurt und damit in die Umweltzone einfahren müssen. Diese Parkausweise sollten insofern eine zusätzliche Ausnahmegenehmigung sowie die Feinstaubplaketten ersetzen.

Der Aktionsplan schafft bezüglich der Ausgestaltung der Kriterien für die Bewilligung von Ausnahmegenehmigungen eine erste Diskussionsgrundlage. Es gilt jedoch, die

vorgeschlagenen Punkte zu konkretisieren und für alle Beteiligten leicht verständlich und handhabbar zu machen. Nach § 2 (3) sowie Anhang 3 der 35.

Bundesimmissionsschutzverordnung (BlmschV) existieren bereits bundesweit gültige Ausnahmen für zum Beispiel mobile Maschinen und Geräte und Arbeitsmaschinen. Dazu müssen noch genauere Abgrenzungen und Erläuterungen veröffentlicht werden, die auch für die Betroffenen verständlich sein müssen.

Neben den bundesweit gültigen Ausnahmen soll die Möglichkeit bestehen, auf Antrag bei der Straßenverkehrsbehörde Frankfurts Ausnahmegenehmigungen zu erwirken. Dazu ist nach den Planungsunterlagen zum einen nachzuweisen, dass das jeweilige Fahrzeug technisch nicht nachrüstbar ist. Als Beleg ist eine Bescheinigung des Herstellers vorzulegen. Hier möchten wir analog zur Praxis in Berlin und Baden-Württemberg anregen, auch eine Bescheinigung durch die üblichen Ansprechpartner bei TÜV, Prüfdiensten und im KfzGewerbe zu akzeptieren und hierfür einen Vordruck zur Verfügung zu stellen.

Zum anderen muss nach den Planungsunterlagen nachgewiesen werden, dass eine Nachrüstung oder Ersatzbeschaffung eines anderen Fahrzeugs wirtschaftlich nicht zumutbar ist. Als Nachweise sind hier z. B. Bescheinigungen des Steuerberaters oder Einkommensnachweise vorgesehen. Außerdem möchten wir anregen, für Handwerksbetriebe auch Bescheinigungen durch die Handwerkskammern nach Prüfung durch die betriebswirtschaftlichen Berater der Handwerkskammern zu akzeptieren. Hier müssen die Kriterien und die Gründe für eine Ablehnung der Ausnahmegenehmigungen durch die Straßenverkehrsbehörde klar benannt werden.

Die Planungsunterlagen stellen die Voraussetzungen für Ausnahmeregelungen in tabellarischer Form dar. Dabei werden Fallunterscheidungen zwischen Sitz in und außerhalb der Umweltzone sowie nach privater, gewerblicher und ausländischer Eigenschaft der Antragsteller getroffen. Betroffene mit Sitz in der Umweltzone haben dabei entweder die Nicht-Nachrüstbarkeit **oder** die Nicht-Zumutbarkeit der Ersatzbeschaffung zu belegen, Betroffene mit Sitz außerhalb der Umweltzone müssen beides belegen und sind damit aufgrund der theoretisch weniger unmittelbaren Betroffenheit im Nachteil. Dies ist nicht nachzuvollziehen, zumal auffällt, dass ausländische Fahrzeuge für gewerbliche Zwecke auch nur entweder die Nicht-Nachrüstbarkeit **oder** die Nicht-Zumutbarkeit der Ersatzbeschaffung nachweisen müssen. Dadurch sind inländische Gewerbebetriebe, die nicht innerhalb der Umweltzone sitzen, im Nachteil gegenüber ihrer ausländischen Konkurrenz. Dies ist eine so

nicht hinnehmbare Ungleichbehandlung, die abgeändert werden muss (vgl. Aktionsplan, Kapitel 6.1.7.2 Individuelle Ausnahmen, S. 55).

Generell muss es auch möglich sein, eine erteilte Ausnahmegenehmigung für ein bestimmtes Fahrzeug für die zweite und dritte Stufe der Umweltzone ab 2010 bzw. 2012 zu erneuern. Auch hierzu müssen die Kriterien rechtzeitig publik gemacht werden. Außerdem fordern wir, für die ersten Monate nach der Einführung, ähnlich wie in anderen Städten, eine Schonfrist, während der nur ermahnt und nicht bestraft wird, festzusetzen.

Darmstadt, 09.07.2008
Dr. Fr/By

Dr. Christof Riess
Hauptgeschäftsführer

Dr. Georg Friedrich
Geschäftsführer