Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Wortprotokoll
der 28. Sitzung

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
Berlin, den 30. Januar 2019, 11:00 Uhr
10117 Berlin, Adele-Schreiber-Krieger-Straße 1 / Schiffbauerdamm
Marie-Elisabeth-Lüders-Haus,
3.101 (Anhörungssaal)

Vorsitz: Sylvia Kotting-Uhl, MdB

Tagesordnung - öffentliche Anhörung

Tagesordnungspunkt 1 **Seite 4**

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Dreizehnten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes

BT-Drucksache 19/6335

Federführend:
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Mitberatend:
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur
Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen

Berichterstatter/in:
Abg. Karsten Möring [CDU/CSU]
Abg. Ulli Nissen [SPD]
Abg. Marc Bernhard [AfD]
Abg. Judith Skudelny [FDP]
Abg. Ralph Lenkert [DIE LINKE.]
Abg. Dr. Bettina Hoffmann [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

b) Unterrichtung durch die Bundesregierung

Entwurf eines Dreizehnten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes -19/6335- Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

BT-Drucksache 19/6927

Federführend:
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Mitberatend:
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur
Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen

Berichterstatter/in:
Abg. Karsten Möring [CDU/CSU]
Abg. Ulli Nissen [SPD]
Abg. Marc Bernhard [AfD]
Abg. Judith Skudelny [FDP]
Abg. Ralph Lenkert [DIE LINKE.]
Abg. Dr. Bettina Hoffmann [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

Mitglieder des Ausschusses

	Ordentliche Mitglieder	**Stellvertretende Mitglieder**
CDU/CSU	Auernhammer, Artur Damerow, Astrid Dött, Marie-Luise Färber, Hermann Grundmann, Oliver Kruse, Rüdiger Kuffer, Michael Möring, Karsten Schulze, Dr. Klaus-Peter Schweiger, Torsten Simon, Björn Vogel (Kleinsaara), Volkmar Wegner, Kai Weisgerber, Dr. Anja	Abercron, Dr. Michael von Benning, Sybille Haase, Christian Krauß, Alexander Ludwig, Daniela Mannes, Dr. Astrid Nüßlein, Dr. Georg Oßner, Florian Pols, Eckhard Röring, Johannes Sauer, Stefan Sendker, Reinhold Thies, Hans-Jürgen
SPD	Mindrup, Klaus Nissen, Ulli Pilger, Detlev Scheer, Dr. Nina Schrodi, Michael Schwabe, Frank Thews, Michael Träger, Carsten	Bartol, Sören Burkert, Martin Gremmels, Timon Held, Marcus Klare, Arno Miersch, Dr. Matthias Röspel, René
AfD	Bernhard, Marc Bleck, Andreas Hilse, Karsten Kraft, Dr. Rainer Wildberg, Dr. Heiko	Hemmelgarn, Udo Theodor Heßenkemper, Dr. Heiko Magnitz, Frank Protschka, Stephan Spaniel, Dr. Dirk
FDP	in der Beek, Olaf Köhler, Dr. Lukas Müller-Böhm, Roman Skudelny, Judith	Busen, Karlheinz Meyer, Christoph Neumann, Dr. Martin Sitta, Frank
DIE LINKE.	Lay, Caren Lenkert, Ralph Schreiber, Eva-Maria Zdebel, Hubertus	Beutin, Lorenz Gösta Perli, Victor Remmers, Ingrid Weinberg, Harald
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Badum, Lisa Hoffmann, Dr. Bettina Kotting-Uhl, Sylvia Lemke, Steffi	Ebner, Harald Krischer, Oliver Kühn (Tübingen), Christian Verlinden, Dr. Julia
fraktionslos	Bülow, Marco	

Tagesordnungspunkt 1

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Dreizehnten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes

BT-Drucksache 19/6335

b) Unterrichtung durch die Bundesregierung

Entwurf eines Dreizehnten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes -19/6335- Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

BT-Drucksache 19/6927

dazu Sachverständige:

Marc Elxnat
Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände
Deutscher Städte- und Gemeindebund
Stellungnahme Ausschussdrucksache 19(16)156-D (Anlage 1)

Prof. Dr. Ludger Giesberts
Rechtsanwalt
Stellungnahme Ausschussdrucksache 19(16)156-H (Anlage 2)

Dr. Peter Wilbring
TÜV Rheinland Energy GmbH

Dr. Carsten Benke
Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH)
Stellungnahme Ausschussdrucksache 19(16)156-C (Anlage 3)

Prof. Dr. Barbara Hoffmann
Universitätsklinikum Düsseldorf
Stellungnahme Ausschussdrucksache 19(16)156-E (Anlage 4)
Ergänzende Stellungnahme Ausschussdrucksache 19(16)156-J (Anlage 5)

Stefan Kopp-Assenmacher
Rechtsanwalt
Stellungnahme Ausschussdrucksache 19(16)156-I (Anlage 6)

Prof. Dr. Helmut Greim
Technische Universität München
Stellungnahme Ausschussdrucksache 19(16)156-B (Anlage 7)

Bernd-Rüdiger Worm
ALBA Berlin GmbH
Stellungnahme Ausschussdrucksache 19(16)156-G (Anlage 8)

Prof. Dr. Holger Schulz
Helmholtz Zentrum München
Deutsches Forschungszentrum für Gesundheit und Umwelt (GmbH)
Stellungnahme Ausschussdrucksache 19(16)156-F(neu) (Anlage 9)

Prof. Dr. Remo Klinger
Rechtsanwalt
Stellungnahme Ausschussdrucksache 19(16)156-A (Anlage 10)

Vorsitzende: Sehr geehrte Damen und Herren, der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit des Deutschen Bundestages berät heute den ‚Entwurf eines Dreizehnten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG), die Stellungnahme des Bundesrates und die Gegenäußerung der Bundesregierung zusammen mit eingeladenen Sachverständigen in einer öffentlichen Anhörung.

Ich begrüße alle Kolleginnen und Kollegen, ich begrüße von der Bundesregierung die Parlamentarische Staatssekretärin (PStS) Rita Schwarzelühr-Sutter (BMU).
Ich begrüße die Sachverständigen: Herrn Marc Elxnat von der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, Deutscher Städte- und Gemeindebund; Herrn Prof. Dr. Ludger Giesberts, Herrn Dr. Peter Wilbring vom TÜV Rheinland Energy GmbH; Herrn Dr. Carsten Benke vom Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH); Frau Prof. Dr. Barbara Hoffmann vom Universitätsklinikum Düsseldorf; Herrn Stefan Kopp-Assenmacher, Herrn Prof. Dr. Helmut Greim von der TU München, Herrn Bernd-Rüdiger Worm von ALBA Berlin GmbH; Herrn Prof. Dr. Holger Schulz vom Helmholtz Zentrum München sowie

Herrn Prof. Dr. Remo Klinger. Herzlich Willkommen und vielen Dank, dass Sie da sind! Des Weiteren begrüße ich sehr herzlich die Gäste auf der Tribüne.

Ich möchte Sie darauf hinweisen, dass fotografieren, filmen sowie Mitschnitte hier im Saal nicht erlaubt sind, das ist der akkreditierten Presse und Personen mit besonderer Erlaubnis vorbehalten – dafür bitte ich um Verständnis. Wir haben eine Live-Übertragung im Internet sowie im Parlamentsfernsehen Kanal 2; die Sitzung wird digital aufgezeichnet; Statements und Diskussionen sind über das Internet zugänglich.

Des Weiteren wollen wir von der Sitzung ein Wortprotokoll anfertigen: Ich sehe dazu keinen Widerspruch, dann haben wir das so beschlossen.

Ich sage Ihnen jetzt noch kurz, wie der Ablauf sein wird: Die Sachverständigen werden ihr Statement vortragen, das wird nur drei Minuten betragen. Das ist sportlich, das weiß ich, aber es ist der großen Anzahl an Sachverständigen geschuldet, dass wir uns da etwas kurz halten müssen. Sie haben ja dann des Weiteren Gelegenheit, sich zu äußern. Die Abgeordneten haben jeweils ein Zeit-Budget von fünf Minuten, in dem sie Fragen an einen oder mehrere Sachverständige stellen können; diese fünf Minuten umfassen allerdings auch die Zeit für die Antwort. Das heißt, jede Fragestellerin und jeder Fragesteller gibt selbst vor, wieviel Zeit sie für die Frage verwendet und wieviel Zeit sie für die Antwort lässt, das haben die Abgeordneten in der Hand. Wenn dann noch Zeit ist, können auch innerhalb dieses fünf Minuten-Budgets Nachfragen gestellt werden. Zur Orientierung läuft hier groß und unübersehbar eine Zeituhr, auf der der Ablauf der fünf Minuten angezeigt wird und so beginnen natürlich auch die drei Minuten.

Ich möchte jetzt noch kurz klarstellen, worauf sich diese Anhörung heute bezieht: Der vorliegende Gesetzentwurf, den wir heute beraten, regelt, dass Verkehrsverbote – ich zitiere: „…nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz wegen der Überschreitungen des Luftqualitätsgrenzwerts für Stickstoffdioxid in Gebieten, in denen bei Stickstoffdioxid der Wert von 50 Mikrogramm pro Kubikmeter Luft im Jahresmittel nicht überschritten wird, in der Regel nicht erforderlich sind.“ Als Begründung wird angeführt, es sei davon auszugehen, „…, dass der europarechtlich vorgegebene Luftqualitätsgrenzwert für Stickstoffdioxid bereits aufgrund der Maßnahmen, die die Bundesregierung schon beschlossen hat, …auch ohne Verkehrsverbote eingehalten wird.“ Des Weiteren regelt der Gesetzentwurf Ausnahmetatbestände bei Verkehrsverboten, zum einen „Euro-4- und Euro-5-Fahrzeuge, die im realen Fahrbetrieb …Stickstoffoxidemissionen von weniger als 270 Milligramm pro Kilometer ausstoßen“, dann Euro-6-Fahrzeuge und schließlich Kraftomnibusse, schwere Kommunalfahrzeuge sowie Handwerker- und Lieferfahrzeuge zwischen 2,8 und 7,5 Tonnen – sofern deren vorgenommene Nachrüstungen aus einem öffentlichen Titel des Bundes gefördert wurde bzw. hätte gefördert werden können.

Das ist der Gesetzentwurf der Bundesregierung, zu dem wir heute als zuständiger Ausschuss eine Anhörung durchführen. Es soll also mit den eingeladenen Sachverständigen erörtert werden, ob der Gesetzentwurf zielführend ist, also den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wiederherstellt; ob er mit dem Unionsrecht und dessen Anwendungsvorrang vereinbar ist; ob – wie z. B. der Bundesrat kritisiert – die Festlegung der Grenze 50 Mikrogramm eventuell willkürlich ist; ob die Annahme belastbar ist, dass die von der Bundesregierung bereits beschlossenen Maßnahmen eine so schnelle Minderungswirkung wie von ihr erwartet haben werden; ob die Bedingung für Ausnahmen für z. B. Handwerkerfahrzeuge, dass deren Nachrüstung vom Bund gefördert sein muss, sachgerecht ist.

Gegenstand dieser Anhörung ist nicht die Frage, ob die bei uns festgelegten Grenzwerte falsch sind. Wer dieser Meinung ist, muss ihre Überprüfung an geeigneter Stelle beantragen. Die Höhe der Grenzwerte spielt für die Frage der Verhältnismäßigkeit eine Rolle, ist aber nicht Gegenstand des Gesetzentwurfs. Mir ist bewusst, dass vor dem Hintergrund der gerade aufgeregt geführten Debatte die Verführung groß ist, unsere Anhörung zu einer Auseinandersetzung über den Sinn der von der WHO empfohlenen, von der EU vorgegebenen und in Deutschland in der Neununddreißigsten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (39. BImSchV) festgelegten Grenzwerte zu machen. Ich appelliere an Sie, unserer Aufgabe gerecht zu werden und uns heute mit dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zu

befassen – er enthält genug Streitwert, um das ausführlich zu tun.

Damit gebe ich Herrn Elxnat für die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände das erste Wort für das drei Minuten-Statement. Bitteschön!

Marc Elxnat (Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, Deutscher Städte- und Gemeindebund)**:** Frau Vorsitzende, sehr geehrte Abgeordnete, vielen Dank erst einmal für die Möglichkeit, hier für die kommunalen Spitzenverbände zur vorgeschlagenen Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes ein Statement abgeben zu dürfen; vielen Dank auch für Ihre einleitenden Worte, die noch einmal die ganze Thematik zu dem heute hier zu behandelnden Gesetzentwurf darstellen.

Wir als Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände begrüßen ausdrücklich die Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, die hier vorgeschlagen wird. Hintergrund ist ja, dass wir und viele unserer Mitglieder aufgrund des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts im letzten Jahr, das den Rahmen für mögliche Fahrverbote in den Städten gesetzt hat, damit konfrontiert worden sind, die Fahrverbote in den Städten umzusetzen und auch Maßnahmen umzusetzen, die den Fahrverboten entgegenwirken. Diese Maßnahmen wirken unterschiedlich schnell.

Viele Städte haben nur geringfügige Überschreitungen. Aktuell sind es, glaube ich, noch insgesamt 65 Städte, die den Grenzwert 40 Mikrogramm überschreiten; 15 Städte davon liegen jenseits der 50 Mikrogramm Überschreitung. Daher ist es aus unserer Sicht hier notwendig und richtig, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, den das Bundesverwaltungsgericht im letzten Jahr betont hat, gesetzgeberisch festzuzurren und hier noch einmal eine Auslegungshilfe für die Gerichte zu geben, die in vielen Gerichtsverfahren – seitdem noch nicht erstinstanzlich rechtskräftig – als Ergebnis der Abwägung zonale und auch streckenbezogene Fahrverbote verhängt haben.

Die vorgeschlagene Regelung, Auslegungsregelung für die Verhängung von Fahrverboten schafft aus unserer Sicht gerade Rechtssicherheit für die Betroffenen, nämlich die Dieselfahrerinnen und Dieselfahrer in den Städten, die Unternehmen, die Handwerker, die in den Städten fahren müssen, die als wichtige Lebensader das Auto haben, um die Mobilität für sich zu gewährleisten. Das gibt auch uns als Kommunen die Zeit, die notwendigen Maßnahmen zusammen mit den Ländern und dem Bund im Sinne einer umfangreichen Verkehrswende weiter voranzubringen.

Mit noch 30 Sekunden Zeitbudget beende ich mein Statement und freue mich auf die Fragen.

Vorsitzende: Ganz herzlichen Dank, auch für das Zeitgeschenk. Herr Prof. Dr. Giesberts bitte.

Prof. Dr. Ludger Giesberts (Rechtsanwalt): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren, ich möchte als Anwalt, der hier gefragt wird, zu dem Stellung nehmen, was man dem Gesetzgeber sagen kann: Gibt es höherrangiges Recht? Zu beachten ist natürlich die Verfassung und das Europarecht. Wenn die Auswahlregel, um die es hier geht, damit in Einklang steht, kann sie natürlich erlassen werden.

Was wird eigentlich in § 47 Absatz 4a geregelt? Es ist geregelt, dass für die Maßnahmenauswahl festgesetzt wird, dass oberhalb von 50 Mikrogramm pro Kubikmeter das bezeichnete Fahrverbot regelmäßig nicht in Betracht kommt. Das ist eine Regel für die Auswahl von Maßnahmen, wie wir auch ansonsten Regelungen in § 47 haben. In § 47 Absatz 1 heißt es „die erforderlichen Maßnahmen“, in § 47 Absatz 1 Satz 3 heißt es weiter ‚die geeigneten Maßnahmen‘. Der Zeitraum der Grenzwertüberschreitung soll „so kurz wie möglich“ sein – das ist eine Formulierung, die aus der EU-Richtlinie kommt, die dem Ganzen zugrunde liegt. Außerdem heißt es in § 47 Absatz 4 „entsprechend des Verursacheranteils [unter Beachtung] des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit [gegen] alle Emittenten“. Sie sehen also, das Gesetz enthält bereits eine ganze Reihe von Kriterien, wo seitens des Gesetzgebers festgelegt wird, welche Maßnahmen zu treffen sind.

Die Regelung, die jetzt in Absatz 4a angedacht ist, ist lediglich eine weitere Regelung dazu, wo es dann heißt, regelmäßig kommt es in Betracht bei Werten über 50 Mikrogramm – und unter 50 Mikrogramm nicht.

Europarechtlich – ich habe gesagt, der Grenzwert bleibt unangetastet – könnte man auf den Gedanken kommen, es heißt ja „so kurz wie möglich“, ob dadurch eine Bremse eingefügt wird, dass das

Diesel-Fahrverbot nicht der Fall ist. Ich glaube, man muss Folgendes sehen: Mit der Formulierung „so kurz wie möglich“ ist seitens des Gesetzgebers auf EU-Ebene und auf deutscher Ebene eine Art Realitätsvorbehalt eingepflegt; nur das, was möglich ist, ist rechtlich verpflichtend. Abgesehen davon muss das Verhältnismäßigkeitsprinzip beachtet werden. Mein Vorredner hat es gesagt, das Bundesverfassungsgericht hat es überdeutlich gemacht: Das Verhältnismäßigkeitsprinzip ist zu beachten, das gilt natürlich insbesondere im Bereich von nur leichten Grenzwertüberschreitungen. Der Gesetzgeber geht hier hin und konkretisiert im Grunde genommen das, was verfassungsrechtlich ohnehin gilt.

Letzter Punkt ganz schnell – Ausnahmekatalog: Meines Erachtens sollte dieser Ausnahmekatalog nicht abschließend sein und darüber hinaus für die Frage, wem Ausnahmen gewährt werden, nicht an die Förderung angeknüpft werden, weil dann fehlt es letztendlich am Gesetzesvorbehalt. Hier ist letztendlich auch ein Stück weit Rechtssicherheit gefordert. Hier wird auf Richtlinien verwiesen, das ist meines Erachtens nicht möglich, wenn wir über Ausnahmen vom Verbot sprechen. Insofern müsste hier „glattgezogen“ und nachgebessert werden. Vielen Dank!

Dr. Peter Wilbring (TÜV Rheinland Energy GmbH): Sehr geehrte Damen und Herren, es ist mir eine Freude, hier zu sein, mein Name ist Peter Wilbring, und ich leite den Bereich Immissionsschutz beim TÜV Rheinland und bin darüber hinaus Vorsitzender des Bundesverbandes der Messstellen für Umwelt- und Arbeitsschutz. Als Messstelle nach § 29b BImSchG gehört die Messung von Emissionen und Immissionen zu unseren Aufgaben. Als TÜV Rheinland sind wir weiterhin verantwortlich für die Eignungsprüfung und Zertifizierung von Emissions- und Immissions-Messeinrichtungen. In diesem Zusammenhang beschäftigen wir uns also intensiv mit der Messtechnik an den Straßen und auch an diesen Messsystemen, die an den Straßen eingesetzt werden. Die Messnetze selbst mit ihren ca. 500 Messstellen in Deutschland werden aber durch die jeweils zuständigen Landesämter eingerichtet und betrieben. Allerdings denken diese nun verstärkt darüber nach, sich unabhängig überprüfen zu lassen. In diesem Zusammenhang haben wir schon alle knapp 140 NO_2-Messstellen in Nordrhein-Westfalen überprüft und die sogenannten kleinräumigen Kriterien nach Katalog C bewertet. Dabei hat sich herausgestellt, dass alle diese Messstellen die Anforderungen erfüllen, die nach Gesetzes- und Verordnungslage entsprechend vorgegeben sind. Damit ist also sichergestellt, dass die Messstellen selbst die richtigen Messwerte in den belasteten Gebieten auch aufnehmen. Weitergehende Prüfungen der am höchsten belasteten Verkehrsmessstellen zu großräumigen Ortsbestimmungen nach Teil B sind in Nordrhein-Westfalen und nach Teil B und C bundesweit in Vorbereitung. Damit werden dann unabhängige Bewertungen zu Messstellen, Auswahl und Positionierung für weitere ca. 70 Messstellen – bundesweit verteilt – zur Verfügung stehen. Da bei diesen Betrachtungen wieder die internen Datensituationen der Landesämter mit einbezogen werden, werden dann wieder Ergebnisse vorliegen, die bei der Bewertung der Messstelle weitaus tiefgründiger gemacht werden können, als dies teilweise zur Zeit in der öffentlichen Diskussion fungiert. Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit!

Dr. Carsten Benke (ZDH): Vielen Dank, sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren, ich konzentriere mich im Folgenden auf Nutzfahrzeughalter im Handwerk und ihre Belange – Europarechtskonformität und Gesundheitsschutz thematisiere ich nicht.

Das Handwerk will, dass die Probleme gelöst werden, mit Planungssicherheit, pragmatisch, nachhaltig und ohne weitere Grabenkämpfe. Zu viel Zeit haben wir mittlerweile schon verloren. Wir als Handwerker finden sehr deutliche Worte gegenüber der Autoindustrie, aber auch gegenüber der Politik, die lange untätig war, aber auch gegenüber den Umweltverbänden, wenn wir Verhältnismäßigkeit vermissen. Unternehmer und Beschäftigte wollen saubere Luft, aber wir bleiben auf eigene Fahrzeuge angewiesen. Diese werden umweltgerechter, auch durch Elektromobilität; aber noch ist die rollende Werkstatt weitgehend ein Diesel – nicht aus Gründen der Ersparnis, nicht wegen Prestige, sondern aus Gründen von Leistung, Nutzlast, Drehmoment und Zuverlässigkeit. Der heutige Investitionsaufwand zwischen 20 000 Euro und 40 000 Euro wächst durch Einbauten, Beschriftung, eingebaute Maschinen, Regalsysteme etc. noch einmal erheblich – also ein

wesentlicher Teil des Betriebsvermögens. Auch ohne Fahrverbote wirkt ja schon dieser Wertverlust. Innerhalb des Handwerks ist dabei extrem noch einmal die Belastung des Kfz-Gewerbes – und all das sind keine alten Diesel-Stinker. Das sind im Nutzfahrzeugbereich teilweise Fahrzeuge, die bis September 2016 noch zugelassen wurden – leider. Weil es keine Alternativen gab, mussten Handwerker das lange Zeit auch noch kaufen.

Unseres Erachtens macht Aussitzen des NO_2-Problems genauso wenig Sinn, wie das Springen auf die vermeintlich einfache Lösung der Fahrverbote. Ein einziges Wundermittel gibt es nicht, nur ein Bündel von Maßnahmen, teilweise anstrengende und langwierige Maßnahmen. Wir wollen dazu beitragen, aber dabei ist Planungssicherheit wichtig. Dann werden die Handwerker auch nachrüsten, dann werden die Handwerker auch ihren Fuhrpark beschleunigt modernisieren. Aber sie werden es bestimmt nicht machen, wenn wir jetzt schon wieder über Verbote für Euro-6-Fahrzeuge reden – das blockiert. Der Gesetzentwurf kann einen Beitrag, einen kleinen Beitrag, aber vielleicht einen wichtigen Beitrag leisten zu einem geordneten Fahrplan in den nächsten Jahren, damit wir die Grenzwerte erreichen können, unterschreiten können und dabei zu große Verwerfungen vermeiden.

Deshalb begrüßen wir, dass die Verhältnismäßigkeitsprüfung von Fahrverboten und ihre Rolle als Ultima Ratio noch einmal unterstrichen wird.

Wir begrüßen, dass Ausnahmen für Euro-6 festgelegt werden, natürlich gab es auch schlechte Euro-6-Modelle, aber hier noch eine Differenzierung zu schaffen, verunsichert nur den Markt.

Wir begrüßen, dass nachgerüstete Fahrzeuge befreit werden, aber wir müssen für die Nutzfahrzeuge andere Regelungen haben, weil die andere Basiswerte haben. Das ist mit dem Verweis auf die Förderrichtlinie geschehen, aber leider werden auf eigene Kosten nachgerüstete Fahrzeuge dabei nicht berücksichtigt.

Grenzwertüberschreitung: Es muss klargestellt werden, dass diese nur durch ortsfeste Probenahmestellen gemäß 39. BImSchV gemessen wird. Ich begrüße auch, dass der TÜV das nachmisst und jetzt nicht nur die kleinräumige, sondern auch die großräumige Positionierung noch einmal überprüft; innerhalb eines Messkonzeptes muss alles stimmen, Grenzwertpositionierung und Messung nach Referenzmethode. Dankeschön!

Prof. Dr. Barbara Hoffmann (Universitätsklinikum Düsseldorf): Sehr verehrte Frau Vorsitzende, sehr verehrte Damen und Herren, ich möchte Ihnen heute die Sichtweise und die Evidenz aus der Wissenschaft für den vorliegenden Grenzwert von 40 Mikrogramm erläutern.

Die Gesundheitswirkungen von NO_2 sind bekannt, sowohl für kurzfristig als auch für langfristig erhöhte Konzentrationen. Die Evidenz dazu ist in umfangreichen Werken über mehrere 1 000 Seiten niedergelegt. Ich möchte Ihnen ersparen, dass ich diese jetzt im Einzelnen alle darlege.

Die WHO hat im Jahr 2005, nachdem eine ganze Reihe von neuen Studien publiziert worden waren, die bestehenden Empfehlungen, auf denen die europäischen Gesetze gründen, noch einmal umfassend bewertet. Sie hat bereits im Jahr 2005 gesagt, aufgrund der vorliegenden Evidenz wäre auch ein Richtwert von 30 Mikrogramm pro Kubikmeter zu empfehlen gewesen. Aber sie hat dann gesagt, weil es dort Überlappungen mit den Wirkungen von anderen nicht gemessenen Schadstoffen gibt, bleibt sie bei den bestehenden 40 Mikrogramm pro Kubikmeter und hat das dann beibehalten.

In der Folgezeit sind eine Vielzahl von wissenschaftlichen Studien publiziert worden, sodass die EU die WHO dann im Jahr 2013 beauftragt hat, diese neue Evidenz noch einmal zu sichten. Die WHO hat dann zwei technische Berichte verfasst – REVIHAAP und HRAPIE. In diesen Berichten wird die aktuelle Evidenz vor allen Dingen auch zu Langzeitwirkungen von NO_2 niedergeschrieben. HRAPIE, einer dieser Berichte, sagt explizit für die Bewertung des Erfolgs von Maßnahmen zur Reduktion der Belastung: Man soll einen Wert von 20 Mikrogramm ansetzen – d. h. bereits ab 20 Mikrogramm pro Kubikmeter NO_2 lassen sich statistisch signifikante Effekte auf die menschliche Gesundheit erkennen.

Wie sieht die Situation heute aus? Seit dem Jahr 2013 ist schon wieder eine ganze Reihe von Jahren vergangen. Wir haben eine ganze Menge neuer Studien, sodass eine Neubewertung erfolgt,

wie das ja auch in den letzten Tagen vorgeschlagen wurde. Diese wird allerdings zurzeit auch schon durchgeführt. Und zwar sitzen seit zwei Jahren mindestens 100 Experten der WHO zusammen und bewerten die neue Evidenz. Wir rechnen damit, dass wir wahrscheinlich in einem Jahr die neuen Empfehlungen der WHO vorliegen haben.

Das ist aber nicht alles. Zu den Gesundheitswirkungen von NO_2 gibt es bereits einige ganz aktuelle Neubewertungen. Die eine wurde vom Umweltbundesamt (UBA) im letzten Jahr veröffentlicht, da wurde noch einmal die Evidenz zu chronischen Wirkungen einer ‚NO_2-Belastung an der Straße' genau aufgeschrieben – das können Sie im UBA-Bericht nachlesen.
Darüber hinaus hat die britische Regierung vor ein paar Wochen eine Analyse herausgegeben, ganz speziell zu NO_2 und Mortalität. Sie kommt zu dem Schluss, dass nur allein durch das NO_2 die Mortalität um ein Prozent ansteigt. Wenn man jetzt noch andere Schadstoffe mit hinzunimmt, für die das NO_2 steht, dann muss man damit rechnen, dass pro 10 Mikrogramm die Mortalität um 2,3 Prozent ansteigt.

Wie kam es jetzt dazu, dass sich alles um NO_2 dreht? Es dreht sich um NO_2, weil die EU damals nur die Empfehlung für NO_2 von der WHO übernommen hat und nicht die Empfehlung für $PM_{2,5}$ – für den Feinstaub. Wenn sie das getan hätte, dann hätten wir jetzt eine viel, viel breitere Diskussion. Die Empfehlung der WHO für Feinstaub ist 10 Mikrogramm – wir haben zurzeit 25 Mikrogramm! Andere Länder haben die WHO-Empfehlung übernommen. Wenn wir das tun würden, würden wir jetzt hier nicht über NO_2 reden, sondern hätten eine breite Diskussion über unsere Luftqualität.

Die Ergebnisse der Wissenschaft sind eindeutig: Diese Luftqualität schadet, sie macht unsere Bevölkerung krank und deswegen müssen wir sie schützen und deswegen müssen wir alles tun, um die Emissionen weiter zu verringern. Vielen Dank!

Stefan Kopp-Assenmacher (Rechtsanwalt): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, ich bedanke mich auch sehr herzlich für die Einladung, hier als Sachverständiger bei Ihnen zu dem Gesetzentwurf sprechen zu dürfen. Ich bin Rechtsanwalt, seit 20 Jahren im Umweltrecht tätig und darauf spezialisiert, in dieser Frage aber durch kein Mandat vorbefasst und kann mich hier insofern neutral äußern.

Ich möchte mich nicht zu den Grenzwerten verhalten, weil ich bei dem Gesetzentwurf nicht erkennen kann, dass er die Grenzwerte – den europäisch vorgegebenen Grenzwert – verändert. Das wäre auch aus meiner Sicht unzulässig. Der Gesetzentwurf modifiziert den Vollzug für den Fall der Überschreitung des Grenzwertes. Ich möchte mich in meinem Beitrag um die rechtlichen Fragen kümmern, also insbesondere um die Frage der Europarechtskonformität und die Frage der Auslegung des Verhältnismäßigkeitsmaßstabes.

Das Ergebnis vorab: Ich halte den Gesetzentwurf im Wesentlichen für europarechtskonform bis auf eine Ausnahme, zu der ich auch noch kommen werde. Ich habe am Ende meiner schriftlichen Stellungnahme einen konkreten Vorschlag – einen Satz, der aus meiner Sicht ergänzt werden müsste, um den Gesetzentwurf europarechtskonform zu gestalten – ausgearbeitet, diesen können wir nachher vielleicht auch diskutieren oder Sie nehmen ihn jedenfalls mit.

Der Gesetzentwurf ist aus meiner Sicht im Wesentlichen redundant. Er greift die höchstrichterliche Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts auf und gießt sie praktisch in Gesetzesform. Das kann und mag zu Rechtsklarheit und vielleicht zu einer gewissen Rechtssicherheit führen. Der Gesetzentwurf ist aber im Wesentlichen und auch völlig zu Recht offen gestaltet. Das heißt, offen im Hinblick darauf, dass die Maßgaben aus der Luftqualitätsrichtlinie, also die Verbote, die an eine Nichteinhaltung geknüpft wären, auch greifen. Also auf Deutsch: Gesetzentwurf hin oder her, im Zweifelsfall müssen auch in dem Korridor 40 bis 50 Mikrogramm Grenzwert Fahrverbote aufgestellt werden, wenn die anderen Maßnahmen, die die Bundesregierung plant, nicht greifen.

Das Problem bei dieser Art von zielorientierten Richtlinien – also Finalprogramm der EU, die dann hier in deutsches Recht umzusetzen sind – ist immer dasselbe: Sie werden irgendwo, sag ich einmal in Anführungszeichen, „politisch" rechtlich entschieden, dann umgesetzt und dann, weil sie einen langen Zeitkorridor implizieren, irgendwo auch vielleicht nicht so konsequent voll-

zogen, wie sie vollzogen werden müssten. Irgendwann nach zehn Jahren wachen dann alle auf und fragen sich, was sie tun sollen – vgl. Wasserrahmenrichtlinie, vgl. Abfallrahmenrichtlinie –, das haben wir immer wieder.

Der Vorschlag hat zwei Seiten: Der erste Bereich – die Eingrenzung der Fahrverbote ab einer Grenzwertüberschreitung von 50 Mikrogramm – ist im Rahmen der Verhältnismäßigkeit meiner Ansicht nach rechtlich machbar, denn es wird durch die Formulierung ‚in der Regel' immer noch ein Rücknahmevorbehalt postuliert. Die anderen Bereiche – Satz 2 bis 4 –, wo ganz konkret Ausnahmen von Verboten festgelegt werden, sind grundsätzlich so machbar. Allerdings fehlt der Hinweis, dass auch hier – falls das nicht reichen sollte – auch Dieselfahrzeuge einem Fahrverbot unterliegen müssten. Dankeschön erst einmal!

Prof. Dr. Helmut Greim (Technische Universität München)**:** Vielen Dank, Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren, als Toxikologe fühle ich mich natürlich dazu aufgerufen, etwas zu sagen, ob eine Überschreitung der 40 Mikrogramm oder – wie jetzt eben vorgeschlagen wird – 50 Mikrogramm nun tatsächlich zu irgendwelchen Gesundheitsgefährdungen führt. Da muss ich sagen – ich kann das nicht sehen.
Zunächst ist zu berücksichtigen, dass der Grenzwert für Innenräume in der Bundesrepublik 60 Mikrogramm pro Kubikmeter beträgt. Der ist vom Umweltbundesamt und seiner Innenraumkommission – allerdings vor vielen Jahren – festgelegt worden, aber nie geändert worden. Das heißt also, da sich die Bevölkerung zu 70 bis 90 Prozent sowieso in Innenräumen aufhält, gilt eigentlich für den Schutz der Bevölkerung eher der 60 Mikrogramm pro Kubikmeter-Wert – in der Außenluftkonzentration, in der die Leute sich sowieso nicht aufhalten. Das ist das eine Argument, dass mit Gesundheitsgefährdungen bei den 50 Mikrogramm, die vorgeschlagen sind, wohl nicht zu rechnen ist.

Der andere Punkt ist: Natürlich ist die WHO dabei, ihre ursprünglichen Vorschläge zu überarbeiten. Das ist ja auch alles sinnvoll und sollte gemacht werden. Ich muss aber auch darauf hinweisen, dass die EPA, also die US-amerikanische Environmental Protection Agency, im Jahre 2017 die gesamte Datenlage noch einmal intensiv diskutiert hat – die epidemiologischen Studien, die Studien an Probanden, die Studien an asthmatischen Kindern und die Studien an asthmatischen Erwachsenen. Sie kommt zu dem Schluss, dass in einem Bereich von 200 bis 1 000 Mikrogramm pro Kubikmeter zwar Effekte zu sehen sind, aber die Datenlage so schlecht und so widersprüchlich ist, dass sie aus dieser Wolke von sich widersprechenden Daten nicht ableiten kann, wo nun eigentlich eine unwirksame Konzentration ist, die alle empfindlichen Personen auch wirklich schützt. Sie sagt aber, die Effekte fangen eventuell an im Bereich von 200 bis 1 000 Mikrogramm. Sie kommen dann zu dem Schluss, dass eine Konzentration von 100 Mikrogramm, die sie schon vorher als Dauerbelastung der Bevölkerung hatten, ausreichend Schutz auch für empfindliche Personengruppen gewährleistet.

Bernd-Rüdiger Worm (ALBA Berlin GmbH): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren, ich möchte mich dafür bedanken, dass auch die private Entsorgungswirtschaft ein Statement zu dieser Gesetzesvorlage abgeben darf. Ich möchte mich wirklich nur auf die Themen beschränken, die die private Entsorgungswirtschaft in diesem Fall zu erwarten hat.

Ich möchte an dieser Stelle der Befürchtung Ausdruck verleihen, dass wir der Meinung sind – sollte der Gesetzentwurf in dieser Form kommen –, dass es zu einer weiteren Wettbewerbsverzerrung zwischen kommunaler und privater Entsorgungswirtschaft kommen würde; dass wir ca. zwei Drittel der Entsorgungsfahrzeuge deutschlandweit – aber vor allem auch in den betroffenen Großstädten – von einer Förderung ausgrenzen würden; dass auf die private Entsorgungswirtschaft damit Kosten in Millionenhöhe zukommen würden und dass wir – nach unserer Lesart – der Meinung sind, dass die Lenkungswirkung, insbesondere für die Kommunalwirtschaft, Fahrzeuge umbauen zu lassen, nach den Vorgaben des Gesetzentwurfs nicht unbedingt eintreten muss, weil in einem Unterpunkt des Gesetzentwurfs geregelt ist – im Anhang 3 Nummer 7 [der Verordnung zur Kennzeichnung der Kraftfahrzeuge mit geringem Beitrag zur Schadstoffbelastung] –, dass man sich bei Fahrzeugen, die sich auf ein Sonderrecht im Straßenverkehr berufen können, der Einsatz auch ohne Weiteres weiterhin gewährleistet ist. Wenn man davon ausgeht, dass man selbst bei einem hochmodernen Fuhrpark,

der als „Labor"-Fuhrpark – wie ich ihn einmal nennen will – maximal 50 Prozent der Fahrzeuge in Euro-6 schon hätte umrüsten können, dann bleibt für die private Entsorgungswirtschaft ja immer noch der halbe Fuhrpark, der entweder ausgetauscht bzw. umgerüstet werden muss – ohne Förderung. Und die Förderung ist – wenn wir das hier lesen – für die private Entsorgungswirtschaft nicht vorgesehen, sondern nur für kommunale Entsorgungsfahrzeuge. Dann sind das Belastungen in Millionenhöhe, die sozusagen nicht an den Kunden weiterzureichen sind.

Insofern bitten wir darum, dass insbesondere in dem Gesetzentwurf eine rechtliche Gleichstellung von privater und kommunaler Entsorgungswirtschaft verankert wird.

Prof. Dr. Holger Schulz (Helmholtz Zentrum München, Deutsches Forschungszentrum für Gesundheit und Umwelt GmbH): Vielen Dank, Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren, ich möchte den umweltmedizinischen Aspekt aufgreifen. Wir wissen, dass die Luftschadstoffbelastung in Deutschland unter den zehn wichtigsten Faktoren von Risikofaktoren steht, die wir für Erkrankungen haben. Das heißt, das ist der wichtigste umweltbedingte Faktor, den wir haben.

Ganz kurz vielleicht zu dem Statement von Herrn Prof. Greim: Wir müssen auch wissen, dass die EPA eine Behörde ist. Und das ist der große Unterschied zwischen der – sagen wir einmal – rein umweltmedizinischen Festlegung eines Grenzwertes, was die WHO macht, und dem, was eine Behörde macht, die die technische Umsetzbarkeit von den medizinisch notwendigen Grenzen mit berücksichtigt. Man muss auch wissen, dass in Amerika die Emission der Fahrzeuge sehr viel stärker reguliert und sehr viel deutlich niedriger ist, als hier in Europa, also dort eine andere Strategie gefahren wird.

Wenn wir zurückkommen auf Deutschland: Wir haben diesen Grenzwert seit dem Jahr 2010 – 40 Mikrogramm pro Kubikmeter. Wenn wir uns die Daten vom UBA anschauen, dann sehen wir, dass wir regelmäßig seit dem Jahr 2010 – also seit fast einer Dekade – diesen Grenzwert an über 40 Prozent der Messstellen überschreiten. Das heißt, die Bevölkerung ist dort schon seit über zehn Jahren einem erhöhten Gesundheitsrisiko ausgesetzt. Insofern ist der derzeitige Gesetzentwurf aus umweltmedizinischer, sozialer und auch aus gesundheitsökonomischer Sicht abzulehnen.

Es ist für mich als Umweltmediziner nicht nachvollziehbar, wie sich der Grenzwert von 50 Mikrogramm pro Kubikmeter begründet oder wie sich die 270 Milligramm pro Kilometer begründen. Im Gegenteil: die WHO empfiehlt eine weitere Absenkung der Grenzwerte und das nicht nur für NO_2, sondern auch für Feinstaub. Auch kann man davon ausgehen, dass die Emissionsdaten – so wie sie in den letzten Jahren verlaufen sind – nicht plötzlich mit den gegebenen Maßnahmen, die im Moment schon umgesetzt worden sind, dazu führen werden, dass kurzfristig die Grenzwerte von 40 Mikrogramm pro Kubikmeter eingehalten werden. Es ist daher die gesundheitspolitische Aufgabe der Bundesregierung, die seit Jahren bereits zu hoch belastete Bevölkerung zu schützen. Da ist der momentane Gesetzentwurf nicht der richtige Weg. Im Gegenteil, die Energie sollte da reingesteckt werden, dass alternative Methoden – wie hier schon angesprochen – kurzfristig und intensiv gefördert werden, das Dieselfahrverbot damit als Mittel der letzten Wahl wird und man so versucht, kurzfristig die Grenzwerte, die gesundheitsmedizinisch sinnvoll sind, einzuhalten.

Mittelfristig muss man daran denken, dass man auch an den Feinstaub herangeht, denn da sind wir weltweit unter den entwickelten Ländern mit unseren 25 Mikrogramm relativ weit hinten und auch dafür gibt es ganz klare umweltmedizinische, gesundheitsgefährdende Aspekte. Vielen Dank!

Prof. Dr. Remo Klinger (Rechtsanwalt): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren, selten kommt es vor, dass die gemeinhin nicht zur Übertreibung neigenden Verwaltungsgerichte einen Gesetzentwurf der Bundesregierung schon vor der Veröffentlichung als rechtswidrig ansehen. In diesem Fall, den wir hier zu besprechen haben, ist es tatsächlich so. Sowohl das Verwaltungsgericht Köln, als auch das Verwaltungsgericht Berlin haben in insgesamt drei Urteilen schon vor wenigen Wochen klargestellt, dass eine teilweise faktische Außerkraftsetzung der Luftqualitätsrichtlinie dem Anwendungsvorrang des Unionsrechts widersprechen würde. Würde der Gesetzentwurf verabschiedet werden, hätte es zur

Folge, dass wir diesen in den 34 gerichtlichen Auseinandersetzungen, in denen ich den Kläger vertrete, letztlich nicht beachten würden; wir würden so tun, als würde er nicht existieren. Das ist letztendlich auch keine Arroganz oder Ignoranz von Juristen und Verwaltungsgerichten, sondern entspricht im Endeffekt der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes seit 48 Jahren.

Das Gesetz ändert den Grenzwert nicht, das haben auch die beiden anderen juristischen Sachverständigen eben in der Anhörung schon mitgeteilt. Das möchte ich auch betonen, das ist völlig richtig. Wenn das Gesetz aber den Grenzwert nicht ändert, dann reduziert es sich auf eine allgemeine Handlungsempfehlung. Im Ergebnis regelt es damit aber nicht mehr als das Bundesverwaltungsgericht schon längst entschieden hat, es ist letztendlich redundant – wie auch Herr Kopp-Assenmacher gerade betont hat. Es ändert die Rechtslage nicht. Es regelt damit auch nicht mehr als der Europäische Gerichtshof schon mehrfach entschieden hat. Danach ist es nicht hinnehmbar, dass eine Grenzwertüberschreitung mehr als zehn Jahre andauert. Wir schauen in Deutschland immer sehr stark auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom Februar 2018. Noch stärker oder ebenso stark sollten wir auf die Polen-Entscheidung des EuGH, ebenfalls von Februar 2018, schauen, in der klar steht, dass mehr als zehn Jahre Grenzwertüberschreitung europarechtlich keineswegs hinnehmbar ist. Daraus folgt also: Wenn es ohne Fahrverbote gelingt, den Grenzwert in diesem Jahr 2019 einzuhalten, dann spricht nichts dagegen, es mit einem Bündel von Alternativmaßnahmen zu tun; im Gegenteil: Es wäre sogar wünschenswert. Wenn es dazu jedoch Fahrverbote bedarf, dann sind sie anzuwenden. Das Gesetz kann daran nichts ändern.

Ein Beispiel: Alle von Grenzwertüberschreitungen betroffenen Städte versuchen aktuell mit mehr oder minder gelungenen Maßnahmenkonzepten die Luftschadstoffbelastung zu reduzieren. Wenn eine Stadt infolge dieser Maßnahmen nun also für die Prognose 2019 einen Wert von 49 Mikrogramm auswirft, dann dürfte sie nach der Logik des Gesetzes in der Regel keine Fahrverbote einführen, nicht einmal auf einer einzigen Straße. Das widerspricht aber klar dem Anwendungsvorrang des Unionsrechts. Wir würden es unbeachtlich lassen und die Gerichte würden im Ergebnis dann dazu gelangen, dass der Grenzwert immer noch um 9 Mikrogramm überschritten ist. Das Gesetz bleibt unangewendet. Rechtlich kann man daraus sozusagen machen, dass es nicht unionsrechtswidrig ist, aber namenhafte Verfassungsexperten sagen, dass rein symbolische Gesetzgebung – und das ist eine solche in diesem Fall – verfassungswidrig ist, weil es die Rechtslage nicht ändert. Selbst wenn man dieser Auffassung der Verfassungsjuristen nicht folgt, dann ist es rechtspolitisch insofern nachteilig, dass eben – wenn selbst der Vertreter der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände hier betont, dass er durch das Gesetz Rechtssicherheit bekommt – diese gerade nicht geschaffen wird; es wird eine falsche Sicherheit geschaffen, die sollte man vermeiden. Vielen Dank!

Vorsitzende: Wir kommen damit zur Runde der Abgeordneten, die die Sachverständigen befragen.

Abg. **Karsten Möring** (CDU/CSU): Prof. Giesberts, dann möchte ich direkt an die letzte Bemerkung von Herrn Prof. Klinger anknüpfen. Ich will jetzt nicht nach der Verfassungswidrigkeit fragen, aber nach der Frage des Regelungsgehaltes. Sie haben in Ihrer Stellungnahme auf Seite 4 im oberen Absatz zum Schluss dargestellt, dass die Einführung des § 27 Absatz 4a eine Regel setzt für die behördliche Überprüfung der Auswahl von Maßnahmen und haben vorhin begründet, dass es sich dabei um eine weitere Regelung gegenüber bisher schon anderen bestehenden handelt. Was mich interessieren würde, ist die Bindungswirkung oder der Einfluss dieser Regelung auf Entscheidungen der Gerichte. Sind die Gerichte – wie Herr Prof. Klinger angedeutet hat – sozusagen völlig frei, das zu ignorieren, in der Annahme, dass das Europarecht Vorrang hat, oder müssten die Gerichte aus Ihrer Sicht eine solche Regelung – wie wir sie hier im Gesetz vorsehen – beachten?

Prof. Dr. Ludger Giesberts (Rechtsanwalt): Wenn man sich die Regelung anschaut, dann muss man zu dem Schluss kommen, dass das in Absatz 4a ein Planungsleitsatz ist – wenn man es so bezeichnen mag – für das Planungsermessen, was hier existiert, für die Auswahl der Maßnahmen sowie die anderen eben genannten Kriterien wie Erforderlichkeit, Geeignetheit, Verursachungsanteil, alle Emittenten und natürlich das Verhältnismäßigkeitsprinzip. Man muss natürlich Folgendes sehen: Was macht ein Gericht eigentlich aus dem

Absatz 4a? Nicht mehr als der Wortlaut hergibt, muss man dazu sagen. Der Gesetzgeber ist ja relativ zurückhaltend bei dem, wie er das formuliert. In der Regel kommt es bei über 50 Mikrogramm Stickstoffdioxid in Betracht. Ich würde insofern einen Unterschied zu meinem Vorredner sehen; hier wird ja schon eine Grenze eingezogen mit den 50 Mikrogramm – die haben wir ja ansonsten nicht. Insofern ist das schon etwas anderes, als wenn die Regelung gar nicht existieren würde. Man geht also hin, konkretisiert Überlegungen des Verhältnismäßigkeitsprinzips und zieht hier eine Grenze und sagt: oberhalb dieser Grenze von 50 Mikrogramm pro Kubikmeter gilt regelmäßig das Fahrverbot – was dann heißt: unterhalb nicht. Antwort auf Ihre Frage: das Gericht muss das beachten als eine Grenze für das Planungsermessen, was den Behörden zusteht.

Abg. **Ulli Nissen** (SPD): Erst einmal möchte ich mich bei Prof. Dr. Hoffmann bedanken für ihre klare Aussage zu den gesundheitlichen Risiken, und dass die Luftschadstoffe deshalb deutlich reduziert werden müssen.

Als wir das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Februar bekommen haben, wo drin stand, der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beherrscht jegliches staatliche Handeln und hat verfassungsrechtlichen Rang, war ich als Frankfurterin erst einmal beruhigt, weil da auch von Ausnahmeregelungen gesprochen worden ist. Dann kam das Urteil zu Frankfurt, was ja ganz, ganz andere, viel, viel härtere Regeln hatte. Frankfurt ist die Pendlerhauptstadt – etwa 250 000 Menschen pendeln täglich mit dem Auto nach Frankfurt ein. Ich meine, da kann man sich natürlich auch fragen, ob man das grundsätzlich auch mit anderen Regelungen macht – dass man sagt: Menschen, die zu zweit im Auto sitzen, können reinfahren, und die anderen nicht –, das wäre auch noch eine Überlegung. Aber mir ist es ganz wichtig, dass die Menschen, die im Augenblick ziemlich verzweifelt sind, die nach Frankfurt oder auch in andere Städte müssen – wir sagen, wir wollen technisch nachrüsten, halten wir für eine gute Möglichkeit. Auch die Nachrüster haben nachgewiesen, dass selbst Kleinstfahrzeuge – auch wie Smart oder ähnliches – nachgerüstet werden können. Sagen wir mal, ich rüste jetzt nach und darf dann trotzdem nicht einfahren. Das ist dann schon ziemlich schräg, und jedes nachgerüstete Fahrzeug – außerorts 90 Prozent, innerorts 70 Prozent –, das ist eine ganze Menge, was wir an Reduzierung von Luftschadstoffen haben, was sie nicht nur in Frankfurt immitieren, sondern auch außerhalb – also tragen sie auch insgesamt dazu bei. Luftschadstoffe machen ja nicht an der Grenze halt, sondern die kommen auch nach Frankfurt rein, wenn mit dem Auto draußen gefahren wird. Deshalb ist mir das auch so wichtig, möglichst viele Fahrzeuge da einzubeziehen.

Deshalb geht die erste Frage an Herrn Kopp-Assenmacher: Gibt es eine Möglichkeit für eine Nachrüstungsverpflichtung für alle Fahrzeuge? Und auch an Sie die Frage, aber gleich auch noch an jemand anderes: die Nachrüstung auf Kosten der Hersteller. Ich sehe, die Menschen haben die Autos gekauft, weil drinstand, die Autos sind umweltfreundlich. Gibt es deshalb eine Prospekthaftung, das man sagen könnte, der Hersteller wird deshalb verpflichtet? Sehen Sie andere Möglichkeiten?

Diese gleiche Frage geht an den Städtetag. Sie haben so schön gesagt, die Automobilindustrie ist zusammen mit dem Bund gefordert, eine Regelung zur Nachrüstung der betroffenen Fahrzeuge zu finden, weil die Diesel-Fahrzeugbesitzer nicht selbst die Situation verschuldet haben. Deshalb an Sie beide die Frage: Welche Möglichkeiten der Nachrüstungsverpflichtung an die Hersteller gibt es?

Stefan Kopp-Assenmacher (Rechtsanwalt): Ich glaube, wir müssen bei Ihrer ersten Frage, was man von den Autofahrern verlangen kann, unterscheiden, dass wir hier einmal über Immissionswerte und über Emissionswerte sprechen. Die Vorgabe der Luftqualitätsrichtlinie sind Immissionswerte, die erst einmal der einzelne Autofahrer für sich genommen natürlich so nicht einhalten kann. Er ist ein Beitrag zur Erfüllung dieser Werte oder nicht. Das heißt: Wenn wir eine Berechnung haben, wie Immissionswerte verteilt auf diverse Verursacher eingehalten werden könnten, dann kommen wir zu Emissionsgrenzwerten und natürlich kann der Gesetzgeber den Einzelnen auch zur Einhaltung von Emissionsgrenzwerten verpflichten. Das ist jetzt nicht dieser Gesetzentwurf, da sprechen wir über was Anderes. Hier im Gesetzentwurf geht es um die Auslegung von Verhältnismäßigkeitsmaßstäben. Man würde sicher bei so einer Festlegung, die einen Einzelnen im Zweifel

dazu zwingen würde, sein Auto für eigenes Geld nachzurüsten, dann auch verhältnismäßige Abfederungen wiederum schaffen müssen für den Einzelnen, denn das ist ja ein Eingriff in dessen Eigentum und in dessen Sphäre.

Marc Elxnat (Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, Deutscher Städte- und Gemeindebund): Aus unserer Sicht können wir sagen, es soll auf jeden Fall erörtert werden, inwieweit die Hersteller da verpflichtet sind. Wir haben durchaus rechtliche Bedenken. Wir haben das auch im Rahmen der kommunalen Spitzenverbände mehrmals diskutiert. Wir haben rechtliche Bedenken einer Verpflichtung der Hersteller. Gleichwohl sollte man wenigstens darüber diskutieren, ob es vielleicht einen Fördertatbestand des Bundes, vielleicht auch zu einer 100 Prozent Förderung, geben kann, oder ob man hier mit der Automobilindustrie doch zu einer vollständigen Übereinkunft zur Kostenübernahme kommt.

Abg. **Marc Bernhard** (AfD): Herr Prof. Greim, die Frage zunächst noch einmal zum Grenzwert selbst, der ja im Wesentlichen aufgrund von epidemiologischen Hochrechnungen bestimmt wurde. Und epidemiologische Hochrechnungen haben ja in der Regel immer das Problem, dass die Kausalität und damit die Evidenz, die ja vorher schon angesprochen wurde, immer sehr schwierig nachzuweisen ist. Insbesondere kommt ja auch der Bericht des Umweltbundesamtes von letztem Jahr, der ja sehr umfangreich hier schon teilweise zitiert wurde, genau zu dem Schluss, dass eben gerade die Evidenz, also die Kausalität dieser sogenannten Todesfälle – so wörtlich – weniger gut belegt sei. Deswegen jetzt die Frage an Sie: Gibt es denn überhaupt klinische oder toxikologische Studien, die den EU-Grenzwert von 40 Mikrogramm für Stickstoffdioxid wirklich begründen oder rechtfertigen?

Und zum anderen, die zweite Frage wäre: Jetzt wird ja in dem Gesetzentwurf ohne nähere Begründung 50 Mikrogramm angegeben – dass es unterhalb dieses Wertes nicht verhältnismäßig sei, Fahrverbote zu verhängen. Jetzt hilft es natürlich nicht insgesamt – es gibt Städte, z.B. insbesondere Stuttgart, da ist die Grenzwertüberschreitung bei 60 Mikrogramm. Für die Schutzgüterabwägung – also für die Prüfung der Verhältnismäßigkeit – ist es ja sehr, sehr wichtig, wie man denn eigentlich diese 50 bewertet. Oder können es nicht auch 70 oder 60 sein? Und da würde ich Sie noch mal fragen: Wie bewerten Sie denn, wenn der Grenzwert in den USA 100 Mikrogramm ist und da ausdrücklich noch mal bestätigt wurde mit dem Hinweis, dass 100 Mikrogramm einen angemessenen Schutz der öffentlichen Gesundheit gewährleisten und insbesondere eine ausreichende Sicherheitsmarge – gerade auch für ältere Personen und Kinder mit Asthma – berücksichtigen?

Prof. Dr. Helmut Greim (Technische Universität München): Die Frage, die ist natürlich extrem komplex – denn das würde bedeuten, dass ich mich jetzt hinsetze und mich mit Frau Prof. Hoffmann auseinandersetze, inwieweit die einzelnen Studien, die eben für die Bewertung, die die WHO (Weltgesundheitsorganisation) zum Beispiel heranzieht, belastbar sind für die entsprechende Aussage. Das ist ja immer das große Problem, dass Daten herangezogen werden, häufig ohne dass man doch noch mal die Belastbarkeit der Datenlage überprüft. Aber das geht jetzt hier einfach zu weit. Ich habe mich deswegen eben auf die EPA-Bewertung (Environmental Protection Agency) gestützt, und da kann ich nur gegenüber Herrn Prof. Schulz sagen: Ja, das ist ein bisschen unfair, zu sagen: Das ist eine Behörde und die muss dann sozio-ökonomische Aspekte mit berücksichtigen. In dem Text steht nichts von sozio-ökonomischen Bewertungen oder Berücksichtigung irgendwelcher Kosten oder was immer auch da für die Bevölkerung anfällt. Aus Sicht der Toxikologie ist es eben nicht plausibel, dass bei diesen niedrigen Konzentrationen Effekte auftreten. Und ich kann mich da nur auch wieder darauf beziehen, was die EPA eben gesagt hat. Die haben wirklich die gesamte Datenlage noch einmal aufgearbeitet und kommen eben zu dem Schluss, bei 100 Mikrogramm ist ein ausreichender Abstand zu der Wolke der Informationen, die wir zwischen 200 und 1 000 haben – damit man eben auch die besonders empfindlichen Personengruppen schützen kann.

Nun, vielleicht noch ein Wort – es klingt ja in Ihrer Frage mit an, zu dem, ich will nicht sagen: Pamphlet –, aber zu der Stellungnahme der Pulmologen unter Herrn Prof. Köhler. Also ich kann schon verstehen, dass diese Gruppe sich dagegen wehrt, dass man Todesfälle ausrechnet, weil sie sagen: Das ist auch aus meiner toxikologischen Sicht nicht gerechtfertigt –, aus den epidemiologi-

schen Studien, die eigentlich bei höheren Konzentrationen erfasst worden sind, in die niedrige Konzentration zu extrapolieren und auf dieser Basis dann eben Sterbefälle auszurechnen. Er zweifelt nicht an, dass NO_2 – oder was immer auch die anderen Inhaltsstoffe der Diesel-Immission betrifft –, dass die nicht toxisch sind, sondern die wenden sich einfach nur dagegen, dass man auf der Basis, die vorhanden ist, diese Sterbefälle berücksichtigt. Was mich allerdings am meisten irritiert, ist, wenn man die Bundesimmissionsschutz-Verordnung sich anguckt, in der auch – und das ist vorhin schon angesprochen worden – die Positionen der Messstellen definiert, dann heißt das, dass die Aufgabe der Messstellen eben ist, dass die Belastung der Bevölkerung im Hinblick auf die Einhaltung der Grenzwerte ermittelt werden soll. Und da wird auch gesagt: Daher sollen die Messstellen nicht direkt an den Emittenten aufgestellt werden, sondern sie sollen den entsprechenden Abstand haben – so bis zu 10 Metern von dem Emittenten aus, um eben den Verdünnungseffekt zu berücksichtigen und auf die Art und Weise dann eben auch die eigentliche Belastung der Bevölkerung abschätzen zu können. Das heißt: Aus meiner Sicht ist es deswegen einfach erforderlich, dass man die Werte als solche bewertet im Hinblick auf den Verdünnungseffekt in die weitere Umwelt.

Abg. **Judith Skudelny** (FDP): Ich habe drei schnelle Fragen, damit Sie möglichst Zeit haben zu antworten. Die erste Frage wäre: Wir haben ja jetzt schon Verträge, wo private Entsorgungswirtschaften in die Städte, auch in belastete Städte einfahren. Wenn Sie jetzt eine Verpflichtung zur Nachrüstung bekommen aufgrund eben der Luftreinhaltepläne, können Sie dann die Zusatzkosten, die auf Sie zukommen, in die laufenden Verträge umsetzen, also umlegen, oder wie sehen da Ihre Erfahrungen aus?

Das zweite wäre: Sie haben ja quasi einen laufenden Geschäftsbetrieb – da investiert man immer wieder gerne. Wir haben jetzt gesehen, dass in dem vorliegenden Entwurf in erster Linie Euro-6-Fahrzeuge ausgenommen werden. Ist es eine Investitionssicherheit, wenn Euro-6-Fahrzeuge ausgenommen werden, wenn im Nachsatz dann drinsteht: übrigens, im Notfall sind Eure Euro-6-Fahrzeuge auch wieder drin? Ist das eine Basis, wo Sie sagen: da investieren wir gerne rein, oder halten Sie das für so ein bisschen schwierig, wenn dann hinten eben das wieder rausgenommen wird?

Und die dritte Frage, die ich hatte: das haben Sie in Ihrem Eingangs-Statement schon gesagt. Da steht, dass die Kommunalwirtschaft nicht in gleichem Maße verpflichtet ist, wie in Ihrem Bereich und haben die Ausnahme noch einmal genannt, nach § 35 Absatz 6 StVO (Straßenverkehrsordnung). Können Sie dies noch einmal ein bisschen ausführen? Das ist bei mir noch nicht so ganz angekommen – mir noch einmal erklären, wieso Sie denken, dass der Druck auf die Privatwirtschaft ungleich höher ist als der auf kommunalen Entsorgungsfahrzeugen?

Bernd-Rüdiger Worm (ALBA Berlin GmbH): Da die Frage zwei sich am schnellsten beantworten lässt, würde ich die gerne als erste beantworten und würde ein ganz klares Nein sagen. Es würde sich dann nicht lohnen zu investieren, wenn Euro-6 über kurz oder lang denselben Verpflichtungen bzw. Fahrverboten zum Opfer fällt. Das Problem ist ja vor allem auch technischer Natur. Es gibt zwar Entwicklungen, aber im Kraftfahrzeugbereich sind ja momentan nur die Euro-6-Fahrzeuge zumindest im schweren Kraftfahrzeugbereich verfügbar. Wir sind für Berlin – und insofern würden wir uns solchen Entwicklungen auch immer kostenseitig stellen – und wir haben auch eine Verpflichtung, als größtes privatwirtschaftliches Unternehmen in Berlin, dem Rechnung zu tragen. Wir sind schon sehr weit bei unserer Umrüstung in Euro-6-Fahrzeugen und befürchten aber, dass dieser weite Fortschritt und auch die weiteren Fortschritte, die wir noch eingehen wollten in diesem Jahr und in den kommenden Jahren, eventuell durch die Möglichkeit, dass Euro-6 auch diesen Fahrverboten irgendwann zum Opfer fällt, eventuell umsonst gewesen sein kann.

Punkt 1: Zusatzkosten. In den Verträgen, die die Privatwirtschaft unterhält – sei es mit Kommunen, aber in der Regel sind es ja private Auftraggeber –, sind ganz klar Preisgleitklauseln formuliert, die eindeutig festlegen, in welchem Falle welche Kosten zu welchem Zeitpunkt angepasst werden können. Diese Preisgleitklauseln sind relativ klar formuliert und enthalten mehr oder weniger nur drei Punkte, d. h. Personalkosten, Kraftstoffkosten und Technikkosten und sind jeweils an bestimmte Indexe gebunden. Nur aufgrund dieser Indexe ist es uns möglich – auch nicht immer sofort, das ist

von dem Vertrag abhängig –, Preise anzupassen. Es ist ausgeschlossen, und wir haben es auch live erlebt im Rahmen der Mauteinführung, dass wir Verträge anpassen können aufgrund von anderen Ursachen. Wir haben zum Beispiel kurz bevor die Mauteinführung überhaupt vom Gesetzgeber diskutiert wurde – also, wo sie noch nicht berücksichtigt werden konnte, weil sie uns sozusagen noch gar nicht kundgetan war –, Verträge für Laufzeiten von fünf bis sieben Jahren abgeschlossen, wo wir jetzt vergeblich versucht haben, die Mautkosten unterzubringen. Es ist nicht gelungen trotz massiver juristischer Begleitung. Die Kunden wehren sich – aus meiner Sicht zu recht – dagegen, und es steht zu befürchten, dass genau dasselbe uns passieren würde, wenn wir diese Umrüstung, die wir dann durchführen müssten, um unseren Entsorgungsauftrag zu erfüllen, weitergeben wollten.

Zu Ihrer dritten Frage eine kurze Antwort: Es gibt in der Straßenverkehrsordnung in § 35 Absatz 6 eine Regelung, die heißt – ich will sie jetzt nicht wortgenau wiedergeben, aber sie heißt so ungefähr: Fahrzeuge, die mit weiß-rot-weißen Streifen ausgestattet sind, dürfen auf allen Straßen zu allen Zeiten und allen Bedingungen fahren, wenn sie der Müllabfuhr dienen. Das ist relativ allgemein beschrieben und nimmt noch keine Einschränkung der Privatwirtschaft vor. Deshalb gibt es da teilweise auch bisschen rechtliche Verwirrung. Es gibt aber indessen ein höchstrichterliches Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, das genau die Inanspruchnahme dieses § 35 Absatz 6 StVO nur für Kommunalfahrzeuge vorsieht, unter denen das Gericht Fahrzeuge versteht, deren Halter eine Kommune, ein landeseigener Betrieb ist. Das bedeutet, dass die Möglichkeit besteht – in dem Gesetzentwurf steht dies unter Punkt g) –, dass Fahrzeuge im Sinne des Anhangs 3 Nummer 5, 6, 7, usw. davon ausgenommen sind. Und im Anhang 3 Nummer 7 steht: „Fahrzeuge für Sonderrechte nach § 35 der Straßenverkehrsordnung in Anspruch genommen werden können“. Da das für die Kommunalwirtschaft zutrifft und für die Privatwirtschaft, die ja – wie ich eingangs schon sagte – Zweidrittel der Entsorgungsfahrzeuge bundesweit stellt, nicht zutrifft, ist das für mich von Hause aus eine Wettbewerbsverzerrung und macht die Sache hier für die Kommunalwirtschaft relativ einfach und für die Privatwirtschaft eigentlich unlösbar.

Abg. **Ralph Lenkert** (DIE LINKE.): Ich möchte erst einmal auf die USA und EPA ganz kurz eingehen. In den USA herrscht ein anderes Rechtssystem. Seltsamerweise musste in den USA BMW die Grenzwerte einhalten, VW für 14 Milliarden Rücknahme bzw. Ersatz liefern oder nachrüsten, und auch Daimler hatte extreme Kosten, um die Grenzwerte der Gesetze einzuhalten – seltsamerweise ist diese Debatte in Deutschland und Europa überhaupt nicht angekommen. In den USA übrigens wird im Fahrbetrieb gemessen, in Europa seltsamerweise geht das nur auf dem Prüfstand, zumindest ging es nur auf dem Prüfstand. Ich muss sagen: das ist schon sehr überraschend, wie da mit der Gesundheit umgegangen wird und wie verschiedene Sachen in verschiedene Töpfe geworfen werden. Wenn ich natürlich wesentlich strenger auf die Pkw achte, dann muss ich natürlich nicht so streng überwachen – der erste Punkt.

Der zweite Punkt ist, dass Herr Prof. Greim diese Probleme nicht sehen kann, die mit Stickoxiden passieren, wundert mich nicht. Er konnte auch nicht erkennen, dass Dioxin gefährlich ist und PCB, also polychlorierte Biphenyle, waren nach seinen Aussagen vor vielen Jahrzehnten auch nicht so gefährlich. Als kleiner Nebenkommentar – kann ich mir nicht verkneifen, Entschuldigung: 40 Mikrogramm sind ein Durchschnittswert. Wenn ich im Pkw sitze hinter einem Diesel – ich bin Asthmatiker –, dann merke ich die Beklemmung in der Atemluft, und dann schalte ich auf Umluft. Insofern würde ich Sie fragen, Herr Prof. Schulz, welche Gesundheitseffekte lassen sich auch unterhalb der bestehenden Grenzwirkung – nochmals, das ist ein Durchschnittswert – feststellen und welchen Nutzen für die Gesamtgesellschaft würde eine verbesserte Luftqualität bedeuten?

Prof. Dr. Holger Schulz (Helmholtz Zentrum München, Deutsches Forschungszentrum für Gesundheit und Umwelt GmbH)**:** Im Prinzip kann man noch einmal – wenn man auf USA und EPA zurückkommt – ganz klar sagen: die Technologie scheint in Amerika zur Verfügung zu stehen, und sie scheint auch von deutschen Autoherstellern dort zur Verfügung gestellt zu werden. Es ergibt sich einfach auch mal – jetzt nicht als Umweltexperte – die Frage: Warum ist das nicht in Deutschland auf den Straßen, und zwar schon lange? USA haben 2009 Tier II umgesetzt, seit 2017 TIER III,

da haben sie noch einmal die Emissionen halbiert. Ziel ist 2025 – da hinken wir Europäer hinterher. Und wirklich simpel: Warum passiert hier in Europa so wenig, warum diskutieren wir über Dieselfahrverbot, wenn die Technologie offensichtlich in anderen Ländern zur Verfügung steht?

Zu der zweiten Frage: Das Problem, was wir haben, wenn wir über die 40 Mikrogramm pro Kubikmeter reden: Es um einen Jahresmittelwert geht. Und Herr Prof. Greim – ohne Ihnen nähertreten zu wollen –, aber wir können keine toxikologischen Untersuchungen am Menschen – und das sind die Zielpersonen, und insbesondere die vulnerable Population – über Langzeiteffekte machen. Es gibt Kurzzeitstudien an Lungengesunden, es gibt welche an Asthmatikern – sogar Kinder sind exponiert worden –, ethisch sehr hoch diskutiert und mit hohen Hürden belegt, wo man Effekte sieht, wo man natürlich sehr kleine Effekte sieht, weil es um akute Belastungen geht. Was wir diskutieren sind Langzeitbelastungen, über Jahre und dafür ist dieser Grenzwert da. Und in diesem Bereich, muss man einfach sagen, ist die Epidemiologie die Wissenschaft, die das beantworten kann. Da gibt es Studien aus Rom, aus Oslo. Es gibt Metaanalysen von allen Studien dieser Welt in diesem Grenzbereich zwischen 10 und 60 Mikrogramm pro Kubikmeter Belastung, also Realitätsbelastungen, reale Menschen, verfolgt über eine Dekade und dann wird beurteilt, wie ist zum Beispiel der Effekt auf die Sterblichkeit. Und dort sieht man bei älteren Menschen ab 20 Mikrogramm einen klaren Effekt: Das heißt, um die Frage zu beantworten: Auch im unteren Bereich, den wir im Moment gar nicht diskutieren, lassen sich mit den modernen Ansätzen, die die Epidemiologie bietet, Effekte darstellen.

Da bleibt die Frage der Kausalität, die auch angesprochen wurde. Und hierzu gibt es ganz klare internationale Richtlinien, auch von der EPA vorgegeben. Das sind die Konsistenz, die Kohärenz und die biologische Plausibilität. Die ersten beiden werden erfüllt durch reproduzierende Studien, und die biologische Plausibilität wird genau durch die eben genannten kurzfristigen Expositionsstudien am Menschen erfüllt, wo man halt kleine, aber nachweisbare Effekte sieht.

Abg. **Dr. Bettina Hoffmann** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich möchte diese beiden Punkte Verhältnismäßigkeit und Rechtssicherheit noch einmal ein bisschen genauer betrachten. Die Bundesregierung will ja mit diesem Gesetz eine vermeintliche Klarstellung betreiben. Also, sie will definieren, dass Fahrverbote in der Regel unverhältnismäßig sind in Städten, in denen der Grenzwert um bis zu 25 Prozent immerhin überschritten wird. Ich frage mich da persönlich: Was ist da unverhältnismäßig, wenn ich sehe, dass die Menschen alle ein Recht haben auf saubere Luft, und zwar immer und überall –, was eigentlich aufgrund von Vorsorgeprinzipien auch gesetzlich verankert ist und das eigentlich auch einklagbar ist? Jetzt geht es darum, dass seit immerhin 2010 – das ist echt ein langer Zeitraum – diese 40 Mikrogramm pro Kubikmeter nicht eingehalten werden, und dass da jetzt mal was ins Handeln kommen muss. Und ich verstehe das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts so – das können Sie mir vielleicht noch mal erklären –, also wenn einzig und allein Fahrverbote helfen, um diese Grenzwerte jetzt einzuhalten, dass das dann auch umgesetzt werden muss aufgrund des EU-Rechts. Und da geht es für mich dann darum: die Verhältnismäßigkeit richtet sich auf die Ausgestaltung von Fahrverboten – ich sag jetzt mal eine Straße oder ein ganzes Viertel oder so was – und es richtet sich die Verhältnismäßigkeit nicht auf den Grenzwert. Und wenn das tatsächlich so möglich ist, dieses Argument der Unverhältnismäßigkeit der Bundesregierung zu nutzen, dann ist das für mich auch schon eine Verschiebung von Recht oder von Rechtsbegriffen – ich weiß nicht, ob man so weit gehen kann.

Ich habe zwei Fragen. Also erst einmal: Besteht denn im Moment eine Rechtsunsicherheit, sodass die Bundesregierung da handeln muss oder dieses Gesetz verändern muss? Das sehe ich selber eigentlich anders. Und dann ist eben die Frage: Sind denn diese Regelungsvorschläge tatsächlich mit dem EU-Recht und der bisherigen Rechtsprechung – EuGH-Urteil, usw. – wirklich zu vereinbaren? Sie hatten das eben angedeutet, aber mir ist noch mal wichtig, das noch mal ganz klar zu sagen.

Prof. Dr. Remo Klinger (Rechtsanwalt): Ganz klare Antwort darauf: Wir haben Rechtssicherheit. Das Bundesverwaltungsgericht hat den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachtet und hat ganz klar gesagt, dass eben andere Maßnahmen wichtig und

sinnvoll sind. Nur wenn sie nicht ausreichen, dann sind Fahrverbote zulässig und hat auch einen zeitlichen Horizont gesetzt in Übereinstimmung mit dem EuGH. Klar gesagt: Ende 2019 müssen die Grenzwerte spätestens eingehalten sein: wenn ihr es zehn Jahre nicht geschafft habt – und die Politik muss sich das selbst zuschreiben lassen im Übrigen auch –, dann müssen eben auch diese Maßnahmen angewendet werden. Es hat auch klar gesagt, dass streckenbezogene Fahrverbote für Euro-4 und Euro-5 schon vorher gehen – auch unter dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und für zonenbezogene Fahrverbote eine letzte Frist für Euro-5 bis zum 1. September 2019 gesetzt. Es ist also zeitlich herangegangen worden an die Ausgestaltung möglicher Fahrverbote. Und klar gesagt: Alternativmaßnahmen sind wichtig und wenn die es schaffen, dann ist es auch gut. Und da muss man eben klar sagen: Da war der allererste Schuss – auch der Politik, des Bundesverkehrsministeriums und des Kraftfahrt-Bundesamtes (KBA) – ein Schuss in den Ofen, nämlich mit Software-Updates die Hersteller davonkommen zu lassen, die eindeutig betrogen haben. Jüngste Messung – wieder eben ein Betrugsmotto eines großen deutschen Herstellers – ich habe die Zahlen hier. Es wurde gemessen eben vor dem Software-Update: 1 173 Mikrogramm, Grenzwert: 180 Mikrogramm. Nach dem Software-Update: 1 134 Mikrogramm. Da sieht man: irgendwo hat es wohl nicht gereicht – sozusagen diese Maßnahme war wirklich Zeitverschwendung, lange Zeit Zeit verschwendet. Langsam greifen Maßnahmen, die sinnvoll sind, konkret eben wie zum Beispiel Elektrifizierung und Nachrüstung von Bussen. Da sehe ich in den Städten – und ich bin in 34 Verfahren derzeit bundesweit damit beschäftigt –, da bewegt sich was, da geht tatsächlich was voran, und das wirkt sich auch auf die Prognosen und die Werte aus. Wir sehen eben auch, dass auch Hardware-Nachrüstungen natürlich sehr, sehr sinnvoll sind, weil die Zahlen sehr optimistisch stimmen, was man damit erreichen kann. Das sind sehr sinnvolle Maßnahmen, die sollten umgesetzt werden. Nur aber auch klar gesagt: meine Logik sagt mir, eine Hardware-Nachrüstung, die ich dem einzelnen Autohalter nicht rechtlich vorschreiben kann, die wird wohl nur durchgeführt werden, wenn ich ansonsten ein Fahrverbot vor der Nase habe – ansonsten mache ich es ja nicht. Sozusagen: Warum sollte ich es denn tun? Und insofern setzt das eine das andere häufig voraus. Ich wünsche mir nicht, dass er da nicht einfahren kann. Schöner wäre es, er würde die Hardware-Nachrüstung durchführen und dann kann er wieder einfahren. Wenn an dem Gesetz etwas Positives zu lassen ist, dann die Regelung, die konkret sich eben auf Hardware-nachgerüstete Fahrzeuge stützt. Daran hätte ich wenig auszusetzen. Und über die Höhe des Wertes, der im Gesetz steht, mag man reden, aber grundsätzlich führt das in die richtige Richtung. Nur den Leuten vorzumachen, dass, wenn sie in ihrer Stadt irgendwo eine Straße haben oder die Straßen sind mit 49 Mikrogramm belastet – nach all den Maßnahmen, die man schon hatte –, keine Fahrverbote kommen, und sie müssen die Hardware-Nachrüstung nicht mehr durchführen – da führt man sie in die Irre. Das ist eine Unsicherheit, die man jetzt erst durch dieses Gesetz dadurch schafft.

Vorsitzende: Vielen Dank, wir sind damit am Ende der ersten Frage- und Antwortrunde, und ich nutze die Gelegenheit, Herrn Staatssekretär Pronold zu begrüßen, der jetzt hier das Umweltministerium vertritt.

Wir starten die zweite Runde.

Abg. **Karsten Möring** (CDU/CSU): Wir haben ja eben gehört, dass die Frage der Ausnahmeregelungen verschiedentlich sehr kritisch diskutiert worden ist – sowohl vom ZDH-Vertreter, als auch von Herrn Worm von ALBA. Deswegen möchte ich an der Stelle noch einmal anknüpfen. Die gesetzliche Regelung – so wie sie vorgeschlagen ist – knüpft an die Förderkulisse an. Das ist kritisiert worden. Aber die Frage der Regelung von Ausnahmegenehmigungen ist ja nicht ausschließlich durch dieses Gesetz gegeben, sondern wir haben – wie bisher auch – Regelungsmöglichkeiten auf der Ebene der jeweils zuständigen Behörde, lokal, also sowohl der Städte und Gemeinden für Ausnahmegenehmigungen, als auch im Rahmen von Luftreinhalteplänen, die dann eben auf der Ebene der Länder ausgeführt werden. Wenn ich das richtig interpretiere, vermute ich, dass unter dem Gebot der Wettbewerbsgleichheit Ausnahmegenehmigungen erteilt werden müssen, um eine solche Gleichheit herzustellen. Deswegen meine Frage an Herrn Elxnat, wie er das aus Sicht derjenigen, die diese Ausnahmen genehmigen müssen, sieht. Und an Herrn Dr. Benke, wie er das als potentieller Antragsteller für seine Klientel sieht. Ist das für Sie

ein Verfahren, das einigermaßen rechtssicher ist oder wie beurteilen Sie diese Möglichkeit?

Marc Elxnat: (Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, Deutscher Städte- und Gemeindebund) Aus Sicht der Städte und Gemeinden, die dann natürlich bei den Luftreinhalteplänen einmal mitarbeiten und zum anderen dann in dem Falle als Behörde, die die Ausnahmegenehmigungen erteilen müsste, ist es wichtig, – wie Sie es auch schon angesprochen haben – ein rechtssicheres, transparentes Verfahren zu entwickeln. Wir würden uns natürlich auch wünschen, hier Grundsätze im Gesetz so zu haben, dass die auch gerichtsfest und rechtssicher sind, weil man natürlich da auch befürchten kann – und das hören wir auch aus unserer Mitgliedschaft –, wenn ich jetzt Einzelfallregelungen in Städten treffe und eine Regelung in Hamburg getroffen wird und in Berlin eine andere Regelung getroffen wird, dass es dann zu Problemen kommen kann – gerade wenn es dann zur nächstinstanzlichen gerichtlichen Klärung kommt. Deswegen sehen wir das grundsätzlich positiv und würden natürlich aus Sicht der Kommunen hier Regelungen treffen, um Wettbewerbsgleichheit herzustellen, brauchen da aber auch eine gewisse rechtssichere Handhabe.

Dr. Carsten Benke (ZDH): Für uns sind klare Regelungen wichtig. Es ist ja schon mal gut, dass jetzt überhaupt an Nutzfahrzeuge gedacht wird. Das war ja im ersten Referentenentwurf noch nicht der Fall. Über die Nummer 2, dort die 270 Milligramm, kann man ja keine Nutzfahrzeuge nachrüsten, weil die ja schon in der Verordnung einen höheren Basiswert haben. Ein „N1 Gruppe III“-Fahrzeug hat ja schon einen Basiswert von 280 Milligramm. Deshalb ist der Verweis auf die Nachrüstrichtlinie ja nicht ganz unelegant, würde ja dann Ausnahmen durchaus vereinfachen, nur haben wir ja da das Problem: jemand, der von außerhalb kommt und freiwillig nachrüstet und selber dafür zahlt, kommt nicht in den Genuss der Ausnahme. Jemand aus der Uckermark, der einfach aus Umweltaffinität nachgerüstet hat, dann plötzlich einen Auftrag in Berlin hat, kommt nicht nach Berlin. Natürlich ist es möglich, wie Sie sagen, Einzelausnahmen zu machen, aber das ist … die Handwerker arbeiten gern für die Kommunen, aber wir sitzen nicht gern zusammen und machen jedes Mal Einzelausnahmen. Deshalb appelliere ich, dass wir hier eine klare Regelung finden. Einfach diesen räumlichen Bezug rausnehmen, dann wäre die Ausnahme ausschließlich daran gekoppelt, dass man die technischen Voraussetzungen erfüllt, egal, wo man nachrüstet und ob man gefördert wurde oder nicht. Schönes Zitat der deutschen Politik ist: „Entscheidend ist, was hinten rauskommt“. Das ist hier Immissionsschutzrecht. Und es kann nur entscheidend sein, ob man die Werte einhält, die in der Richtlinie drin sind. Nur dann kriegen wir auch Dynamik rein in den Nachrüstmarkt. Es muss alles möglichst sehr klar sein.

Natürlich kann man Einzelausnahmen einholen – aber was macht der kleine Nutzfahrzeughändler, der auf Euro-5 hockt, irgendwo in Vorpommern oder im Bayerischen Wald? Der kann seinen Kunden nicht sagen: Dann probiert‘s, ich rüste euch vielleicht auf meine Kosten nach und ihr geht dann in die Stadt und versucht, Einzelausnahmen zu kriegen. So funktioniert das nicht. Deshalb appelliere ich an Sie, klare Ausnahmen zu regeln. Nur dann kriegen wir Dynamik rein und möglichst auch ohne Hintertür-Ausnahmen. Wenn wir dann wieder sagen, wenn die Werte dann doch nicht so sind, dann werden auch nachgerüstete oder Euro-6-Fahrzeuge später noch ausgeschlossen, dann kriegen wir das nicht hin. Das ist doch schizophren. Dann warten alle darauf bis ihre Fahrzeuge auseinanderfallen, weil sie sich nicht trauen nachzurüsten oder was Neues zu kaufen. Ich kann mir auch schwer vorstellen, dass wir in ein paar Jahren – wir haben Euro-4 raus, wir haben Euro-5 raus, wir haben den Rest nachgerüstet, wir haben 1 000 andere Sachen gemacht – wenn es dann noch ein paar Städte gibt, die die Werte überschreiten, hat dann nicht das Diesel-Nutzfahrzeug und der Pkw seine Schuldigkeit getan? Wir müssen gegebenenfalls andere Maßnahmen noch machen, wenn es überhaupt noch solche Städte gibt. Es kann doch nicht europarechtlich geboten sein, jetzt noch vorzuschreiben, dass Fahrzeuge, die komplett neu sind und gerade nachgerüstet sind, dass wir denen noch diese Gefahr da reinschreiben, da blockieren wir doch alles.

Abg. **Ulli Nissen** (SPD): Herr Professor Greim war laut Zeitungsmeldung an den Stickoxid-Tests von VW und Daimler an Affen beteiligt, deren Studien nicht veröffentlicht wurden, weil die Forscher kritische Effekte feststellten, als sie den Affen Blut

abnahmen und Lungenabstriche machten. Deshalb werden Sie von mir sicherlich keine Frage bekommen.

Vorhin wurde erwähnt, dass sehr spät gehandelt wurde. So sehe ich das auch. Gerade technische Nachrüstungen sind schon lange möglich – das ist bekannt. Vor drei Jahren hat noch der Verkehrsminister Dobrindt bestritten, dass das machbar ist. Leider hat erst jetzt das Kraftfahrtbundesamt die Voraussetzungen dafür geschaffen. Herr Dr. Benke, Sie schreiben in Ihrer Stellungnahme, dass Sie gerne auch Fahrzeuge kaufen würden, aber – wie Sie es so schön formulieren – dass der Marktdurchdringungsprozess sehr zum Bedauern des Handwerkes noch Zeit erfordert. Also auch da ist Zeit verloren gegangen. Und Sie schreiben weiter in ihrer Stellungnahme, dass sie nicht in allen Anwendungsbereichen und allen Gewerken realistische und vor allem perspektivisch zukunftssichere Umsteigemöglichkeiten gewährleisten können. Sie sagen, dass auch bei Euro 6d noch nicht die Durchdringung gewährleistet ist. Mich würde interessieren, was sehen Sie an Zeitraum, in dem Sie, wenn Sie das wollten, die Fahrzeuge auch umrüsten oder auch nachkaufen könnten? Und welche Hersteller sind das? Welche Möglichkeiten gibt es da? Was ich gestern spannend fand, ich war gestern bei der Vergabe nach der Förderrichtlinie E-Mobilität und wo die Begünstigten dann immer schön erwähnten, dass sie viele Fahrzeuge bekommen und dann nachgefragt wurde, welche Hersteller sind das denn. Meistens waren es ausländische. Der Minister war zutiefst enttäuscht, dass wenig deutsche dabei waren – auch das denke ich, haben die Deutschen verpennt, oder haben Sie da andere Erfahrungen, welche Hersteller da gute Möglichkeiten bieten?

Dr. Carsten Benke (ZDH): Erst einmal zum Angebot der Fahrzeuge. Wir müssen auch dran denken, leichte Nutzfahrzeuge sind in dem Recht für Pkw drin, während es für schwere Nutzfahrzeuge schon relativ früh gute Fahrzeuge gab, also in der römischen Nummerierung. Das war bei den Pkw später und leider – warum auch immer – sind die leichten Nutzfahrzeuge immer ein Jahr später in ihren Erstzulassungen und letzten Zulassung; leider – das muss zukünftig geändert werden. Die Fahrzeuge, die das Handwerk braucht, sind immer nachrückend. Und deshalb sind – wenn wir jetzt bei den ADAC-Listen sehen, wie viele schöne Fahrzeuge Euro 6d-TEMP es schon gibt im Pkw-Bereich – da hinken wir leider hinterher, was die deutschen Hersteller betrifft, aber auch was die ausländischen Hersteller betrifft. Deshalb: Was sollen unsere Berater sagen, da kommt ja der Installateur, der Elektriker und fragt die Kammer oder die Innung, was sollen wir denn jetzt kaufen? Der Euro-6c, der ist zwar schon ganz gut, aber trotzdem wird er angezweifelt, weil der nicht im Realbetrieb getestet wurde, also das ist ein wahnsinniges Problem. Sie haben – ich will jetzt auch nicht einzelne Hersteller hervorheben – es steht einiges in der Pipeline. Es kommen gute Fahrzeuge, das wissen wir. Es ist auch schwer zu sagen, welche Lebensdauer ein Fahrzeug im Handwerk hat. Also beim Pkw sind es ja so ungefähr neun Jahre, beim Lkw sind es weniger und im Handwerk ist es etwas dazwischen. Da gibt es serviceorientierte Betriebe, die von einem Auftrag zum anderen fahren – die sind schneller durch. Und dann gibt es Fahrzeuge, die stehen einfach an der Baustelle und werden auch mal 12 oder 15 Jahre genutzt. Also es ist ein relativ großer Spielraum.

Sie haben auf Elektromobilität angesprochen, da kommt immer mehr. Es gibt ja auch deutsche Hersteller, die nicht zu den großen Autokonzernen gehören, die haben sehr innovative Dinge herausgebracht, die auch von unseren Bäckern schon genutzt werden. Die sind natürlich noch nicht für alle Gewerke vorstellbar, da kann man noch nichts anhängen, da kann man keine Leiter oben rauflegen. Aber das wird alles. Noch sind es kleine Stückzahlen. Wenn man bedenkt, wie viel Zehntausende oder Hunderttausende in der Sprinterklasse verkauft werden, sind die elektromobilen Angebote, selbst wenn wir sie wollen, im Handwerk noch auf wenige hundert bzw. tausend Stück begrenzt. Das ist eine Zukunft – sicherlich nicht für alle, ein schwerer Stein-Laster beim Tiefbau im Mittelgebirge in der Winterzeit, das wird mit Elektromobilität noch ein Weilchen dauern. Aber es geht voran. Und diesen Pfad dahin, den müssen wir organisieren. Was sollen wir denn jetzt, wenn alle verboten werden, was sollen wir denn kaufen? Es gibt noch nicht genug Zukunftssicherheit.

Abg. **Marc Bernhard** (AfD): Ja, Herr Prof. Greim, wir haben ja gerade eben gehört, dass man keine toxikologischen Langzeitstudien durchführen

könne, aber es gibt ja jetzt einige oder viele Menschen in unserem Land, die zum einen freiwillig an einer solchen Langzeitstudie teilnehmen – wie zum Beispiel Raucher – oder eben Menschen, die nicht immer ganz freiwillig teilnehmen, die zum Beispiel jeden Tag arbeiten gehen. Wo der Grenzwert ja bei bis zu 950 Mikrogramm liegt. Können Sie vielleicht jetzt einfach mal die Stickstoff-Dioxid-Belastung eines Fußgängers an einer stark befahrenen Straße oder Kreuzung mit der eines Rauchers vergleichen oder mit jemandem, der sich gerne am Abend einige Kerzen zuhause anzündet?

Prof. Dr. Helmut Greim (Technische Universität München): Das kann ich gerne machen, denn es ist klar, wenn man am Stuttgarter Neckartor vorbeimarschiert, ist man natürlich für kurze Zeit relativ hochexponiert mit 50, 60, 70, 80 Mikrogramm pro Kubikmeter. Bloß das ist im Vergleich zu einem Raucher überhaupt nichts. Denn im Hauptstromrauch sind mehrere tausend Mikrogramm pro Kubikmeter NO_2 und wenn man sich Kerzen anzündet am Abend, friedfertig da sitzt, dann ist – wie bei jeder offenen Feuerstelle – natürlich die Gelegenheit gegeben, dass man NO_2 produziert. Und da gibt es Studien, die das nachgeprüft haben. Zum Beispiel beim Anzünden von vier Kerzen ist innerhalb von kurzer Zeit die Raumluftkonzentration auf mindestens 70 bis 100 Mikrogramm pro Kubikmeter angestiegen. Und das ist eben das ganze Problem. Es wird über niedrigere Konzentrationen in der Umwelt gestritten. Wir sind aber eben im häuslichen Bereich mit viel höheren Konzentrationen exponiert. Und da hat das Joint Research Centre der Europäischen Kommission Studien gemacht, um Luftkonzentration in Innenräumen zu überprüfen. Und da kommt es eben drauf an, wie viele offene Feuerstellen existieren. Wenn man mit Gas kocht, dann hat man innerhalb von kurzer Zeit über 1 000, wenn nicht 2 000 oder 3 000 Mikrogramm NO_2 in der Raumluft. Das ist natürlich nur für relativ kurze Zeit. Es wird dann sicherlich gelüftet. Aber immerhin, die Belastung der Bevölkerung in Innenräumen ist sicherlich viel höher als in der Außenluft.

Nun kann ich natürlich auch noch auf die Arbeitsplatzgrenzwerte kommen. Die sind ja sehr gut definiert und sehr gut begründet. Der MAK-Wert, die maximale Arbeitsplatzkonzentration in Deutschland und in Europa beträgt 1 000 Mikrogramm pro Kubikmeter. Das gilt zwar für gesunde Erwachsene, aber das sind eben Expositionen, die 8 Stunden pro Tag, 40 Stunden in der Woche, 40 Lebensjahre bedeuten. Und alle Untersuchungen, die gemacht worden sind an Probanden und auch Langzeitversuche an Tieren, an Ratten zum Beispiel, deuten darauf hin, dass die Reizwirkung des NO_2 – denn das ist ja die primäre Wirkung des NO_2 –, dass die ja bei 3 000 oder 4 000 Mikrogramm pro Kubikmeter anfängt. Wohl gemerkt, immer bei gesunden Erwachsenen, aber deswegen ist es eigentlich nicht plausibel, dass bei sehr viel geringeren Konzentrationen in der Außenluft irgendwelche Effekte auftreten. Und außerdem jetzt noch mal zum Schluss: Ich meine, hier wird ständig immer rumgestänkert gegen mich wegen Glyphosat oder sonst irgendwas…. Meine Glyphosat-Meinung deckt sich erstens mal mit dem BFR (Bundesinstitut für Risikobewertung), immerhin einer renommierten Institution hier in diesem Lande, zweitens mit der European Chemicals Agency, drittens mit der European Food and Safety Authority, also da stehe ich nicht allein mit dieser Meinung. Wenn gewisse Gruppen hier in diesem Bereich anderer Meinung sind, dann ist das deren Bier.

Abg. **Judith Skudelny** (FDP): Herr Worm, meine Frage bezieht sich noch einmal auf die Wettbewerbsgleichheit. Wir haben vorhin von Herrn Möring gesehen, dass er denkt, dass die Städte und Kommunen die Ausnahmen genehmigen werden, um Wettbewerbsgleichheit herzustellen, insbesondere auch vor dem Hintergrund der Förderkulisse. Was würden Sie sich wünschen oder welche rechtssichere Grundlage würden Sie sich wünschen, damit tatsächlich eine Wettbewerbsgleichheit hergestellt werden kann? Und wenn Sie bei Ihrer Antwort etwas Zeit übriglassen würden, dann würde meine nächste Frage an Frau Prof. Hoffmann gehen bezüglich der Grenz- und Richtwerte. Sie haben gesagt, dass die WHO Grenzwerte festgesetzt hat. Prof. Wichmann vom Helmholtz Zentrum München hat gesagt, die WHO hat Richtwerte festgesetzt, aus denen dann die Politik Grenzwerte machte. Den Unterschied zwischen Richt- und Grenzwerten hat er wie folgt definiert: Er hat gesagt, ein Richtwert ist ein sich aus epidemiologischen Studien ergebender Wert, der dann sozio-ökonomisch eingeordnet werden kann. Was die Einhaltung dieses Wertes bedeutet, d. h. genau

diese Risikoerhöhung: wie sieht die aus zu anderen Risiken, wie sieht die aus zu ökonomischen Auswirkungen, wie sieht die aus, wenn Fahrverbote tatsächlich Verkehr verdrängen und nicht insgesamt vermindern? Und da macht die Politik einen Grenzwert daraus. Mich würde interessieren, ob Sie das genauso sehen, die Unterscheidung zwischen Richt- und Grenzwert oder ob das bei Ihnen was anderes ist?

Bernd-Rüdiger Worm (ALBA Berlin GmbH): Ich werde mich kurzfassen mit meinen beiden Antworten. Zu Punkt eins, was wir uns wünschen würden hinsichtlich der Gleichstellung. Wenn ich den Gesetzentwurf hier nehme, dann würde ich auf jeden Fall den Wunsch haben, dass die Förderung von kommunalen Fahrzeugen auch private Entsorgungsfahrzeuge im gleichen Maße trifft. Das wäre ein erheblicher Gewinn für die Entsorgungswirtschaft im Allgemeinen. Und darüber hinaus würde ich mir Rechtssicherheit wünschen. Das hat zwar mit diesem Gesetzentwurf nur indirekt zu tun, weil ja unter Punkt g) angesprochen wird, aber dass das Thema der Sonderrechte im Straßenverkehr § 35 Absatz 6 so gelebt wird, wie es auch in der StVO drinsteht, nämlich betreffend Müllfahrzeuge und dass es nicht durch irgendwelche anderen Beschlüsse bis hin zu höchstrichterlichen Beschlüssen aufgeweicht wird und auf einen Teil der Entsorgungsfahrzeuge des Wettbewerbs reduziert wird.

Prof. Dr. Barbara Hoffmann (Universitätsklinikum Düsseldorf): Und ich möchte gern noch auf den Punkt mit den Grenzwerten und Richtwerten eingehen. Also die WHO, genauso wie das auch die EPA mit ihrem Integrated Science Assessment macht, die nimmt alle Evidenz, die wir haben, zusammen, bewertet die nach strengsten, transparenten, nachvollziehbaren Kriterien und kommt dann zu Schlussfolgerungen. Die EPA kommt zu Schlussfolgerungen über die Kausalität und da sagt sie, Kurzzeitwirkungen sind kausal und für Langzeitwirkungen auf Atemwegserkrankungen sind wahrscheinlich kausal. Das sind so die beiden Kategorien, wo man üblicherweise politischen Handlungsbedarf draus ableitet. Die WHO kommt zu einer Ableitung von Empfehlungen für Grenzwerte, und diese Empfehlungen für Grenzwerte nennen wir dann üblicherweise Richtwerte. Und diese Richtwerte – niedergelegt in den Air Quality Guidelines – die sagen eben, bei Langzeitexpositionen an Straßen bei Menschen, die an stark befahrenen Straßen wohnen und hohen NO_2-Konzentrationen ausgesetzt sind, da können wir ab 20 Mikrogramm pro Kubikmeter statistisch signifikante Effekte auf die Mortalität erkennen.

Ich möchte noch kurz darauf eingehen, wieso die Institutionen dann nachher zu unterschiedlichen Bewertungen bei der Grenzwertsetzung kommen. Da sieht es natürlich so aus, die WHO spricht ihre Empfehlungen aus und dann machen die EPA, die hat zwei Hüte auf, einmal hat sie den Hut auf die gesamte Science zusammenzutragen und zweitens hat sie dann den Hut auf, einen gesetzlichen Grenzwert abzuleiten – und da kommen halt EPA und die Europäische Union zu unterschiedlichen Schlussfolgerungen. Die EPA hat den Wert für Feinstaub nahezu – also fast gleich den WHO-Empfehlungen – übernommen. Der war zunächst bei 15 und nach Reevaluation hat sie den dann vor ein paar Jahren auf 12 Mikrogramm abgesenkt und hat außerdem die Emission von Stickoxiden sehr stark begrenzt, legte dann aber weniger Wert auf die Stickstoffdioxid-Immission, also das Einwirken. Die EU ist da einen anderen Weg gegangen. Die EU hat sich entschlossen, den Stickstoffdioxid-Empfehlungen der WHO zu folgen und hat die 40 Mikrogramm als Grenzwert übernommen, hat aber beim $PM_{2,5,}$ der ja noch viel, viel schädlicher ist als das Stickstoffdioxid, lediglich einen Wert von 25 genommen, der zweieinhalbfach über dem empfohlenen Wert liegt.

Abg. **Ralph Lenkert** (DIE LINKE.): Ich höre ja immer sehr interessiert zu, als Asthmatiker, der auch regelmäßig Probleme hat. Die Kerze in meiner Wohnung kann ich ausmachen und hinterher lüften. Ich kann das Rauchen umgehen bzw. Räume mit Rauchern verlassen. Wenn ich an der Kreuzung stehe, das Atmen einstellen kann ich nicht, wie es auch zu Recht in der Stellungnahme von Herrn Prof. Schulz dargestellt wurde. Insofern ist natürlich die Frage zu thematisieren: Die Belastung mit Lärm und Schadstoffen bringt gesellschaftliche und gesundheitliche Risiken mit unterschiedlichen Lebenserwartungen mit sich. Wir selbst wissen, dass die geringeren Einkommensgruppen, die eben eher an schadstoffbelasteten Gebieten wohnen bzw. weniger Zugang zu gesunder Luft haben, eine bis zu zehn Jahre geringere Lebenserwartung haben. Und die Frage geht jetzt

an Herrn Prof. Schulz und Frau Prof. Hoffmann: Wird diesem Problem der geringeren Lebenserwartung mit den derzeitigen Grenzwerten genügend Rechnung getragen, sehen Sie da einen Zusammenhang? Und: Welche Gesundheitsgefahren sind mit der Belastung von Stickoxiden/Luftschadstoffen direkt betroffen in der Lunge bzw. im Herzkreissystem? Und welche Auswirkungen hat z. B. eine Erhöhung der Stickoxidwerte in einer Stadt auf Kindererkrankungen?

Prof. Dr. Barbara Hoffmann (Universitätsklinikum Düsseldorf): Zunächst zur zweiten Frage, welche gesundheitlichen Auswirkungen hat das? Man muss ganz klar trennen zwischen kurzzeitigen Expositionen durch – ich sag mal Kerzenbrand oder den Gasherd im Haus oder eben am Neckartor in Stuttgart entlanglaufen – das sind kurzfristige Expositionen, die können bei Menschen mit Vorerkrankungen akut Asthmaanfälle auslösen. Das hat u. a. die EPA als einen kausalen Zusammenhang erkannt und dargestellt. Im Übrigen: Die kurzfristigen hohen Innenraumbelastungen, die wir immer so abtun, die sind gar nicht so zu vernachlässigen. Wir wissen, dass Kinder, die mit Gasherd aufwachsen im Vergleich zu ganz ähnlichen Kindern, die ohne Gasherd aufwachsen, ungefähr ein um 50 Prozent erhöhtes Risiko haben, an einem Asthma zu erkranken. Und wir wissen auch, dass die kurzfristigen Emissionen durch Kerzen z. B. im Innenraum sich ganz klar auf den Blutdruck auswirken, nämlich den Blutdruck erhöhen und die Gefäßsteifigkeit absenken. Also das ist eine nachteilige Auswirkung. Also auch diese Sachen sind jetzt nicht komplett harmlos und lassen sich aus den Entzündungsvorgängen, die das NO_2 in den Bronchien verursacht, ableiten.

So, das war jetzt erst einmal zu kurzfristigen Sachen. Bei langfristigen Sachen – das haben wir ja ausführlich in unseren Stellungnahmen schon dargelegt – da sehen wir klare Zusammenhänge mit Atemwegserkrankungen, mit Herz-Kreislauf-Erkrankungen, mit der Mortalität. Im Gegensatz zu $PM_{2,5}$, also dem Feinstaub, haben wir aber für NO_2 noch nicht so viele Studien und auch nicht so viele Langzeitstudien an Tieren. Deswegen ist die Unsicherheit da etwas größer. Wir sprechen da noch nicht von Kausalität. Wir legen da in aller Regel sehr, sehr strenge Kriterien an, bevor wir tatsächlich sagen, irgendetwas ist kausal. Deswegen sagen wir hier nur wahrscheinlich kausal, und die Effekte auf die Gesundheit sind groß, und da denke ich, wird Herr Schulz noch darauf eingehen.

Prof. Dr. Holger Schulz (Helmholtz Zentrum München, Deutsches Forschungszentrum für Gesundheit und Umwelt GmbH): Ich möchte vielleicht einfach mal, was Positives sagen. Ich denke, wir wollen ja die Luft sauber haben und deshalb einfach mal die Frage in den Raum stellen? lohnt es sich, was ja auch indirekt Ihre Frage ist? Dazu gibt es Beispiele wie Umweltzonen. In Deutschland haben wir die leider durch wissenschaftliche Studien nicht begleitet. Wir wissen zwar, die Schadenstoffbelastung geht runter, aber wir haben die Gesundheitswirkung nicht erfasst. Aber da können wir nach London zum Beispiel gucken. Da gibt es genau – und die Studie ist jetzt 2019 publiziert worden – die Wirkung der Low-Emission-Zone in London, wo es genau um NO_2 geht, und wo es um Kinder, also eine vulnerable Population ging, und um die Lungenfunktion der Kinder. Und dort sieht man schon Effekte, dass sich die Lungenfunktion bei Kindern verbessert hat, wenn man halt niedrigere NO_2-Belastungen hat. Insofern nehme ich das einfach mal als positives Beispiel, dass es sich lohnt, dort die Anstrengungen zu fahren.

Was Belastungen angeht, ist natürlich klar: Diejenigen, die wenig Einkommen haben, leben in den Bereichen, die meistens auch die höhere Exposition haben. Insofern ist dort sicherlich auch eine soziale Verzerrung. Inwieweit jetzt die Luftschadstoffe zu dieser kürzeren Lebenserwartung beitragen, das kann man nur über Risikomodelle abschätzen, wo diese ominösen Zahlen – um es mal so zu sagen – von Toten oder verlorenen Lebensjahren zwischen verschiedenen Risikofaktoren verglichen werden. Und nur d a f ü r sind diese Zahlen gedacht. Da geht es darum, dass man verschiedene Risikofaktoren hat, um dann abschätzen zu können, was bedeutet zu geringe Bewegung, was bedeutet die falsche Ernährung, was bedeutet Rauchen zum Beispiel für die Lebenserwartung. Und vielleicht das noch ganz kurz, weil das Herr Professor Greim angesprochen hat, und diese Hochrechnungen immer kommen: Man kann nicht einfach hohe und niedrige Konzentrationen – sagen wir mal im Dreisatz – umrechnen.

Wir wissen aus tierexperimentellen Untersuchungen – und wir sehen das auch in der Epidemiologie – da werde ich Ihnen gleich noch das Beispiel geben, dass die Dosiswirkungsbeziehung im unteren Bereich relativ steil ansteigt und dann im oberen Bereich abflacht und unter Umständen sogar quasi horizontal verläuft. Das sieht man experimentell für Feinstaub: wenn man einfach mal Zigarettenrauch nimmt als Beispiel und das Risiko für Herzinfarkt, dann können Sie 5 oder 20 Zigaretten am Tag rauchen, dann haben Sie etwa eine Verdoppelung des Risikos für den Herzinfarkt, also einen Anstieg um 100 Prozent. Obwohl der Unterschied der Konzentration Faktor 3 ist. Wenn Sie den Passivraucher nehmen, der deutlich…

Vorsitzende: Herr Prof. Schulz, weitere Beispiele müssten wir jetzt lassen.

Prof. Dr. Schulz: Ok, gut.

Vorsitzende: Dankeschön! Frau Hoffmann hat eine Frage an Herrn Prof. Klinger.

Abg. **Dr. Bettina Hoffmann** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich würde es vielleicht auch noch ein bisschen aufteilen wollen, zunächst Herr Klinger und vielleicht mit einem Satz noch einmal Prof. Schulz. Es ist ja klar, dass die Situation für die Diesel-Fahrer und Diesel-Fahrerinnen, das Handwerk und auch Versorgungsunternehmen wirklich schwierig ist. Das bedauern wir auch sehr. Und wir sind auch nicht für Fahrverbote, sondern wir sind für andere Maßnahmen. Aber es muss ja klar sein, dass der Gesundheitsschutz vorgeht. Das ist erst einmal glasklar für mich. Aber im Moment findet ja eine sehr eigenartige Debatte statt, will ich mal sagen. Also wissenschaftliche Erkenntnisse – wie Frau Prof. Hoffmann sie vorgetragen hat – werden in Zweifel gezogen. Sie werden nicht nur hinterfragt, was ja durchaus berechtigt ist, sondern sie werden diffamiert, sie werden schlechtgeredet. Technische Verfahren, wie jetzt eben auch vom TÜV dargestellt worden, werden infrage gestellt. Angeblich messen die Geräte nicht richtig, sie stehen an der falschen Stelle, sowieso alles Käse, was da rauskommt… – ja, so läuft ungefähr die Debatte. Auch die Kläger, die unser Recht im Grunde einfordern, werden kritisiert, was ich eigentlich falsch finde. Ich finde es richtig, dass jemand im Sinne aller auch eine Klage erheben kann und dass es auch ein Urteil dazu gibt. Und deswegen würde ich jetzt gerne noch mal eine Einordnung von Herrn Klinger dazu haben wollen: Was macht das überhaupt aus mit diesen Messstellen, gibt es da überhaupt relevante Kritik dran oder sind die Standorte so relevant für das, was jetzt quasi an Folgen zu leisten ist? Und von Prof. Schulz vielleicht auch noch mal eine Einordnung dieser Verharmlosungsdebatte – also Herr Professor Greim schwingt sich jetzt auf und redet von 3 000 Mikrogramm für die Innenluft; ist ja sowieso alles schädlich Kerzen und so, ja. Da hätte ich gern noch mal eine Einordnung, was ist da eigentlich wissenschaftlich tatsächlich haltbar? Was sind Meinungen und was sind einfach persönliche Einschätzungen? Es geht ja da um einen Cocktail von Wirkstoffen in der Luft, die alle zusammen zu sehen sind, einfach noch mal die Einordnung dazu bitte.

Prof. Dr. Remo Klinger (Rechtsanwalt): Zu der Messstellendebatte, die ja auch in den letzten Tagen und Wochen in der Politik geführt worden ist oder in der Öffentlichkeit – man sollte die Messstellen vielleicht einfach nur ein bisschen weiter wegschieben, und dann werden die Werte besser: Rechtlich ist das irrrelevant. Rechtlich spielt das überhaupt keine Rolle. Die Luftqualitätsrichtlinie sagt ganz klar, die Grenzwerte sind überall in der Stadt einzuhalten. Und dann gibt es drei Ausnahmen: Die Ausnahme a) ist eben bei bestimmten Arbeitsstätten, da gelten andere Grenzwerte. Die zweite Ausnahme ist da, wo die Öffentlichkeit nicht hinkommt. Und die dritte Ausnahme ist, auf den Fahrbahnen oder den Mittelstreifen, wenn die Fußgänger auf dem Mittelstreifen in der Regel nicht kommen. Also beim Café Einstein, dort wo die Stühle draußen stehen im Sommer, da gilt auch auf dem Mittelstreifen der Grenzwert. Wenn ich jetzt also die Messstelle 10 Meter nach hinten schiebe, dann muss ich durch eine Modellrechnung noch zusätzlich ausrechnen, wie es denn nun am Fahrbahnrand auf dem Bürgersteig in 1,50 Meter Höhe – Kindernase – letztendlich ist. Das ändert also nichts an der Rechtslage. Wenn ich in München in 4 Meter Höhe messe – was geschieht – und in Hamburg in einer Höhe von 1,50 Meter, dann stimmt der Wert in München so nicht, wie er von der Messstelle ausgewiesen ist. Denn rechtlich relevant ist dann auch der Wert in 1,50 Meter Höhe und muss zusätzlich noch eben durch Modellrechnung ermittelt werden. Also die für München offiziell bekannten Werte sind zu

niedrig. Das kommt zusätzlich noch hinzu. Insofern würde, wenn die Politik sagt, wir schieben die Messstelle mal ein bisschen weiter nach hinten und hängen sie noch höher auf, würde es rechtlich überhaupt keinen Unterschied ergeben. Man muss nur zusätzlich noch Geld ausgeben, um Modellrechnungen anzuwenden. Das Geld fehlt dann wieder bei der Luftreinhaltung – davon würde ich absehen.

Prof. Dr. Holger Schulz (Helmholtz Zentrum München, Deutsches Forschungszentrum für Gesundheit und Umwelt GmbH): Ja, jetzt hab ich noch ganz kurz Zeit für meine Antwort – also ich denke, die Kriterien, die die EPA oder die WHO oder andere Organisationen an die Grenzwerte stellen, sind extrem hoch. Und die werden auch intensiv diskutiert, sodass man davon definitiv sagen kann: das ist haltbar. Man hat auch bei beiden – sowohl WHO als EPA – in den letzten Stellungnahmen ganz klar das Statement, dass sich die Evidenz verstärkt hat gegenüber den letzten Jahren, sowohl für NO_2 als auch für Feinstaub.

Und der Cocktail ist von Ihnen natürlich ein wichtiger Hinweis. Wir diskutieren ja im Moment NO_2, wir diskutieren das im Rahmen unserer Umweltbelastung, und letztendlich wissen wir, dass wir ein hochkomplexes Gemisch haben aus Tausenden von Stoffen, was wir durch wenige Parameter charakterisieren. Und NO_2 steht möglicherweise – und dafür gibt es Hinweise – einfach für eine Belastung durch Ultrafeinstaub, Staub im Nanometerbereich, der nicht über Masse wirkt, sondern über Oberfläche. Es steht auch für aromatische Kohlenwasserstoffe, sodass wir dort im Moment eine NO_2-Wirkung epidemiologisch für Wirkstoffe mitmonitoren, die wir momentan mit unserem System oder unseren Messsystemen gar nicht erfassen.

Vorsitzende: Wir kommen in eine dritte Runde. Wir haben noch knapp 20 Minuten. Das heißt: wir können das 5-Minuten-Budget nicht mehr voll ausnützen, sondern gehen jetzt auf 3 Minuten. Und ich kündige auch an – obwohl ich Sachverständigen äußerst ungern ins Wort falle –, dass ich auf die Einhaltung dieser 3 Minuten dann achten muss, weil wir anschließend im Plenum gefragt sind.

Abg. **Karsten Möring** (CDU/CSU): Wir haben in Nordrhein-Westfalen alle Standorte untersucht. In dem Kontext habe ich zwei Fragen. Die erste Frage: Herr Dr. Wilbring, haben Sie bei Ihren Untersuchungen den Eindruck gewonnen oder festgestellt, dass bei der Auswahl der Standorte im Rahmen der von der EU vorgegebenen und bei der BImSchV festgelegten Regelung besonders ungünstige Standorte gezielt ausgewählt wurden, oder ist die Auswahl – sagen wir mal sachgemäß und bezogen auf den Ort – korrekt?

Die zweite Frage: Im Positionspapier der Pneumologischen Gesellschaft, an dem ja Herr Prof. Schulz und Frau Prof. Hoffmann mitgewirkt haben, ist in einem Artikel sehr deutlich gezeigt, wie die Messwerte, wie die Belastung in die Seitenstraßen hinein sehr schnell deutlich abnimmt. Und dann messen wir nach einer gewissen Zeit praktisch die Hintergrundbelastung und nicht mehr die konkrete Immission, die von einer bestimmten Straße ausgeht. Würden Sie denn erwarten – bei dem, was Sie vorhin angesprochen haben –, bei der Messung oder Einbeziehung der Hintergrundbelastung, dass die großräumige Verteilung auch in belasteten, hochbelasteten Städten tatsächlich sehr punktuell oder bezogen auf die verkehrsreichen Straßen überwiegend nur in diesen Straßen stattfindet?

Dr. Peter Wilbring (TÜV Rheinland Energy GmbH): Zur Frage eins: Wir haben uns ja die knapp 140 Messstellen in Nordrhein-Westfalen angeschaut. Und wenn man als Vorgabe setzt, dass in einem bestimmten Straßenzug eine Messstelle eingerichtet werden muss, dann haben wir durchweg die Erkenntnis gewonnen, dass unter den Randbedingungen der Aufstellungsmöglichkeiten im Regelfall also die bestmöglichen Positionen gewonnen worden sind.

Abg. **Karsten Möring** (CDU/CSU): Entschuldigung, was heißt bestmöglich?

Dr. Peter Wilbring (TÜV Rheinland Energy GmbH): Bestmöglich heißt: die Messstellen unterliegen einmal den Randbedingungen der 39. BImSchV, die beachtet werden müssen, und den Aufstellungsbedingungen in den Straßen selbst. Das heißt: Wenn Sie eine zweispurige und eine vierspurige Straße haben, dann ist daneben häufig ein Parkstreifen, dann kommt ein Radweg, dann kommt ein Fußweg – damit sind die Aufstellungsmöglichkeiten auf dem Parkstreifen die besten, die man verkehrstechnisch machen kann. Und das

sind dann auch die Aufstellungen, die die Randbedingungen der 39. BImSchV am besten erfüllen. Das ist im Regelfall so geregelt – bei Passivsammlern hat man mehr Variationsmöglichkeiten, die dann auch genutzt werden. Es ist nicht zu sehen, dass also die Messstellen besonders ungünstig oder ähnlich gewählt worden sind, sondern sie sind angemessen gewählt worden zur Lösung der Fragestellung, die hier geklärt werden muss.

Der zweite Punkt in der zweiten Frage, die Sie gestellt haben: Wie verhalten sich die Konzentrationen, wenn man aus diesen belasteten Straßenzügen herausgeht? Natürlich werden diese Konzentrationen dann niedriger. Es gibt durchaus Berechnungen, bei denen man dann die Linienquellen auf der Straße sehen kann, wie die über lange Strecken, solange die geschlossene Bauweise rechts und links da ist, auch gleich hoch bleiben und oben sind –, aber in dem Moment, wenn eine Querstraße kommt, wo eine Querbelüftung da ist, sinken die Werte dann natürlich ab. Die städtischen Hintergrundstellen, die also eingerichtet werden und nicht direkt in den Hauptverkehrsstraßen sind, sondern hundert oder ein paar hundert Meter versetzt in dem Hintergrund dieser Hauptverkehrsstraßen liegen, zeigen ja auch deutlich niedrigere Werte an, die sich dann eben einstellen.

Abg. **Dr. Nina Scheer** (SPD): Meine Frage geht an Herrn Prof. Klinger, und zwar wollte ich Sie bitten, noch mal kurz auf eine weiter zurückliegende Frage einzugehen, die Herr Prof. Giesberts beantwortet hatte – inwiefern Ihrer Meinung nach diese Überschreitung in Form von 10 Mikrogramm in der Verhältnismäßigkeitsanwendung tatsächlich von den Gerichten zu beachten wäre mit Blick auf eine Bewertung behördlichen Handelns? Und dann noch eine zweite Frage: Inwiefern Sie eine Verpflichtung der Hersteller – nicht der Nutzer, wie das hier schon mal anklang, sondern der Hersteller – für Nachrüstungen für eine praktikable und rechtssicher auszugestaltende Möglichkeit erachten?

Prof. Dr. Remo Klinger (Rechtsanwalt): Den Rahmen der Verhältnismäßigkeit hat das Bundesverwaltungsgericht aufgezeigt: Das ist ein zeitlicher Rahmen, der einzuhalten ist, mit der maximal letzten Grenze September 2019 für zonale Fahrverbote Euro-5. Danach gehen Fahrverbote dann eben auch für alles, was Euro-5 betrifft. Und diese zeitliche Grenze hat das Bundesverwaltungsgericht als Maßstab der Verhältnismäßigkeit herangezogen – vor dem Hintergrund, dass der EuGH gesagt hat: länger als zehn Jahre Grenzwertüberschreitung, länger als zehn Jahre rechtswidrige Zustände, sind unzumutbar und sind eben wiederum unverhältnismäßig, wenn man das anwenden würde. Und insofern würden die Gerichte natürlich schauen. Überall reden wir jetzt über Maßnahmenprogramme, Luftreinhalteplanentwürfe werden vorgelegt. Dort steht sehr viel drin, und die Kommunen versuchen sehr viel, und die Länder auch, und es führt auch tatsächlich häufig in die richtige Richtung. Und es ist auch sehr zu begrüßen und sehr wichtig zu sehen, in manchen Städten – nicht in allen, in einigen – kommt man da zu einer Grenzwerteinhaltung. Aber in einigen eben nicht und dort muss man dann eben über weitergehende Maßnahmen nachdenken. Und die Gerichte würden sich von einem 50 Mikrogramm-Gesetz – wie hier im Gesetz vorgesehen ist – nicht beeinflussen lassen. Sie würden auch sagen: steht ja soundso drin in der Regel – na, die Regel haben wir nicht, dann wenden wir es eben nicht an. Dann machen wir das, was wir soundso schon vom Bundesverwaltungsgericht vorgegeben bekommen haben – nämlich dann die Fahrverbote so, wie sie drin stehen. Es wirkt also nicht.

Die Öffentlichkeit wird nur dahingehend in gewisser Weise – es wird der Eindruck vermittelt, als würde sich was ändern. Als könne man sich ruhig ein Auto kaufen, was vielleicht die Grenzwerte jetzt nicht mehr einhält und davon betroffen wäre, weil man eben ja in einer Stadt lebt, die mit dem 50 Mikrogrammwert irgendwie zu tun oder nicht zu tun hat – das stimmt im Ergebnis nicht. Insofern eben wird sich dadurch nichts ändern. Die zweite Frage war – ganz kurz?

Abg. **Dr. Nina Scheer** (SPD): Inwiefern eine gesetzliche Regelung die Hersteller verpflichten könnte, Nachrüstungen vorzunehmen?

Prof. Dr. Remo Klinger (Rechtsanwalt): Selbstverständlich hätte man beim Auftauchen oder beim Bekanntwerden des Diesel-Skandals die Hersteller nicht zu Software-Updates verpflichten müssen, die ja, wie ich vorhin schon sagte, wirkungslos sind oder viel zu gering wirken, sondern zu Hardware-Updates. Das wäre die rechtlich einwandfreie Lösung. Das Kind ist im September 2015 in

den Brunnen gefallen, im KBA und im Bundesverkehrsministerium, als man sich in – würde ich mal sagen – auch Gesprächen mit VW dazu entschlossen hat, nur auf Software-Updates zu setzen. Dort hätte man zwingend Hardware-Updates verfügen müssen zu diesen Fahrzeugen, und dann wären diese eben nicht betroffen.

Abg. **Marc Bernhard** (AfD): Herr Prof. Greim, ich habe jetzt noch mal eine Frage. Also, was mich jetzt als Nichtmediziner so ein bisschen verwirrt: Wir haben hier jetzt ganz unterschiedliche Grenzwerte. Wir haben 40 Mikrogramm an einer Kreuzung, wo ich am Tag nur wenige Minuten bin. Zu Hause, wo ich mich relativ oft aufhalte, sind es 60 Mikrogramm – und am Arbeitsplatz, wo ich bis zu 8 Stunden oder länger am Tag bin, sind es bis zu 950 Mikrogramm. Wie kommt denn das? Was ist denn die Logik dahinter? Gibt es da eine Logik hinter diesen unterschiedlichen Grenzwerten? Ich müsste doch überall gleich gut geschützt sein? Und warum gibt es da einen Unterschied? Erste Frage.

Zweite Frage: Stellen denn die Messstationen, so wie sie aufgestellt sind – messen die denn die Lebenswirklichkeit der Menschen oder messen die nur Höchstwerte?

Prof. Dr. Helmut Greim (Technische Universität München): Die unterschiedlichen Grenzwerte haben einen unterschiedlichen Hintergrund. Es ist klar, dass am Arbeitsplatz die Grenzwerte eben nur für gesunde Erwachsene gelten – aber wie gesagt: Diese Werte sind relativ hoch im Vergleich zu den Werten, in denen im Umweltbereich bereits Effekte gesehen werden. Und da ist eben die Frage der Plausibilität, ob tatsächlich die Effekte, wenn welche auftreten, durch NO_2 oder durch das Gemisch oder wie auch immer ausgelöst werden. Die zweite Frage war?

Abg. **Marc Bernhard** (AfD): Ob die Messstationen die Lebenswirklichkeit widerspiegeln oder Höchstwerte?

Prof. Dr. Helmut Greim (Technische Universität München): Also, das versteh ich nicht, was hier immer wieder gesagt wird. In der BImSchV, da steht drin: „Schutz der menschlichen Gesundheit: Der Ort von Probenahmestellen, an denen Messungen zum Schutz der menschlichen Gesundheit vorgenommen werden, ist so zu wählen, das folgende Daten gewonnen werden: Daten über Bereiche innerhalb von Gebieten und Ballungsräumen, in denen die höchsten Werte auftreten, denen die Bevölkerung wahrscheinlich direkt oder indirekt über einen Zeitraum ausgesetzt sein wird, der im Vergleich zum Mittelzeitraum der betreffenden Immissionsgrenzwerte signifikant ist“. Das heißt also: die Messstationen sollen Informationen geben, inwieweit die Bevölkerung dauerhaft exponiert ist. Und dann wird weiterhin darauf hingewiesen, dass ältere Probenahmestellen, die diesen Kriterien eben nicht entsprechen, durchaus weiter betrieben werden können, um den Trend der Belastungen verfolgen zu können. Das impliziert aber auch, dass Sie eben die hohen Konzentrationen, die direkt an den belasteten Straßen zum Beispiel aufgestellt sind, dass die nicht automatisch eins zu eins übertragen werden können, um zu beurteilen, ob die Grenzwerte für die menschliche Gesundheit eingehalten werden.

Abg. **Judith Skudelny** (FDP): An den Herrn Worm zwei kurze Fragen. Nur damit man mal ein Gefühl hat, um wieviel Geld wir hier reden für die ALBA Berlin. Wieviel würde das denn bedeuten, wenn Sie jetzt zur Nachrüstung verpflichtet wären und in welchem Zeitraum müssten Sie diese Nachrüstungsmaßnahmen vornehmen? Und ist es für Sie logistisch machbar – wie kann man sich das vorstellen?

Und Herr Prof. Schulz, ich fand Ihre Ausführungen zur Risikoeinordnung sehr spannend, weil tatsächlich denken die Leute ja, es gibt konkret 6 000 Tote – und die denken ganz konkret individuell, dass hier Lebenszeit verloren geht. Da würde mich noch mal interessieren, wie denn diese Zahlen zu bewerten sind, insbesondere auch vor dem Hintergrund anderer Risiken? Wie Gewicht, wie Lebensverhalten und anderen Sachen auch, die natürlich bei den verschiedenen Erkrankungen mit eine Rolle spielen – wie das einfach einzuordnen ist.

Bernd-Rüdiger Worm (ALBA Berlin GmbH): Ganz kurz zu den damit im Zusammenhang stehenden Kosten. Wie ich in meinem Positionspapier ja schon ausgeführt habe, verfügen wir in Berlin – man muss es mal so sagen – über einen der modernsten Fuhrparks in der Entsorgungswirtschaft. Und trotzdem würden wir nach den Zuführungen des Jahres 2019, wo wieder ein Teil von Euro-6-Fahrzeugen eingesetzt werden, um Euro-4 oder Euro-5-Fahrzeuge abzulösen, immer

noch einen Nachrüstbedarf haben, der oberhalb 1 Million Euro liegt ohne Förderung und bei einer 80prozentigen Förderung ist es reine Mathematik, wie sich diese Kosten dann entwickeln würden, wenn wir Förderung dazu hätten. Die zweite Frage war, Frau Skudelny?

Abg. **Judith Skudelny** (FDP): In welchem Zeitraum?

Bernd-Rüdiger Worm (ALBA Berlin GmbH): Entschuldigung, ich habe den Zeitraum außeracht gelassen. Entsprechend der Verfügbarkeit der Werkstätten gehen wir davon aus, dass nur für die Umrüstung der dann noch verbleibenden Fahrzeuge 1,5 bis 2 Jahre notwendig wären, um die Fahrzeuge sukzessive durch die Werkstätten umrüsten zu lassen.

Prof. Dr. Holger Schulz (Helmholtz Zentrum München, Deutsches Forschungszentrum für Gesundheit und Umwelt GmbH): Gut, eine Minute Risiko abschätzen. Der Raucher – also das ist der Hochbelastete –, der hat etwa eine zehnjährige kürzere Lebenserwartung: sieben bis zehn Jahre. Wenn wir jetzt Richtung Feinstaub gehen, gibt es Abschätzungen: wenn wir die WHO-Empfehlung einhalten würden – also die zehn Mikrogramm –, würden wir im Prinzip zwischen sechs Monaten und ein Jahr länger leben. Das heißt: da hat man etwa einen Faktor von ganz grob gesagt 1 zu 10 – was ich für durchaus relevant ansehe.

Abg. **Ralph Lenkert** (DIE LINKE.): Herr Prof. Schulz, Sie haben ja vorhin auf ein paar Gesundheitsgefahren hingewiesen. Sie sind noch nicht ganz zu Ende gekommen – ich würde Sie bitten, das fortzusetzen.

Und dann hätte ich noch eine weitere Frage an Sie: Würden Sie nach dem Stand der heutigen Erkenntnisse die Arbeitsplatzgrenzwerte für die Stickoxidkonzentration als überarbeitungswürdig betrachten und wenn ja, in welche Richtung und warum?

Prof. Dr. Holger Schulz (Helmholtz Zentrum München, Deutsches Forschungszentrum für Gesundheit und Umwelt GmbH)**:** Zu den anderen Risiken: Wir haben diese Top-10-Liste in Deutschland. Das heißt: da steht die Luftschadstoffbelastung an neunter Stelle, und logischerweise stehen z. B. die Fehlernährung, Bluthochdruck weiter oben. Es ist aber z. B. vergleichbar im Prinzip zum Bewegungsmangel – also durchaus einem anderen relevanten Lebensstilfaktor, den wir haben. Was die Frage des Arbeitsplatzes angeht, ist es natürlich schwierig – da muss ich ganz ehrlich sagen, da bin ich nicht der Experte. Ich habe eine Abschätzung mal gemacht, die nicht richtig ist – betone ich –, aber einfach vielleicht mal plakativ. Wenn man halt sich überlegt: was wird mit den 950 Mikrogramm, die einer am Arbeitsplatz bekommt über die 8 Stunden, 40 Stunden pro Woche auf das Jahr gerechnet, und das vergleichen mit den 40 Mikrogramm über 24 Stunden, usw. – dann kommt man grob auf einen Faktor 1 zu 5. Wie gesagt: ist eine ganz grobe Abschätzung – nur mal, um eine Idee zu kriegen. Der wichtige Aspekt ist der Arbeitsplatz – ist der gesunde Erwachsene, der arbeitsmedizinisch überwacht wird. Der Grenzwert, über den wir hier diskutieren, das ist der Wert, der die vulnerable Bevölkerung schützen muss – die Jungen, die Kinder, die Erkrankten – und da haben wir etwa einen Faktor 1 zu 5. Und das ist durchaus eine realistische Geschichte, wenn man das, was nicht der richtige Ansatz ist, einfach mal grob über ein Jahr extrapoliert. Das wäre eigentlich schon die Antwort, denke ich.

Abg. **Ralph Lenkert** (DIE LINKE.): Dann würde ich noch ganz kurz die Frage stellen: Können Sie noch kurz was zu der Londoner Studie sagen, vielleicht noch zu weiteren Ergebnissen?

Prof. Dr. Holger Schulz (Helmholtz Zentrum München, Deutsches Forschungszentrum für Gesundheit und Umwelt GmbH)**:** Die Londoner Studie hat sich halt die Lungenfunktion von Kindern über knapp zehn Jahre angeschaut und hat wirklich geguckt, weil dort waren die NO_2-Belastungen, glaube ich, auch bis zu den 100 Mikrogramm, die halt von der EPA auch akzeptiert werden. Und dort sieht man, dass erstens die Maßnahmen zur Luftreinhaltung gegriffen haben. Das heißt: dass von etwa 70 Prozent der Stellen, die vorher die Überschreitungen hatten, diese jetzt nicht mehr vorlagen – es lohnt sich, wie gesagt. Und zweitens: dass die Lungenfunktion, die man vorher bei den hochbelasteten Kindern gefunden hat, die schlechter war gegenüber den niedrig belasteten, dass sich die Lungenfunktion bei denen, die in dem niedrig belasteten Bereich sind, entsprechend halt verbessert hat. Das sind keine großen

Änderungen – da reden wir über Milliliter – 20 Milliliter. Nur falls Sie das mal lesen: wir verlieren, wenn wir erwachsen sind, pro Jahr 20 Milliliter. Das heißt: wenn wir 20 Milliliter weniger Lunge haben, bedeutet das sozusagen etwas plakativ gesprochen: ein Lungenlebensjahr – nur um auch die Zahlen mal zu relativieren.

Abg. **Steffi Lemke** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich möchte mich zunächst einmal bei allen Sachverständigen herzlich für diese sehr sachlich und faktenorientiere Anhörung bedanken. Ich habe viel gelernt aus ganz verschiedenen Richtungen. Ich bedauere zutiefst, dass der Abgeordnete und Bundesverkehrsminister Scheuer nicht an der Anhörung teilgenommen hat. Ich würde aber gerne zur Frage noch kommen. Was für mich noch nicht beantwortet ist: was wird denn jetzt passieren, wenn dieses Gesetz der großen Koalition im Bundesanzeiger veröffentlicht ist? Also haben wir damit zu rechnen, dass dann Fahrverbote, die jetzt verhängt worden sind, nicht mehr verhängt werden würden? Würden die gleichen Werte gemessen, werden Fahrverbote zurückgenommen? Also was werden die ganz praktischen Auswirkungen dieses Gesetzes sein – um beispielsweise die Dieselfahrer, die jetzt in der Rechtsunsicherheit sind, dann entweder aus Fahrverboten zu entlassen oder bleibt die Lage diesbezüglich letztendlich in der Realität unverändert?

Prof. Dr. Remo Klinger (Rechtsanwalt): Die Realität und auch die rechtliche Realität ändern sich dadurch überhaupt nicht. Das Gesetz ist redundant. Es schreibt nur ab, was das Bundesverwaltungsgericht schon entschieden hat, fügt aber dann noch diesen 50 Mikrogramm-Wert ein, den das Bundesverwaltungsgericht nicht kennen konnte, weil es ihn im Unions-Recht nicht gibt. Da stehen nun mal 40 drin, und ich kann mir schlechterdings nicht vorstellen, dass ein Gericht sagen würde: na ja, 20 Prozent mehr oder weniger interessieren uns nicht. Es ist ein Grenzwert – und Grenzwerte kennen wir im Immissionsschutzrecht nur sehr, sehr wenige. Und hier ist eben ein Grenzwert gesetzt worden, den wir auch in der Luftqualitätsrichtlinie sonst so nicht kennen – den kennen wir für Feinstaub dort. Aber andere Werte sind bloße Zielwerte oder eben kritische Werte. Hier ist es ein fixer Grenzwert. Und die Frage der Verhältnismäßigkeit – wie ich schon mehrfach andeutete – ist durch das Bundesverwaltungsgericht auch schon entschieden worden. Es würde sich also im Endeffekt nichts ändern. Es würde ja faktisch sonst die Situation eintreten, dass ich bei einer fixen Steuerpflicht nicht sagen könnte gegenüber einem Steuerbescheid: 20 Prozent mehr oder weniger ist unverhältnismäßig, ich habe schließlich anderes zu bezahlen, ich zahl einfach 20 Prozent weniger – das geht ja auch nicht. Da würden die Gerichte – glaube ich, bei einem Grenzwert, und der ist explizit so formuliert, dass er sagt: es ist ein Wert, der nicht überschritten werden darf, seit 2010 nicht überschritten werden darf – bei einer jetzt schon fast 10jährigen Überschreitung das nicht hinnehmen und würden dann eben schauen, welche Maßnahmen habt ihr, um das einzuhalten. Wie sieht es aus im Laufe des Jahres 2019? Und wenn diese Maßnahmen genügen, um eine Grenzwerteinhaltung sicherzustellen, und man da auf der sicheren Seite tatsächlich liegt und das auch mit hinreichender Sicherheit sagen kann, dann wird man keine Fahrverbote verhängen. Wenn man aber eben Maßnahmen hat – und man sieht es ja in vielen Städte, das schon sehr viel versucht wurde und getan ist – und landet dann trotzdem bei 49 oder wie in einigen Städten eben bei 55 oder wie in München bei deutlich über 60 Mikrogramm – ja dann wird es wohl nicht genügen, und dann wird die Konsequenz eben auch sein, dass man entsprechende Fahrverbote verhängt. Ich hoffe, dass die Hardware-Nachrüstung noch rechtzeitig kommt, sodass die Wenigsten davon tatsächlich real betroffen sind und eben die Luft trotzdem sauberer wird.

Vorsitzende: Vielen Dank! Damit sind wir am Ende unserer heutigen Anhörung. Danke an die Kolleginnen und Kollegen für die Fragen und ganz herzlichen Dank an Sie, liebe Sachverständige, für Ihre Stellungnahmen und Antworten, die uns, denke ich, alle ein Stück weit klüger gemacht haben. Man darf wahrscheinlich gespannt sein, wie das, was wir heute gehört haben, in den weiteren Beratungen auf den Gesetzentwurf Einfluss nimmt. Ganz herzlichen Dank und einen guten Nachhauseweg.

Schluss der Sitzung: 13:02 Uhr

Sylvia Kotting-Uhl, MdB
Vorsitzende

Anlage 1

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
Ausschussdrucksache
19(16)156-D
zur Anhörung am 30.01.2019
23.01.2019

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände

Deutscher Städtetag · DEUTSCHER LANDKREISTAG · DStGB Deutscher Städte- und Gemeindebund www.dstgb.de

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

Frau Vorsitzende
Sylvia Kotting-Uhl, MdB
Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit
Platz der Republik 1
11011 Berlin

23.01.2019/pu/sei

Bearbeitet von
Axel Welge

Telefon +49 221 3771-281
Telefax +49 221 3771-7609

E-Mail:
axel.welge@staedtetag.de

Marc Elxnat
Telefon +4930/ 773 07- 211
Telefax +4930/ 773 07- 200

E-Mail:
marc.elxnat@dstgb.de

Aktenzeichen
70.16.01 D

Entwurf eines Dreizehnten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) (Bt-Drs. 19/6335)
hier: Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Ausschusses am 30. Januar 2019

Sehr geehrte Frau Kotting-Uhl,

vielen Dank für Ihre Einladung zur o.a. Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit. Zu dem vorgelegten Gesetzentwurf der Bundesregierung geben wir folgende Stellungnahme ab:

1) Die in Art. 1 des Gesetzentwurfs vorgesehene Bestimmung des § 47 Abs. 4a BImSchG, nach der Fahrverbote für Dieselfahrzeuge wegen der Überschreitung des Immissionsgrenzwertes für Stickstoffdioxid in der Regel nur in Gebieten in Betracht kommen, in denen der Wert von 50 Mikrogramm Stickstoffdioxid pro Kubikmeter Luft (µg/m^3) im Jahresmittel überschritten worden sind, schränkt den Abwägungsprozess der für die Luftreinhalteplanung zuständigen Stellen im Rahmen der Überprüfung der Verhältnismäßigkeit bewusst ein, um die individuelle Mobilität nicht zu beschneiden. Allerdings entsteht das Risiko, dass die Rechtsprechung im Umkehrschluss bei einer Stickstoffdioxidbelastung von über 50 µg/m^3 Luft generell und zwingend die Verhältnismäßigkeit von Verkehrsverboten annehmen wird. Gerade für die Fortschreibung der Luftreinhaltepläne in stark belasteten Kommunen wäre also die vorgesehene Regelung eine deutliche Vorgabe für Fahrverbote. Es bedarf deshalb einer Klarstellung im Gesetz, dass bei Überschreitung des Wertes von 50 µg/m^3 ein Abwägungsprozess, ob Fahrverbote eingeführt werden, in jedem Fall zu erfolgen hat und somit kein Automatismus eintritt. Zudem sollte ein entsprechender Hinweis auch in der Begründung gegeben werden.

   Fahrverbote dürfen immer nur die Ultima-Ratio einer Abwägung der allgemeinen Hand-

lungsfreiheit des Einzelnen und der potentiellen Gesundheitsschädigung der Betroffenen sein. Das Ziel der Kommunen ist es, eine echte Verkehrswende unter Einbeziehung aller Verkehrsträger durchzuführen und damit nicht nur das isolierte Problem der Stickoxide zu betrachten, sondern auch die CO_2-Emissionen des Verkehrs zu reduzieren und die Luftqualität insgesamt zu verbessern.

2) Zudem sollte im vorliegenden Gesetzentwurf klargestellt werden, ob unter „Verkehrsverboten“ streckenbezogene und/oder zonale Fahrverbote zu verstehen sind. Streckenbezogene Fahrverbote führen in der Regel nicht zur flächendeckenden Einhaltung der NO_2-Grenzwerte in den besonders belasteten Innenstädten. Zwar können streckenbezogene Fahrverbote eine Verbesserung der Luftbelastungssituation in der jeweiligen Straße erzielen. Die Folge eines solchen Verbots ist jedoch ein Verdrängungseffekt, der auf den Umfahrungsstrecken zu Staus und zu einer Verschlechterung der Immissionssituation führt. In Einzelfällen können neue Überschreitungen des NO_2-Grenzwertes die Folge sein, was nach der Grundsatzentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 27.02.2018 nicht zulässig ist.

3) In der Begründung zu diesem Gesetzentwurf wird unter A (Allgemeiner Teil, I. Zielsetzungen und Notwendigkeit der Regelungen) im zweiten Absatz davon ausgegangen, „dass der europarechtlich vorgegebene Luftqualitätsgrenzwert für Stickstoffdioxid bereits aufgrund der Maßnahmen, die die Bundesregierung schon beschlossen hat, ... auch ohne Verkehrsverbote ... eingehalten wird“. Aufgrund einer von der Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz des Landes Berlin im letzten Jahr durchgeführten Modellrechnung, die auch auf andere Städte übertragbar ist, erscheint diese Annahme der Bundesregierung falsch. Vielmehr kommt die Berliner Untersuchung zu folgenden Ergebnissen:

   - Die Software-Updates führen an einer stark frequentierten Berliner Hauptverkehrsstraße bis 2020 zu einer NO_2-Reduzierung von einem Mikrogramm.
   - Die Elektrifizierung des Verkehrs wird bis 2020 aufgrund der überschaubaren Marktverfügbarkeit für Elektrofahrzeuge ebenfalls nur zu einer Minderungswirkung von einem Mikrogramm NO_2 führen.
   - Auch die Digitalisierung des Verkehrs, hinter der sich fast ausnahmslos entweder nicht direkt wirksame oder nur mittel- bis langfristig realisierbare Maßnahmen verbergen, führt zu ähnlichen Ergebnissen.
   - Die Hardware-Nachrüstung von schweren kommunalen Nutzfahrzeugen führt aufgrund der geringen Fahrzeugzahl ebenfalls zu einer NO_2-Minderungswirkung, die kaum messbar ist.
   - Durch eine Nachrüstung von ÖPNV-Bussen mit Abgasreinigungssystemen kann eine Reduktion der NO_2-Belastung um mehrere Mikrogramm erreicht werden. Dies gilt allerdings nur für die Städte, in denen diese Nachrüstung noch nicht abgeschlossen ist.
   - Die Hardware-Nachrüstung von Liefer- und Handwerkerfahrzeugen stellt sich als sinnvolle Minderungsmaßnahme dar. Allerdings führt auch diese Nachrüstung nur zu einer Abnahme der NO_2-Konzentration von weniger als 2 Mikrogramm.

   Die Automobilindustrie ist zusammen mit dem Bund gefordert eine Regelung zur Nachrüstung der betroffenen PKW zu finden, da nicht die Kommunen oder die Dieselfahrer die aktuelle Situation verschuldet haben, sondern die Automobilindustrie und diese damit auch in der Pflicht ist ihren Teil zur Lösung beizutragen. Dazu ist es erforderlich, die technischen Voraussetzungen für die Nachrüstungen zeitnah zu schaffen und diese dann auch umsetzen zu können.

Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass nicht alle Kraftfahrzeuge der Schadstoffklasse EURO 6 den Wert von 270 mg Stickoxide pro Kilometer einhalten.

4) Nach der Entwurfsregelung des § 47 Abs. 4 Nr. e BImSchG dürfen Handwerker- und Lieferfahrzeuge in jedem Fall dann in Verkehrsverbotszonen einfahren, wenn sie mit öffentlichen Mitteln des Bundes gefördert worden sind. Diese Regelung bedeutet im Umkehrschluss, dass alle übrigen Halter von diesen Fahrzeugen, die auf eigene Kosten nachgerüstet haben, nicht privilegiert sind. Hier darf es keine Ungleichbehandlung zwischen denjenigen, die freiwillig, privat nach dem Stand der Technik nachgerüstet und denjenigen geben, die eine öffentliche Förderung in Anspruch genommen haben. Diese Regelung sollte deshalb korrigiert werden.

Wir wären Ihnen dankbar, wenn Sie unsere Anregungen im weiteren Verfahren berücksichtigen würden.

Detlef Raphael
Beigeordneter
des Deutschen Städtetages

Matthias Wohltmann
Beigeordneter
des Deutschen Landkreistages

Timm Fuchs
Beigeordneter des
Deutschen Städte- und Gemeindebundes

Anlage 2

Prof. Dr. Ludger Giesberts LL.M.
DLA Piper UK LLP
Augustinerstraße 10
50667 Köln
T +49 221 277 277 350
F +49 221 277 277 80
E ludger.giesberts@dlapiper.com
W www.dlapiper.com

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
Ausschussdrucksache
19(16)156-H
zur Anhörung am 30.01.2019
29.01.2019

Entwurf eines Dreizehnten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes BImSchG (BT-Drs. 19/6335)

Hier: Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung durch den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Nukleare Sicherheit im Deutschen Bundestag

Sehr geehrte Frau Kotting-Uhl,

für Ihre Einladung zur oben genannten Anhörung bedanke ich mich herzlich. Zum vorgelegten Gesetzesentwurf der Bundesregierung nehme ich wie folgt Stellung:

1. Ausgangspunkt einer juristischen Betrachtung

Eine juristische Betrachtung des vorliegenden Gesetzesentwurfs der Bundesregierung wirft die Frage nach vom Gesetzgeber zu beachtenden höherrangigem Recht auf. Dies sind europarechtliche Anforderungen und auf deutscher Ebene das Grundgesetz. Diese Grenzen hat der Gesetzgeber zu beachten. Ansonsten besteht ein weitgehender gesetzgeberischer Gestaltungspielraum.

Ausgangspunkt der Betrachtung ist deshalb die Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa. Der darin angeführte Luftqualitätsgrenzwert von 40 Mikrogramm/m3 im Jahresmittel für Stickstoffdioxidimmission ist zwingend zu beachten. Mit der 39. BImSchV ist diese Richtlinienvorgabe in deutsches Recht umgesetzt worden. Dieser Grenzwert kann vom deutschen Gesetzgeber nicht abgeändert werden. Der Gesetzgeber ist befugt, solche Auswahlregeln im Einklang mit höherrangigem Recht für Behörden und Gerichte zu setzen.

2. Grenzwert von 40 Mikrogramm/m^3 bleibt unberührt

Beim vorliegenden Gesetzesentwurf geht es indes nicht um eine Abänderung des Grenzwertes von 40 Mikrogramm/m3. Ausweislich des eindeutigen Wortlautes der Neuregelung in § 47 Abs. 4a BImSchG wird allein eine Regelung über die **Auswahl von Maßnahmen zur Luftreinhaltung** getroffen. Dies ist aber weder eine ausdrückliche noch eine faktische Abänderung des Grenzwertes. Der Gesetzgeber setzt vielmehr Maßgaben für die

Prof. Dr. Ludger Giesberts LL.M.
DLA Piper UK LLP
Augustinerstraße 10
50667 Köln
T +49 221 277 277 350
F +49 221 277 277 80
E ludger.giesberts@dlapiper.com
W www.dlapiper.com

notwendigerweise zu treffende Auswahl unter der Vielzahl der in Betracht kommenden Maßnahmen.

Breits die jetzige Fassung des § 47 BImSchG setzt solche Anforderungen an die Auswahl von Maßnahmen: Die zuständige Behörde hat einen Luftreinhalteplan aufzustellen, welcher die **erforderlichen** Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung von Luftverunreinigungen festlegt und den Anforderungen der Rechtsverordnung entspricht. Maßnahmen müssen nach § 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG **geeignet** sein, den Zeitraum einer Überschreitung von bereits einzuhaltenden Immissionsgrenzwerten **so kurz wie möglich** zu halten. Schließlich ist auf § 47 Abs. 4 Satz 1 BImSchG zu verweisen, wonach Maßnahmen **entsprechend des Verursachungsanteils** unter Beachtung des **Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit** gegen **alle Emittenten** zu richten sind.

Die jetzt angedachte Regelung trifft eine weitere Regelung zur Auswahl von Maßnahmen. § 47 Abs. 4a Satz 1 BImSchG sieht vor, dass für Kfz mit Selbstzündungsmotor Fahrverbote **regelmäßig** nur in Gebieten in Betracht kommen, in denen der Wert von 50 Mikrogramm Stickstoffdioxid/m^3 im Jahresmittel überschritten wird. Der Gesetzgeber regelt damit indirekt, dass für Gebiete, in denen Grenzwertüberschreitungen zwischen 40 und 50 Mikrogramm/m^3 bestehen, regelmäßig kein Fahrverbot in Betracht kommt. Eine solche Auswahlregelung lässt den Grenzwert vollständig unberührt. Mit Blick auf den Regelungsinhalt ist dies ohnehin offensichtlich. Dies gilt auch in faktischer Hinsicht, weil eine Auswahlregelung den eindeutigen Grenzwert nicht obsolet macht. Die Pflicht zur Einhaltung des Vorsorge- bzw. Risiko-Grenzwertes bleibt bestehen.

3. Gesetzgeber gibt für Maßnahmenauswahl eine Regelbetrachtung vor

Der Gesetzgeber legt mit § 47 Abs. 4a BImSchG lediglich fest, was Behörden aus verfassungsrechtlichen und europarechtlichen Gründen ohnehin durchzuführen haben. Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit gilt kraft Verfassungsrechts und Europarechts[1]:

[1] Siehe die oben genannte Richtlinie 2008/50/EG in der die Verhältnismäßigkeit ausdrücklich in S. 2 des 25. Erwägungsgrundes in Bezug genommen wird und EuGH, 22. Februar 2018 C – 336/16, Rn 93.

Prof. Dr. Ludger Giesberts LL.M.
DLA Piper UK LLP
Augustinerstraße 10
50667 Köln
T +49 221 277 277 350
F +49 221 277 277 80
E ludger.giesberts@dlapiper.com
W www.dlapiper.com

Das Bundesverwaltungsgericht führt zum Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in seinen beiden Entscheidungen vom 27.02.2018 folgendes aus:

> „Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beherrscht jegliches staatliche Handeln und hat verfassungsrechtlichen Rang. Er ergibt sich aus dem Rechtstaatsprinzip und aus dem Wesen der Grundrechte selbst, die als Ausdruck des allgemeinen Freiheitsanspruchs des Bürgers gegenüber dem Staat von der öffentlichen Gewalt jeweils nur soweit beschränkt werden dürfen, als es zum Schutz öffentlicher Interessen unerlässlich ist (…) Hinsichtlich von Maßnahmen der Luftreinhaltung sieht zudem das einfache Recht in § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG ausdrücklich vor, dass Maßnahmen entsprechend des Verursacheranteils und unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit festzulegen sind. Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit darf eine staatliche Maßnahme auch dann, wenn sie zur Erreichung eines legitimen Zwecks geeignet und erforderlich ist, nicht außer Verhältnis zum Zweck beziehungsweise zum Ziel der Maßnahme stehen. Das Gebot der Verhältnismäßigkeit erfordert eine Abwägung zwischen dem Nutzen der Maßnahme und den durch diese herbeigeführten Belastungen und setzt den Belastungen hierdurch eine Grenze (…).
>
> Die allgemeinen Rechtsgrundsätze, zu denen auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gehört, sind ebenfalls Bestandteil der Rechtsordnung der Europäischen Union (…).
>
> Mithin muss die nähere Ausgestaltung des in Betracht zu ziehenden Verkehrsverbotes angemessen und für die vom Verbot Betroffenen zumutbar sein. Dies erfordert von dem Beklagten eine Abwägung zwischen den mit der Überschreitung der geltenden NO2-Grenzwerte verbundenen Risiken für die menschliche Gesundheit mit den Belastungen und Einschränkungen, die mit dem Verkehrsverbot insbesondere für die betroffenen Fahrzeugeigentümer, Fahrzeughalter und Fahrzeugnutzer – und darüber hinaus auch für die Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft – verbunden sind.“[2]

Bei der Auswahl von Maßnahmen für Zwecke der Grenzwerteinhaltung ist somit das Verhältnismäßigkeitsprinzip anzuwenden. Maßnahmen müssen geeignet, erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinne sein. Bei der Anwendung sind die verschiedenen Betroffenen zu beachten. Hier sind unter anderem die in ihrer Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 GG) sowie die durch Fahrverbote in ihrer Mobilität (Art. 2 und 11 GG), ihrem Beruf (Art. 12 GG) sowie in ihrem Eigentum (Art. 14 GG) Betroffenen anzuführen. Auch ohne die in § 47 Abs. 4a BImSchG angedachte Regelung müsste dies geprüft werden. Die planaufstellende Behörde muss sich also fragen, ob Fahrverbote gleich welchen Umfangs (streckenbezogen, aber

[2] BVerwG vom 27.02.2018, 7 C 30/17 Rn. 39-41 (Stuttgart) und BVerwG vom 27.02.2018, 7 C 26/16, Rn. 36-38 (Düsseldorf); Vgl. auch die Zulassungsbeschluss des Hessischen VGH vom 17.12.2018, 9 A 2037/18.Z, Rn. 15-17.

Prof. Dr. Ludger Giesberts LL.M.
DLA Piper UK LLP
Augustinerstraße 10
50667 Köln
T +49 221 277 277 350
F +49 221 277 277 80
E ludger.giesberts@dlapiper.com
W www.dlapiper.com

insbesondere auch zonenbezogen) **bei geringfügigen Grenzwertüberschreitungen nicht zu scharfe Mittel** im Vergleich zu den anderweitigen Grundrechtsbeeinträchtigungen darstellen. Es macht für die Schutzwürdigkeit der in ihrer Gesundheit Betroffenen einen Unterschied, ob eine Grenzwertüberschreitung bei 41 Mikrogramm/m^3 vorliegt oder bei 61 Mikrogramm/m^3. Durch die Einführung des § 47 Abs. 4a BImSchG setzt der Gesetzgeber eine Regel für die behördliche Prüfung der Auswahl von Maßnahmen. Diese Regel mag man dogmatisch als Begrenzung des behördlichen Planungsermessens ansehen oder als ermessenslenkende Vorschrift betrachten.

Die angedachte Auswahlregel kann zudem die Frage aufwerfen, ob der Gesetzgeber mit 50 Mikrogramm/m^3 den richtigen Wert für die Grenzziehung getroffen hat, ab welcher NO_2-Konzentration auch ein Fahrverbot als Maßnahme in Betracht kommt. Hier besteht seitens des Gesetzgebers ein Spielraum. Aus höherrangigem Recht lässt sich deshalb keine Regelung ableiten, die zu einem bestimmten Wert führt. Weder aus dem Verfassungsrecht noch dem EU-Recht können Grundsätze abgeleitet werden, die zu einem konkreten Grenzwert führen. Eine „Punktlandung“ für einen bestimmten Grenzwert wird man hier – wie auch ansonsten im (Umwelt-)Recht – nicht herleiten können.

Dies gilt übrigens auch für den seitens des EU-Gesetzgebers gesetzten Grenzwert von 40 Mikrogramm/m^3 für Stickstoffdioxidimmissionen. Wenn dieser Grenzwert abgeändert werden soll, weil dieser in fachlich-technischer Hinsicht als zu hoch oder zu niedrig angesehen wird, dann geht dies allein über eine Entscheidung des EU-Gesetzgebers hinsichtlich der Richtlinie und des deutschen Verordnungsgebers hinsichtlich der die Richtlinie umsetzenden Rechtsverordnung.

4. EU-Recht steht Neuregelung nicht entgegen

§ 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG schreibt vor, dass Maßnahmen eines Luftreinhalteplans geeignet sein müssen, den Zeitraum von Überschreitungen **„so kurz wie möglich“** zu halten. Hier mag die Frage aufgeworfen werden, ob die neue Regelung in 47 Abs. 4a BImSchG nicht eine Verzögerung herbeiführt, sodass eine Grenzwertüberschreitung nicht „so kurz wie möglich“ gehalten wird. Darin könnte ein EU-Verstoß gesehen werden, da die Formulierung in § 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG auf eine entsprechende Vorschrift in der oben genannten Richtlinie zurückzuführen ist (Art. 23 Abs. 1 Untersatz 2). Hierzu ist festzuhalten, dass darin kein

Prof. Dr. Ludger Giesberts LL.M.
DLA Piper UK LLP
Augustinerstraße 10
50667 Köln
T +49 221 277 277 350
F +49 221 277 277 80
E ludger.giesberts@dlapiper.com
W www.dlapiper.com

Verstoß liegt. Der Gesetzgeber hat durch die Formulierung „so kurz wie möglich" schon zum Ausdruck gebracht, dass er eine sofortige und jederzeitige Grenzwerteinhaltung als **nicht realistisch** ansieht. Wenn dies der Fall wäre, hätte er die Formulierung „so kurz wie möglich" nicht wählen können. Mit der Formulierung der Maßnahme führt der Gesetzgeber die Eignung der Maßnahmen auf ein realistisches Maß zurück. Der Planaufsteller hat somit bei der Eignung der Maßnahmen einen **„Realitätsvorbehalt"** eingebaut, in dem er darauf abstellt, was möglich ist.

Darüber hinaus ist zu beachten, dass Maßnahmen nicht nur den Eignungstest bestehen müssen, sondern wie ausgeführt auch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen müssen. Vor diesem Hintergrund spielen die Grundechte anderweitig Betroffener eine Rolle. Die Grenzwerteinhaltung wird schon heute **weder EU-rechtlich noch nach BImSchG „um jeden Preis" gefordert**.

5. Ausnahmenkatalog sollte ohne Diskriminierungen aufgestellt werden

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass bestimmte Kraftfahrzeuge von Verkehrsverboten ausgenommen sind (§ 47 Abs. 4a Satz 2 BImSchG). Der **Entwurf trägt damit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip Rechnung** für Fahrzeuge mit geringeren Stickstoffimmissionen (siehe hier Ziffern 1 und 2, für Fahrzeuge Euro 6 und bestimmte Euro 4 und Euro 5 Fahrzeuge mit geringen Stickstoffimmissionen im realen Fahrbetrieb).

Die Entwurfsregelungen in § 47 Abs. 4a Satz 2 Ziffer 4 und 5 BImSchG erscheinen rechtlich zweifelhaft, weil sie für eine Ausnahme an eine öffentliche Förderung anknüpfen. Kann also jemand die Anforderungen an eine öffentliche Förderung nicht erfüllen, so bekommt er nicht nur keine öffentliche Förderung für den Einsatz von neuer Abgastechnologie, sondern wird darüber hinaus auch vom Verkehrsverbot erfasst.

In § 47 Abs. 4a Satz 2 Ziffer 4 BImSchG werden **schwere Kommunalfahrzeuge** vom Verkehrsverbot ausgenommen. Hintergrund ist die öffentliche Förderung. Zu den schweren Kommunalfahrzeugen zählen ausweislich der Förderrichtlinie[3] bestimmte juristische

[3] Förderrichtlinie für die Nachrüstung von mit Selbstzündungsmotor angetriebenen Nutzfahrzeugen mit einer zulässigen Gesamtmasse von mehr als 3,5 t (schwere Kommunalfahrzeuge) der Schadstoffklassen Euro I, II, III, IV, V und EEV vom 15. November 2018.

Prof. Dr. Ludger Giesberts LL.M.
DLA Piper UK LLP
Augustinerstraße 10
50667 Köln
T +49 221 277 277 350
F +49 221 277 277 80
E ludger.giesberts@dlapiper.com
W www.dlapiper.com

Personen. Dies sind Gebietskörperschaften, kommunale Unternehmen sowie öffentliche und private Unternehmen, die also Dienstleistungserbringer für kommunale Betriebe agieren. Private Unternehmen sind also nur erfasst, wenn es sich um juristische Personen handelt. Private Personen sind also ausgenommen. Darüber hinaus muss das private Unternehmen als Dienstleistungserbringer für kommunale Betriebe agieren. Damit sind Unternehmen nicht erfasst, die Abfallentsorgung im Bereich von Gewerbe- und Industrieunternehmen vornehmen. Diese **Ungleichbehandlung** erscheint sachlich nicht gerechtfertigt. Darin liegt ein Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz nach Art. 3 Abs. 1 GG.

Rechtlich nicht überzeugend ist auch die unterschiedliche Behandlung für **Handwerker– und Lieferfahrzeuge** in § 47 Abs. 4a Satz 3 Ziffer 5 BImSchG. In der Vorschrift wird eine Ausnahme für Fahrzeuge vorgesehen, die in den räumlichen Anwendungsbereich für eine bestimmte Förderung fallen. Förderberechtigt sind Fahrzeughalter mit gewerblich genutzten Fahrzeugen von 2,8 – 7,5 t, die ihren Firmensitz in der von Grenzwertüberschreitungen betroffenen Stadt oder den angrenzenden Landkreisen haben sowie gewerbliche Fahrzeughalter, deren Firma nennenswerte Aufträge in der Stadt hat[4]. Abgesehen von der zu beanstandenden Unbestimmtheit einer solchen Fördervoraussetzung wird hier eine Grenze gezogen zwischen solchen Fahrzeughaltern, die förderberechtigt sind und damit von der Ausnahme erfasst sind, und solchen, die keine Förderung erhalten, weil sie außerhalb des räumlichen Anwendungsbereichs ihren Firmensitz haben bzw. keine nennenswerten Aufträge (weniger als 25% der Aufträge des Halters) in der betreffenden Stadt haben.

Sollte für diese Handwerker keine anderweitige Ausnahme begründet werden können, dann kann dies zu **schweren Wettbewerbsverzerrungen** führen. Es kann der Fall auftreten, dass ein Handwerker von der Ausnahme erfasst ist, ein anderer jedoch nicht, weil er nicht in den räumlichen Anwendungsbereich fällt. Letzterer könnte allein deshalb einen Auftrag nicht wahrnehmen, weil das dann für ihn bestehende Fahrverbot ihn von der Fahrt zu seinen potenziellen Kunden abhält. Auch darin liegt ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Handwerker aus dem EU-Ausland können zudem eine **Beeinträchtigung ihrer Grundfreiheiten** nach Art. 34 ff., 49 ff., 56 ff. sowie Art. 92 AEUV geltend machen.

[4] Vgl. Jeweils Ziffer 3 der Förderrichtlinie für leichte und schwere Handwerker – und Lieferfahrzeuge vom 18.11.2018 bzw. 10.12.2018.

Prof. Dr. Ludger Giesberts LL.M.
DLA Piper UK LLP
Augustinerstraße 10
50667 Köln
T +49 221 277 277 350
F +49 221 277 277 80
E ludger.giesberts@dlapiper.com
W www.dlapiper.com

Angesicht dessen ist zu empfehlen, eine solche Beschränkung herauszunehmen bzw. die Ausnahme entsprechend auszuweiten.

6. Nicht abschließender Ausnahmenkatalog empfehlenswert

Im Hinblick darauf, dass die Anzahl der erforderlichen Ausnahmen nur schwer vorhersehbar ist, erscheint es zudem ratsam, den Katalog der Ausnahmen als eine **nicht abschließende Aufzählung** auszugestalten, d. h. es wird ausdrücklich klargestellt, dass es über die ausdrücklich genannten Ausnahmen im Einzelfall weitere geben kann. § 47 Abs. 4a Satz 2 BImSchG könnte im Einleitungssatz wie folgt formuliert werden: „Insbesondere folgende Kraftfahrzeuge sind von Verkehrsverboten ausgenommen“.

Prof. Dr. Ludger Giesberts, LL.M. (LSE)
Rechtsanwalt

Anlage 3

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Ausschussdrucksache
19(16)156-C

zur Anhörung am 30.01.2019

23.01.2019

ZDH
ZENTRALVERBAND DES DEUTSCHEN HANDWERKS

Stellungnahme

Zum Entwurf eines Dreizehnten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes

Berlin, im November 2018, aktualisiert im Januar 2019
Abteilung Wirtschaft, Energie und Umwelt

DAS HANDWERK
DIE WIRTSCHAFTSMACHT. VON NEBENAN.

Im Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) sind die 53 Handwerkskammern und 48 Fachverbände des Handwerks organisiert. Der ZDH vertritt damit die Interessen von rund einer Million Handwerksbetrieben in Deutschland mit über 5,5 Millionen Beschäftigten und 365.000 Auszubildenden.

Entwurf eines Dreizehnten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes

Der ZDH hatte zum Referentenentwurf für ein 13. Gesetz zur Änderung des BImschG des BMU (Stand 30. Oktober 2018) eine vorläufige Stellungnahme abgegeben, da vor dem Hintergrund der sehr kurzen Rückmeldefrist keine vollständige Einbeziehung der Handwerksorganisation möglich gewesen war, und konzentriert sich dabei vor allem auf Aspekte der sachgerechten Einbeziehung von Nutzfahrzeugen in die geplanten Regelungen. Diese Stellungnahme hat der ZDH im Folgenden in Hinblick auf den nun vorliegenden Beschlussentwurf (Bundesregierung vom 15.11.2018 gemäß Bundesratsdrucksache 575/18) aktualisiert.

Das deutsche Handwerk bekennt sich ausdrücklich zum Gesundheitsschutz sowie zum Ziel der weiteren Verbesserung der Luftqualität und setzt sich aktuell in den Städten und Regionen in Zusammenarbeit mit den regionalen Behörden und durch eigene Initiativen intensiv für weitere Schadstoffreduzierungen ein. Der ZDH erachtet begleitend zu diesen Maßnahmen vor Ort eine Präzisierung der Bestimmungen des Immissionsschutzrechtes (unter Berücksichtigung der Leitsätze der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. Februar 2018) als sinnvoll und dringend erforderlich. Klarstellungen sind insbesondere in Hinblick auf die Präzisierung der Voraussetzungen für den Erlass von Fahrverboten im Rahmen der Luftreinhaltepolitik und die Berücksichtigung von erfolgten Nachrüstungen und neueren Fahrzeugmodellen bei Ausnahmen von Fahrverboten notwendig. Damit kann sowohl Städten und deren Bewohnern als auch den betroffenen Betrieben ein klarerer Rahmen und mehr Investitions- und Planungssicherheit gegeben werden. Dies ist unabdingbare Voraussetzung für die planmäßige Umsetzung von Luftreinhaltemaßnahmen und eine geordnete und beschleunigte Fuhrparkmodernisierung.

Bestimmung der Verhältnismäßigkeit

Von Seiten des Handwerks ist es nicht beabsichtigt und nicht möglich zu beurteilen, inwieweit der rechtliche Ansatz und die gewählte Methodik zur Ermittlung einer Schwelle der „regelmäßigen“ Verhältnismäßigkeit bzw. Unverhältnismäßigkeit von Fahrverboten zulässig und im Detail geeignet sind.

Grundsätzlich ist es aus Sicht des ZDH aber nachvollziehbar und zu unterstützen, dass angenommen wird, dass in den allermeisten Städten, in denen heute Grenzwertüberschreitungen in Bezug auf Stickstoffdioxid (NO_2) auftreten, bei intensiver Nutzung aller bereits jetzt bzw. in Kürze zur Verfügung stehenden Instrumente zur Schadstoffreduzierung eine zeitnahe Unterschreitung der Stickoxidgrenzwerte wahrscheinlich ist. Vor diesem Hintergrund ist es richtig, für Städte mit vergleichsweise geringen Überschreitungswerten Fahrverbote als unverhältnismäßig einzuschätzen, insbesondere in Hinblick auf die erheblichen Wirkungen auf Eigentumsrechte, die mit der – ökonomisch und ökologisch fragwürdigen - Entwertung teils relativ neuer Fahrzeugbestände verbunden wären. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass sowohl der Deutsche Städte- und Gemeindebund als auch der Bund der Deutschen Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter eine grundsätzlich positive Einschätzung dieses Ansatzes abgegeben haben und keine Einschränkung der

Rechte der Kommunen oder sonstige grundsätzliche rechtliche Problemlagen sehen.

Die aktuell diskutierten Fahrverbote für Dieselmodelle bis hin zur Klasse Euro 5 (die bis September 2015 im Pkw-Bereich und im leichten Nutzfahrzeugbereich bei den Gruppen II und III der Klasse N1 bis September 2016 erstzugelassen wurden) führen zu erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken, die auch nicht vollständig durch temporäre Ausnahmen ausgeräumt werden können und bedürfen deshalb einer sehr sorgfältigen Abwägung der Verhältnismäßigkeit. Die Angaben zu den letzten Zulassungsdaten machen deutlich, dass es sich bei potenziell von Fahrverboten betroffenen Fahrzeugen nicht um „alte Dieselstinker“ handelt, deren Entwertung damit neben ökonomischen auch ökologische Fragestellungen in Hinblick auf Ressourcenverbrauch aufwirft. Dieselfahrzeuge wurden insbesondere im Handwerk bisher zudem weder genuin aus Gründen der Ersparnis von Betriebskosten erworben, noch liegen im Handwerk dem Erwerb von Dieselfahrzeugen irrationale Erwägungen zugrunde (die teils im Rahmen der SUV-Diskussion im Privatbereich angenommen werden): Erworben wurden Dieselfahrzeuge, weil sie für die notwendige anspruchsvolle Transporttätigkeit die technisch besten (und zumeist einzigen) Angebote waren. Im Bereich der Nutzfahrzeuge liegt der Dieselhandel im Handwerk deshalb bei über 90 %. Mittlerweile kommen immer mehr Diesel mit sehr guten Abgaseigenschaften sowie zunehmend für mehr Gewerke geeignete elektromobile Angebote in den Markt. Der Marktdurchdringungsprozess erfordert aber – sehr zum Bedauern des Handwerks – noch Zeit, um in allen Anwendungsbereichen und allen Gewerken realistische und vor allem perspektivisch zukunftssichere Umsteigemöglichkeiten zu gewährleisten. (Noch ist nicht einmal ein durchgängiges Angebot von Euro 6dTemp im leichten Nutzfahrzeugbereich gewährleistet.)

Die zurzeit geplanten Verbote sind nicht mit den bisherigen – für den Halter gleichfalls schmerzlichen – Fahrverboten im Zuge der Umweltzonendebatte der Jahre 2006/2010 (mit Schwerpunkt Feinstaubreduzierung) zu vergleichen, da die betroffenen Fahrzeuge damals im Schnitt älter, ihr Anteil am Gesamtfuhrpark geringer war und zudem zeitnah technisch ausgereifte Filternachrüstsysteme zur Verfügung standen. (Erschwerend für die heutige Situation kommt hinzu, dass Unternehmen, die damals auf Anraten der Politik ihren Fuhrpark vorzeitig auf Euro 5 umstellten, nun bereits wieder von Verboten für ihre neuen Fahrzeuge - mit typischerweise geplanter langer Lebensdauer - bedroht wären.)

Ebenso wenig sind die in Deutschland diskutierten Fahrverbote mit aktuell vorgesehenen Fahreinschränkungen in europäischen Metropolen (Paris, Madrid, Brüssel) zu vergleichen, die zurzeit (Stand Jahreswechsel 2018/2019) gerade einmal das Eingriffsniveau der älteren deutschen Umweltzonen zum Zeitpunkt ca. 2010/12 erreichen (zumeist Ausschluss von Dieselfahrzeugen bis einschließlich Euro 3, bzw. Fahrzeugen mit Zulassung bis Anfang 2006).

Neben den erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken sind jedoch auch verkehrspolitische Erwägungen einzubeziehen. Der Erlass von Fahrverboten – bzw. deren Anordnung durch Gerichte – kann in seiner Konsequenz zum Abbruch von laufenden und nachhaltig angelegten (und kostenintensiven) Initiativen zur quellenübergreifenden Schadstoffreduzierung sowie zu einem Abflauen von Anstrengungen zu einer besseren Verkehrsorganisation in den Städten (ÖPNV-Ausbau, Digitalisierung und Elektrifizierung) führen. Bei konsequenter Umsetzung einer nachhaltig angelegten Luftreinhaltepolitik – wie sie hinsichtlich des Ausbaus von ÖPNV, Digitalisierung im Verkehr und Förderung des Radverkehrs in aktuellen Luftreinhalteplänen einiger Städte beispielhaft angelegt ist – wären mittel-

fristig sogar stärkere Unterschreitungen von Grenzwerten (nicht nur NO_2) zu erreichen als mit dem kurzfristigen Erlass von Fahrverboten für bestimmte Fahrzeugklassen. Auch vor diesem Hintergrund ist es erforderlich, vor dem Erlass von Fahrverboten eine intensive Prüfung der Verhältnismäßigkeit vorzunehmen.

Um die Intention und Ernsthaftigkeit der Gesetzesänderung zu unterstreichen und die Akzeptanz vor den Gerichten sicherzustellen, ist es unabdingbar, dass sehr schnell alle bundesrechtlich notwendigen Rahmenregelungen für Nachrüstmaßnahmen und deren Finanzierung festgelegt und anschließende Zulassungsverfahren beschleunigt durchgeführt werden. Andernfalls laufen alle Anstrengungen zur Vermeidung von Fahrverboten ins Leere. Das Handwerk wird sich – sobald verfügbar – nachdrücklich für eine schnelle Umsetzung von Nachrüstangeboten einsetzen. Die zum Jahreswechsel 2018/19 veröffentlichten Förderrichtlinien für Handwerker- und Lieferfahrzeuge werden vom ZDH ausdrücklich begrüßt. Das Handwerk bemüht sich aktuell intensiv, noch bestehende Unklarheiten in den Förderbedingungen abzuarbeiten.

Keinesfalls sollte durch die Gesetzesänderung zudem der Eindruck vermittelt werden, dass Städte mit NO_2-Werten über 50 µg/m³ grundsätzlich Fahrverbote benötigen, um den Grenzwert von 40 µg NO_2/m³ zu unterschreiten. Je nach lokaler Situation kann dies ggf. auch in diesen Städten durch andere Maßnahmen erreicht werden.

Vor diesem Hintergrund regen wir an, den folgenden Satz in der Begründung auf Seite 6 zu streichen:

> ~~*In Gebieten mit einer Stickstoffdioxidbelastung von über 50 Mikrogramm pro m3 im Jahresmittel werden häufig spezielle Anordnungen zur Beschränkung des Kraftfahrzeugverkehrs erforderlich sein, um den Luftqualitätsgrenzwert für Stickstoffdioxid von 40 Mikrogramm pro m3 im Jahresmittel einzuhalten.*~~

Von Fahrverboten grundsätzlich ausgenommenen Fahrzeuge (Euro 6 und VI) in den Punkten a) und f)

Der ZDH begrüßt, dass in Weiterentwicklung des Referentenentwurfs, wie vom Handwerk angeregt, aus Gründen der Gleichbehandlung auch eine Befreiung von „Fahrzeugen der Schadstoffklasse Euro VI“ (schwere LKW gemäß EG 582/2011) vorgenommen wird. (Analog zur Ausnahme für „Fahrzeuge der Schadstoffklasse Euro 6“.)

Aus unserer Sicht nicht nachvollziehbar ist jedoch, warum einschränkend eine Möglichkeit geschaffen wird, „im Einzelfall“ dennoch (pauschale) Verbote für Euro VI vorzusehen.

Dies ist in mehrfacher Hinsicht problematisch:

- Zum einen wird diese Einschränkung erneut zur Verunsicherung der Gewerbetreibenden mit schwereren Fahrzeugen (im Handwerk vor allem der Baubereich) führen. Dies hat zur Folge, dass Fuhrparkerneuerungen unterbleiben und die Betriebe es vorziehen könnten, so lang als möglich ihre schweren Fahrzeuge der älteren Normen Euro III, IV und V weiter zu nutzen.
- Die Einschränkung ist nicht nachvollziehbar, da Euro VI tendenziell sogar eine bessere Reinigungsleistung erreicht als frühe Euro 6-Varianten im Pkw- und leichten Nutzfahrzeugbereich, da Lkw (ca. über 3,5 Tonnen) seit 2013 der Prüfung im Fahrbetrieb unterliegen.
- Eine erleichterte Verbotsmöglichkeit für Euro VI im Vergleich zu Euro 6 ist zudem aus Gründen der Versorgungsicherheit nicht vertretbar, da es im Bereich der schweren Nutzfahrzeuge bei einem Verbot aller „Euro VI“ und damit de facto aller Dieselfahrzeuge

keine Alternativen für die Belieferung der Städte, Bauarbeiten und kommunale Dienste gäbe: Benzinantriebe sind in diesem Gewichtsbereich fast nicht vorhanden, Gas ist ebenfalls ein Nischenprodukt und E-Nutzfahrzeuge entwickeln sich oberhalb von 3,5 Tonnen und insbesondere über 7,5 Tonnen erst sehr langsam. (Laut KBA-Statistik gab es deutschlandweit Anfang 2018 nur 340 Elektrofahrzeuge mit Nutzlast über 2 Tonnen.)

Wir regen vor diesem Hintergrund die Streichung der Passage an. Sollten aus spezifischen örtlichen Gegebenheiten heraus einzelne Lkw-Durchfahrtsverbote erwogen werden, bietet das Straßenverkehrsrecht unabhängig von aktuellen Änderungen des BImSchG dazu die Möglichkeit.

Punkt b) Von Fahrverboten ausgenommene nachgerüstete Fahrzeuge

Im Änderungsentwurf wird auf einen Wert von 270 mg NO_x pro km verwiesen, den Fahrzeuge der Normen 4 und 5 im Realbetrieb (i.d.R. nach einer Hardwarenachrüstung mit einem SCR-System) erreichen müssen, um von Fahrverboten befreit zu werden. Dieser Wert entsteht durch die Bezugnahme auf den für Euro 5 (im damaligen Prüfzyklus NEFZ) für Pkw festgelegten Wert von 180 mg/km in Kombination mit einem anspruchsvollen Konformitätsfaktor von 1,5 für den „realen Straßenbetrieb“. (Ein Wert, wie er erst im Rahmen der neuen Euro 6d-Norm ab ca. 2020 angewendet wird.) Ohne diesen Wert im Einzelnen zu beurteilen, ist dieser Ansatz ist im Bereich der Bestandsnachrüstung im Grundsatz sinnvoll.

Zu berücksichtigen ist hinsichtlich dieser Grenze jedoch, dass die ebenfalls in der Norm 715/2007/EG einbegriffenen <u>leichten Nutzfahrzeuge andere Basiswerte</u> (im Prüfstand bei NEFZ) für mg NO_x/km gemäß Anhang 1 Tabelle 1 aufgrund ihrer höheren Gesamtmasse erfüllen müssen: Nur die Klasse „N1 Gruppe I“ entspricht hinsichtlich des vorgesehen maximalen NOx-Ausstoßes vollständig den Pkw (Klasse M) mit einem Prüfstandswert von 180 mg/km.

Für „N1 Gruppe II“ ist jedoch ein Wert von 235 mg/km NO_x und für „N1 Gruppe III“ und „N2“ jeweils 280 mg/km NO_x festgelegt. Diese Werte wären für eine analoge Befreiungsregelung jeweils mit dem Konformitätsfaktor 1,5 zu multiplizieren (Ergebnis: 352,5 bzw. 420 mg/km). Da die neue Nachrüstrichtlinie (für Nutzfahrzeuge zwischen 2,8 bis 3,5 Tonnen zGG) genau diese – gerade für das Handwerk enorm wichtigen – Fahrzeugtypen umfasst, wäre die Ergänzung dieser Zielwerte nach einer Nachrüstung im Sinne der Gleichberechtigung unbedingt geboten. Ansonsten wäre eine Nachrüstung, die die betreffenden Nutzfahrzeuge von Fahrverboten befreit, für diese Fahrzeugtypen unmöglich.

Der einfachste Weg, um auch leichte Nutzfahrzeuge bei entsprechender Abgasreinigungsnachrüstung in die Ausnahme einzubeziehen, wäre der Verweis auf die Basiswerte in Anhang 1 Tabelle 1 in Kombination mit dem Konformitätsfaktor 1,5. Alternativ könnten auch neben dem Wert von 270 mg/km auch die abweichenden Werte für die weiteren leichten Nutzfahrzeugklassen konkret genannt werden. (Siehe Vorschlag am Ende der Stellungnahme.)

In gleicher Weise müssten auch nachgerüstete schwere Nutzfahrzeuge (meist über 2,61 Tonnen Bezugsmasse bzw. 3,5 Tonnen zulässigem Gesamtgewicht: der Großteil der Fahrzeuge der Klasse N2 und alle N3), die in die Norm für schwere Lkw und Busse (Euro IV und V, Richtlinie EG/96/1999) fallen, befreit werden. Hierzu müsste entweder der dort vorgegebene Grenzwert (2 g/kW für Euro V) ebenfalls mit dem Konformitätsfaktor kombiniert, oder auf den Zielwert

der Nachrüstrichtlinie des BMVI für schwere Handwerker- und Lieferfahrzeuge verwiesen werden.

Aktualisierung: Alternativ wäre eine Verweis auf die Erfüllung der Voraussetzungen der Ende 2018 veröffentlichten Nachrüstrichtlinien möglich, wenn dort die bisher vorgesehenen Einschränkungen hinsichtlich Gewicht und Region entfallen (siehe Punkt e).

Punkt e) Handwerker- und Lieferfahrzeuge

Im Beschlussentwurf, der dem Bundestag vorliegt, wurde im Gegensatz zum Referentenentwurf die Problematik der leichten und mittelschweren Nutzfahrzeuge insoweit aufgegriffen, dass in Punkt e) ausgeführt wird, dass auch Nutzfahrzeuge zwischen 2,8 bis 7,5 Tonnen befreit sind, wenn ihre Nachrüstung durch den Bund gefördert wurde bzw. wegen der Erfüllung der technischen und räumlichen Voraussetzungen der Förderrichtlinie für „Handwerker- und Lieferfahrzeuge“ hätte gefördert werden können. Da zur Förderrichtlinie zum jetzigen Zeitpunkt noch keine Erfahrungen vorliegen, kann nicht abgeschätzt werden, ob der Punkt e) im Falle der oben vorgeschlagenen Anpassung von Punkt b) entbehrlich wäre. Wahrscheinlich ist aber, dass der neue Punkt e) – trotz gewisser Überschneidungen – eine sinnvolle Ergänzung darstellt, da er die Bewertung der Erfüllung der Voraussetzungen der Ausnahme mit dem Verweis auf die Nachrüstrichtlinie – und damit ohnehin schon vorliegende Unterlagen - vereinfacht. Zudem betrifft der Punkt e) auch mittelschwere Nutzfahrzeuge außerhalb des Geltungsbereiches der Norm EG/715/2007, die in Punkt b) bisher nicht erwähnt werden.

Durch die Formulierung von Punkt e) wären jedoch alle Nutzfahrzeuge, die nicht in den „räumlichen Anwendungsbereich der Förderung“ fallen, aber trotzdem auf eigene Kosten des Halters nachgerüstet wurden und dabei alle technischen Anforderung der Richtlinie erfüllen, von der Möglichkeit der Ausnahme ausgeschlossen.

Warum ein nachgerüstetes Nutzfahrzeug (das der Halter ggf. aus freien Stücken und auf eigene Kosten technisch einwandfrei nachgerüstet hat) an der Einfahrt in eine Stadt (z.B. Berlin), von der der Betriebssitz mindestens zwei Landkreise entfernt ist (z.B. in der Uckermark, damit außerhalb der Förderrichtlinie), gehindert werden soll, bleibt unklar. Die Ungleichbehandlung zu einem baugleich nachgerüsteten Fahrzeug mit Standort in Berlin, das innerhalb von Berlin fahren dürfte oder einem aus Hamburg (das ebenfalls im Geltungsbereich der Richtlinie liegt) stammenden Nachrüstfahrzeug, dass sogar von weiter her nach Berlin einfahren könnte, ist sachlich nicht begründbar. Auch angesichts der mutmaßlich sehr geringen Fallzahl einer solchen Konstellation, sollte engagierten Fahrzeugbesitzern in anderen Regionen, die sogar ohne öffentliche Unterstützung nachrüsten, nicht noch zusätzliche Erschwernisse in den Weg gelegt werden. Ein immissionsschutzpolitischer Grund ist nicht erkennbar. Insbesondere könnten durch eine solche Einschränkung Probleme für kleine Nutzfahrzeughändler und -handwerker in ländlichen Regionen entstehen, die ggf. auf eigene Rechnung ihren schwer verkäuflichen Dieselbestand modern nachrüsten wollen, wenn sie potenziellen Käufern noch nicht einmal den Zugang zu Ballungsräumen garantieren könnten.

Zudem schlagen wir vor, die Gewichtsgrenze 2,8 bis 7,5 Tonnen im Gesetzestext grundsätzlich zu streichen: U.E. ist es ohnehin notwendig, auch für sehr leichte (unter 2,8 Tonnen) und schwere Nutzfahrzeuge (über 7,5 Tonnen) eine Nachrüstungsoption anzubieten. Das Handwerk setzt sich für eine dementsprechende Nachbesserung der Richtlinien ein. Eine Fixierung der Tonnagen

im Gesetzestext würde eine spätere Anpassung der Richtlinien jedoch unnötig erschweren.

Hinweis zum Prüfverfahren:

Der ZDH regt an, für die Anerkennung nachgerüsteter Euro-4- und Euro-5-Fahrzeuge eine vereinfachte Prüfsystematik vorzusehen, um eine schnelle Umsetzung von Nachrüstungen durch sehr aufwändige Prüfverfahren (insbesondere für Typenvarianten) nicht unnötig zu behindern. Bisher ist noch nicht eindeutig erkennbar, ob der vorliegende Entwurf dazu praxisgerechte Möglichkeiten bietet.

Exkurs: Relevante Messstationen:

Wir regen zudem an klarzustellen, dass als Messwerte im Sinne des § 47 (ebenso wie des § 48a BImschG i.V. mit 39. BImSchV) nur Ergebnisse des Vorjahres von ortsfesten Messstationen (kontinuierlich messende „Probenahmestellen") gelten können, die alle Anforderungen der 39. BImSchV sowie ihrer Anlagen (insbesondere 1, 3 und 6) erfüllen. In letzter Zeit werden zunehmend weitere Messwerte von orientierenden Messungen und Ergebnisse von Modulationen in die politische Debatte, aber auch in gerichtliche Entscheidungsprozesse eingebracht und teils mit den ortsfesten Probenahmestellen gleichgesetzt, was unter Würdigung der deutschen Vorgaben, aber auch des EU-Rechtes (EU-Richtlinie 2008/50/EG) nicht statthaft ist.

Die 39. BImSchV führt eindeutig aus, dass zur „Beurteilung der Luftqualität ortsfeste Messungen durchzuführen" sind und legt in den Anlagen dazu genaue Kriterien fest. (Siehe § 13 Abs. 2 für die Beurteilung der Qualität sowie § 21 zur Bestimmung von Grenzwertüberschreitungen der 39. BImSchV). Andere „orientierende" Messungen und Modulationen können durchgeführt werden, „um angemessene Informationen über die räumliche Verteilung der Luftqualität zu erhalten" (§ 13). Diese Messungen und Berechnungen haben gemäß Immissionsschutzrecht ihre Berechtigung, nur sind sie den auf den Vorgaben des EU-Rechts fußenden ortsfesten und kontinuierlich messenden Probenahmestellen nicht gleichzustellen, insbesondere nicht bei Entscheidungen über Fahrverbote. Im § 21, der die Kontrolle der Einhaltung der Grenzwerte regelt, wird ausdrücklich nur auf ortsfeste Probenahmestellen nach Anlage 3 Bezug genommen. Diese Probenahmestellen müssen zudem gemäß geltender Referenzmethode (Chemilumineszenz) arbeiten (Anlage 6). Wenn eine andere Methode (wie z.B. Passivsammler) gewählt wird, muss vorab auf Basis des europäischen Rechts (insbesondere des von der Kommission vorgelegten Leitfadens) ein Äquivalenznachweis erstellt werden, wie es der § 16 (2) 39. BImSchV vorschreibt. Ein deutschlandweit gültiger Äquivalenznachweis gemäß EU-Leitfaden für die NO_2-Messung liegt u.E. nicht vor.

Wir erachten es als sinnvoll, wenn der Gesetzgeber hier nochmals eine eindeutige Klarstellung vornimmt, um für die betroffenen Städte die Planungssicherheit zu erhöhen.

Das Handwerk beteiligt sich nicht an der Diskussion über die Sinnhaftigkeit der geltenden EU-Grenzwerte. Wir argumentieren auf Basis der EU-rechtlichen Vorgaben. Der ZDH legt aber Wert darauf, dass neben den geltenden Grenzwerten innerhalb des vorgeschriebenen konsistenten Messkonzeptes selbstverständlich auch alle anderen Vorgaben in Bezug auf die großräumige und kleinräumige Positionierung der Messpunkte und in Hinblick auf das Messverfahrens gemäß Referenzmethode strikt und einheitlich gehandhabt werden.

Vorschlag zu Änderungen des § 47 BImSchG (Zusammenfassung):

„(4a) Verbote des Kraftfahrzeugverkehrs für Kraftfahrzeuge ~~mit Selbstzündungsmotor~~ kommen wegen der Überschreitung des Immissionsgrenzwertes für Stickstoffdioxid in der Regel nur in Gebieten in Betracht, in denen der Wert von 50 Mikrogramm Stickstoffdioxid pro Kubikmeter Luft im Jahresmittel des Vorjahres, der durch ortsfeste Probenahmestellen gemäß den Vorgaben der Neununddreißigsten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes unter besonderer Berücksichtigung der Anlagen 3 und 6 ermittelt wurde, überschritten worden ist. Folgende Kraftfahrzeuge sind von Verkehrsverboten ausgenommen:

a) Kraftfahrzeuge der Schadstoffklasse Euro 6,

b) Kraftfahrzeuge der Schadstoffklassen Euro 4 und 5, sofern diese im praktischen Fahrbetrieb in entsprechender Anwendung des Artikels 2 Nummer 41 in Verbindung mit Anhang IIIa der Verordnung (EG) Nr. 692/2008 der Kommission vom 18. Juli 2008 zur Durchführung und Änderung der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6) und über den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen für Fahrzeuge (ABl. L 199 vom 28.7.2008, S. 1), die zuletzt durch die Verordnung (EU) 2017/1221 (ABl. L 174 vom 7.7.2017, S. 3) geändert worden ist, weniger als 270 Milligramm Stickstoffoxide pro Kilometer ausstoßen, soweit es sich um Fahrzeuge der Klassen M und N1 Gruppe 1 handelt. Fahrzeuge der Klasse N1 Gruppe 2, die weniger als 352,5 mg Stickstoffoxide pro km und Fahrzeuge der Klasse N1 Gruppe 3 und der Klasse N2, die weniger als 420 mg Stickstoffoxide pro km ausstoßen, sind ebenfalls von Verkehrsbeschränkungen und –verboten ausgenommen,

c) Kraftomnibusse mit einer Allgemeinen Betriebserlaubnis für ein Stickstoffoxid-Minderungssystem mit erhöhter Minderungsleistung, sofern die Nachrüstung finanziell aus einem öffentlichen Titel des Bundes gefördert worden ist, oder die die technischen Anforderungen erfüllen, die für diese Förderung erforderlich gewesen wären,

d) schwere Kommunalfahrzeuge mit einer Allgemeinen Betriebserlaubnis für ein Stickstoffoxid-Minderungssystem mit erhöhter Minderungsleistung, sofern die Nachrüstung finanziell aus einem öffentlichen Titel des Bundes gefördert worden ist, oder die die technischen Anforderungen erfüllen, die für diese Förderung erforderlich gewesen wären;

e) Handwerker- und Lieferfahrzeuge zwischen ~~2,8 und 7,5 Tonnen~~ mit einer Allgemeinen Betriebserlaubnis für ein Stickstoffoxid-Minderungssystem mit erhöhter Minderungsleistung, sofern die Nachrüstung finanziell aus einem öffentlichen Titel des Bundes gefördert worden ist, oder ~~die in den räumlichen Anwendungsbereich für diese Förderung fallen und~~ die technischen Anforderungen erfüllen, die für diese Förderung erforderlich gewesen wären,

f) Kraftfahrzeuge der Schadstoffklasse Euro VI und

g) Kraftfahrzeuge im Sinne von Anhang 3 Nummer 5, 6 und 7 der Verordnung zur Kennzeichnung der Kraftfahrzeuge mit geringem Beitrag zur Schadstoffbelastung vom 10. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2218), die zuletzt durch Artikel 85 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.

~~Im Einzelfall kann der Luftreinhalteplan im Fall des Satzes 2 Buchstabe f auch für diese Kraftfahrzeuge ein Verbot des Kraftfahrzeugverkehrs vorsehen, wenn die schnellstmögliche Einhaltung des Immissionsgrenzwerts für Stickstoffdioxid anderenfalls nicht sichergestellt werden kann.~~ Die Vorschriften zu ergänzenden technischen Regelungen, insbesondere zu Nachrüstmaßnahmen bei Kraftfahrzeugen, im Straßenverkehrsgesetz und in der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung bleiben unberührt.

./.

Anlage 4

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
Ausschussdrucksache
19(16)156-E
zur Anhörung am 30.01.2019
23.01.2019

Öffentliche Anhörung am Mittwoch, 30. Januar 2019, 11 Uhr, zum Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Dreizehnten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes
BT-Drucksache 19/6335.

Barbara Hoffmann

Dreiminütiges Eingangsstatement und Tischvorlage:

NO_2 in der Umgebungsluft ist bei den heute vorkommenden Konzentrationen gesundheitsschädlich.

Zu diesem Ergebnis kommt die Weltgesundheitsorganisation WHO in ihren Luftqualitätsrichtlinien von 2005 (1) und die US-amerikanische Umweltbehörde EPA, die ihre aktuellen Schlussfolgerungen von 2016 mit mehr als 1600 wissenschaftlichen Studien aus der ganzen Welt belegt (2).

Schädlich sind sowohl kurzfristige als auch langfristige Belastungen, und zwar bereits bei Konzentrationen, die regelmäßig z. B. an stark befahrenen Straßen vorkommen.

Kurzfristige hohe Konzentrationen lösen unter anderem Asthmaanfälle aus. Dieser Zusammenhang ist kausal (3). Die Wirkung von NO_2 bei in der Umgebungsluft vorkommenden Konzentrationen wurde in kontrollierten Expositionsstudien in Kammern (sogenannte Kammerexperimente) an Menschen nachgewiesen. Bei diesen Studien können Zufall, Verzerrungen oder die Wirkung von anderen Schadstoffen mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden. Epidemiologische Studien an großen Studienpopulationen zeigen darüber hinaus konsistente Zusammenhänge mit der Mortalität (4) und mit Herz-Kreislauferkrankungen (5).

Langfristige erhöhte Konzentrationen führen zu einer erhöhten Rate von chronischen Atemwegserkrankungen (6). Außerdem bestehen konsistente Zusammenhänge mit Herz-Kreislauferkrankungen, Diabetes mellitus, Lungenkrebs, einem niedrigen Geburtsgewicht und einer erhöhten Sterblichkeit (3; 7).

Eine untere Wirkschwelle für die gesundheitlichen Effekte ist nicht bekannt. Das heißt, dass die Effekte auch bei heute bestehenden Belastungen mit NO_2 vorkommen. Zur Zeit sind große Teile der städtischen Bevölkerung Langzeitkonzentrationen über dem empfohlenen Wert der WHO von 20 $\mu g/m^3$ (8) bzw. sogar über dem gesetzlichen Grenzwert von 40 $\mu g/m^3$ ausgesetzt. Dies führt zu einer zusätzlichen Krankheitslast, die bei niedrigeren Werten vermieden werden kann.

Aus umweltmedizinischer Sicht ist eine weitere Reduktion der Schadstoffbelastung gegenüber NO_2, aber auch gegenüber Feinstaub, in Deutschland dringend geboten. Die bisherigen Maßnahmen der letzten 10 Jahre haben zwar zu einer Reduktion der NO_2-Immissionen geführt, aber seit mehreren Jahren ist vor allem im städtischen Hintergrund eine Verlangsamung der notwendigen NO2-Reduktion eingetreten (9). Weitere und verstärkte Bemühungen zur Luftreinhaltung und Erreichung der gesetzlichen Grenzwerte sowie in einem nächsten Schritt der WHO Richtwerte sind aus medizinischer Sicht unerlässlich und ein wichtiger Beitrag zur Krankheitsprävention.

Referenzen

(1) WHO: WHO Air quality guidelines for particulate matter, ozone, nitrogen dioxide and sulfur dioxide : global update 2005: summary of risk assessment: http://apps.who.int/iris/handle/10665/69477; 2006
(2) US-EPA: Integrated Science Assessment for Oxides of Nitrogen - Health Criteria EPA/600/R-15/068 2016:1-1148.

(3) US-EPA: Integrated Science Assessment for Oxides of Nitrogen - Health Criteria EPA/600/R-15/068 2016:1-1148. Table ES-1 und Table 5-39.
(4) US-EPA: Integrated Science Assessment for Oxides of Nitrogen - Health Criteria EPA/600/R-15/068 2016:1-1148. Table 5-54.
(5) US-EPA: Integrated Science Assessment for Oxides of Nitrogen - Health Criteria EPA/600/R-15/068 2016:1-1148. Table 5-52.
(6) US-EPA: Integrated Science Assessment for Oxides of Nitrogen - Health Criteria EPA/600/R-15/068 2016:1-1148. Table 6-5.
(7) Committee on the Medical Effects of Air Pollutants (COMEAP) Chaired by Kelly F: Associations of long-term average concentrations of nitrogen dioxide with mortality. In. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/734799/COMEAP_NO2_Report.pdf; 2018.
(8) WHO: Health risks of air pollution in Europe – HRAPIE project. New emerging risks to health from air pollution – results from the survey of experts. http://www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/air-quality/publications/2013/health-risks-of-air-pollution-in-europe-hrapie-project.-new-emerging-risks-tohealth-from-air-pollution-results-from-the-survey-of-experts; 2013.
(9) Umweltbundesamt. Stickstoffdioxid-Belastung. https://www.umweltbundesamt.de/daten/luft/stickstoffdioxid-belastung#textpart-1; 2018e.

Anlage 5

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
Ausschussdrucksache
19(16)156-J
zur Anhörung am 30.01.2019
29.01.2019

Öffentliche Anhörung am Mittwoch, 30. Januar 2019, 11 Uhr, zum Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Dreizehnten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes
BT-Drucksache 19/6335.

Barbara Hoffmann

Gesundheitliche Wirkungen von NO2

NO_2 in der Umgebungsluft ist bei den heute vorkommenden Konzentrationen gesundheitsschädlich.

Zu diesem Ergebnis kommt die Weltgesundheitsorganisation WHO in ihren Luftqualitätsrichtlinien von 2005 (1) und die US-amerikanische Umweltbehörde EPA, die ihre aktuellen Schlussfolgerungen von 2016 mit mehr als 1600 wissenschaftlichen Studien aus der ganzen Welt belegt (2). An diesem Ergebnis können auch aktuell vorgebrachte Einwendungen, die sich nur auf Meinungen aber eben nicht auf neue Studien und Daten gründen, nichts ändern.

Schädlich sind sowohl kurzfristige als auch langfristige Belastungen, und zwar bereits bei Konzentrationen, die regelmäßig z. B. an stark befahrenen Straßen vorkommen. Dabei wirkt NO2 über drei verschiedene Wege: es verursacht als Reizgas direkte Schäden über oxidativen Stress und Entzündungen, es ist eine Vorläufersubstanz des noch giftigeren Feinstaubes und von Ozon und es ist ein Indikator für weitere Schadstoffe in den Verkehrsabgasen, die gar nicht gemessen werden.

Kurzfristige hohe Konzentrationen lösen unter anderem Asthmaanfälle aus. Dieser Zusammenhang ist kausal (3). Die Wirkung von NO_2 bei in der Umgebungsluft vorkommenden Konzentrationen wurde in kontrollierten Expositionsstudien in Kammern (sogenannte Kammerexperimente) an Menschen nachgewiesen. Bei diesen Studien können Zufall, Verzerrungen oder die Wirkung von anderen Schadstoffen mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden. Epidemiologische Studien an großen Studienpopulationen zeigen darüber hinaus konsistente Zusammenhänge mit der Mortalität (4) und mit Herz-Kreislauferkrankungen (5).

Langfristige erhöhte Konzentrationen führen zu einer erhöhten Rate von chronischen Atemwegserkrankungen (6). Außerdem bestehen konsistente Zusammenhänge mit Herz-Kreislauferkrankungen, Diabetes mellitus, Lungenkrebs, einem niedrigen Geburtsgewicht und einer erhöhten Sterblichkeit (3; 7). Hierbei bleibt allerdings offen, inwieweit es sich um Wirkungen von NO2 allein handelt oder um Wirkungen eines verkehrsbezogenen Schadstoffgemischs, für das NO2 als Indikator anzusehen ist.

Die Wirkungen von Luftschadstoffen sind zusammengefasst in der folgenden Tabelle. Weil die Schadstoffe miteinander zusammen hängen (NO2 als Vorläufersubstanz von Feinstaub und Ozon sowie Indikatorfunktion für ein Schadstoffgemisch), müssen bei einer Bewertung und Regulierung von NO2 auch immer die Wirkungen anderer Luftschadstoffe mit berücksichtigt werden.

Luftschadstoff	Gesundheitsauswirkungen	Bewertung	Quelle
Feinstaub ($PM_{2,5}$)	Sterblichkeit	kausal	[25]
	Herzkreislauferkrankungen	kausal	[25]
	Krebserkrankungen	kausal	[4]
	Atemwegserkrankungen	wahrscheinlich kausal	[25]
Ozon	Kurzzeitwirkung auf Atemwegserkrankungen	kausal	[26]
	Kurzzeitwirkung auf Herzkreislauferkrankungen	wahrscheinlich kausal	[26]

	Atemwegserkrankungen	wahrscheinlich kausal	[26]
Stickstoffdioxid	Kurzzeitwirkung auf Atemwegserkrankungen	kausal	[28]
	Atemwegserkrankungen	wahrscheinlich kausal	[28]

Quelle: Die Rolle der Luftschadstoffe für die Gesundheit. Eine Expertise im Namen der Internationalen Gesellschaft für Umweltepidemiologie (ISEE) und der European Respiratory Society (ERS). Peters et al. 2019. Die Zahlen für die Quelle beziehen sich auf die Referenzen im Originaldokument (angehängt).

Entgegen anderslautender Aussagen hat die vom Health Effects Institute in Boston , USA, herausgegebene ACES-Studie (HEI 2013, https://www.healtheffects.org/system/files/ACES-Executive-Summary2015_0.pdf) nicht eine fehlende Toxizität gefunden, sondern keine kanzerogenen Effekte bei Ratten nachweisen können. Darüber hinaus gab es nicht-kanzerogene Effekte, die sich durch die NO2-Exposition erklären ließen.

In einem an anderer Stelle zitierten Kurzzeitexperiment an gesunden Erwachsenen zeigte sich nach 3-stündiger Exposition eine leichte Abnahme des Lungenvolumens und der Makrophagenzahl (Brand et al. 2016). Dies widerspricht nicht den Befunden der US-EPA (3), die konsistente Effekte auf die bronchiale Hyperreagibilität beschreibt.

Ableitung von Richtwerten

Internationale Expertengremien erarbeiten regelmäßig Zusammenfassungen der gesamten verfügbaren wissenschaftlichen Literatur. Im Jahr 2000 wurde der empfohlene Richtwert, der noch weitgehend auf Innenraumstudien basierte, auf 40 µg/m3 festgesetzt (8). Diese Innenraumstudien zeigen auch in einer aktuellen Übersichtsarbeit konsistent, dass Belastungen durch Gasherde und erhöhte Langzeit-Innenraumkonzentrationen mit NO2 mit einem vermehrten Auftreten von Asthma zusammen hängen (9).

Im Jahr 2005 wurden die Empfehlung der Weltgesundheitsorganisation basierend auf den neu publizierten Studien überarbeitet. Die Ableitung eines Richtwertes war insbesondere für Feinstaub und Stickstoffdioxid eine Herausforderung, da die epidemiologischen Studien keinen Hinweis auf einen Wert zuließen, unter dem keine schädlichen Gesundheitsfolgen zu erwarten wären (1). Der Richtwert für Stickstoffdioxid von 40 µg/m3 wurde auf der Basis von Langzeit-Tierexperimenten (siehe (1), Seiten 333-339) und von bevölkerungsbezogenen Studien (siehe (1), Seiten 363-374) festgelegt. Bei der Neubewertung im Jahr 2005 lagen eine Vielzahl neuer bevölkerungsbezogener Studien vor, die bei Expositionen unterhalb des Richtwertes von 40 µg/m3 deutliche Zusammenhänge mit der Gesundheit aufzeigten. Auf Grund dieser Daten wäre bereits 2005 eine Absenkung des Richtwertes vertretbar gewesen. Wegen der bestehenden Schwierigkeit, die Wirkungen von NO2 per se von den Wirkungen anderer verbrennungsbezogener Schadstoffe zu isolieren, wurde die Empfehlung von 40 µg/m3 jedoch beibehalten.

Aufgrund vieler neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse wurde im Auftrag der Europäischen Union im Jahr 2013 die Studienlage von der Weltgesundheitsorganisation neu analysiert (10). Speziell für Stickstoffdioxid wurden bei dieser Analyse statistisch signifikante Gesundheitseffekte bereits ab einem Wert von 20 µg/m3 festgestellt (11). Maßgeblich war hierfür eine Metaanalyse von mehr als 15 Langzeitstudien zu Stickstoffdioxid (12).

Eine umfassende Überarbeitung der Empfehlungen von 2005 wird derzeit auf Basis zusätzlicher wissenschaftlicher Erkenntnisse der Weltgesundheitsorganisation durchgeführt. Dieser Prozess begann im Jahr 2017 und wird voraussichtlich Ende 2019 oder 2020 beendet sein. Es ist damit zu rechnen, dass Gesundheitseffekte sowohl für NO2 als auch für Feinstaub deutlich unterhalb der zurzeit existierenden Richtwerte dokumentiert werden.

Wirkschwellen und Krankheitslast

Eine untere Wirkschwelle für die gesundheitlichen Effekte ist bisher nicht bekannt. Das heißt, dass die nachteiligen gesundheitlichen Effekte auch bei heute bestehenden Belastungen mit NO_2 und Feinstaub vorkommen. Zurzeit sind große Teile der städtischen Bevölkerung Langzeitkonzentrationen über dem im Jahr 2013 empfohlenen Wert der WHO von 20 µg/m³ (11) bzw. sogar über dem gesetzlichen Grenzwert von 40 µg/m³ ausgesetzt. Für Feinstaub gilt, dass die Mehrheit der Bevölkerung Belastungen oberhalb des von der WHO empfohlenen Richtwertes von 10 µg/m3 ausgesetzt ist. Dies führt zu einer zusätzlichen Krankheitslast, die bei niedrigeren Werten vermieden werden kann.

Für NO2 wurde die hierdurch ausgelöste Krankheitslast im letzten Jahr nach einer state-of-the-art Methode der WHO für Deutschland berechnet und hat damit eine erhebliche Auswirkung auf die Gesundheit der Bevölkerung dokumentiert (13). Darüber hinaus rangieren die Auswirkungen von Feinstaub an neunter Stelle der Risikofaktoren in Deutschland und sind damit vergleichbar mit den Auswirkungen von Alkoholkonsum in Deutschland (Platz 6 der Risikofaktoren) (14).

Aus umweltmedizinischer Sicht ist eine weitere Reduktion der Schadstoffbelastung gegenüber NO_2, aber auch gegenüber Feinstaub, in Deutschland dringend geboten. Die bisherigen Maßnahmen der letzten 10 Jahre haben zwar zu einer Reduktion der NO_2-Immissionen geführt, aber seit mehreren Jahren ist vor allem im städtischen Hintergrund eine Verlangsamung der notwendigen NO2-Reduktion eingetreten (15). Weitere und verstärkte Bemühungen zur Luftreinhaltung und Erreichung der gesetzlichen Grenzwerte sowie in einem nächsten Schritt der WHO Richtwerte sind aus medizinischer Sicht unerlässlich und ein wichtiger Beitrag zur Krankheitsprävention. Eine faktische Aufweichung des europäischen Grenzwertes widerspricht dem vorsorgenden Gesundheitsschutz.

Referenzen

(1) WHO: WHO Air quality guidelines for particulate matter, ozone, nitrogen dioxide and sulfur dioxide : global update 2005: summary of risk assessment: http://apps.who.int/iris/handle/10665/69477; 2006

(2) US-EPA: Integrated Science Assessment for Oxides of Nitrogen - Health Criteria EPA/600/R-15/068 2016:1-1148.

(3) US-EPA: Integrated Science Assessment for Oxides of Nitrogen - Health Criteria EPA/600/R-15/068 2016:1-1148. Table ES-1 und Table 5-39.

(4) US-EPA: Integrated Science Assessment for Oxides of Nitrogen - Health Criteria EPA/600/R-15/068 2016:1-1148. Table 5-54.

(5) US-EPA: Integrated Science Assessment for Oxides of Nitrogen - Health Criteria EPA/600/R-15/068 2016:1-1148. Table 5-52.

(6) US-EPA: Integrated Science Assessment for Oxides of Nitrogen - Health Criteria EPA/600/R-15/068 2016:1-1148. Table 6-5.

(7) Committee on the Medical Effects of Air Pollutants (COMEAP) Chaired by Kelly F: Associations of long-term average concentrations of nitrogen dioxide with mortality. In. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/734799/COMEAP_NO2_Report.pdf; 2018.

(8) WHO Air Quality Guidelines for Europe 2000. http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0005/74732/E71922.pdf

(9) Lin w; Brunekreef B, Gehring U. Meta-analysis of the effects of indoor nitrogen dioxide and gas cooking on asthma and wheeze in children. IJE 2013;42:1724–1737.

(10) WHO, Review of evidence on health aspects of air pollution – REVIHAAP. Technical Report. 2013, WHO Regional Office for Europe: Copenhagen.

(11) WHO: Health risks of air pollution in Europe – HRAPIE project. New emerging risks to health from air pollution – results from the survey of experts. http://www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/air-

quality/publications/2013/health-risks-of-air-pollution-in-europe-hrapie-project.-new-emerging-risks-tohealth-from-air-pollution-results-from-the-survey-of-experts; 2013.
(12) Hoek, G., et al., Long-term air pollution exposure and cardio- respiratory mortality: a review. Environ Health, 2013. 12(1): p. 43.
(13) Schneider, A., et al., Quanitifizierung von umweltbedingten Krankheitslasten aufgrund der Stickstoffdioxid-Exposition in Deutschland, in Umwelt & Gesundheit. 2018, Helmholtz Zentrum München, Neuherberg: Dessau-Rosslau.
(14) Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME): Germany - What risk factors drive the most death and disability combined? http://www.healthdata.org/germany; abgerufen am 27.1.2019
(15) Umweltbundesamt. Stickstoffdioxid-Belastung. https://www.umweltbundesamt.de/daten/luft/stickstoffdioxid-belastung#textpart-1; 2018e.

Anhang: Positionspapier der ISEE und ERS Fachgesellschaften

european respiratory society every breath counts

Die Rolle der Luftschadstoffe für die Gesundheit

Eine Expertise im Namen der Internationalen Gesellschaft für Umweltepidemiologie (ISEE) und der European Respiratory Society (ERS)

Prof. Dr. Annette Peters, MSc, Helmholtz Zentrum München und Ludwig-Maximillians Universität München, ISEE Präsidentin 2012-2013, Mitglied des ISEE Policy Committee

Prof. Dr. med. Barbara Hoffmann MPH, Universität Düsseldorf, Vorsitzende des Environment and Health Committee der European Respiratory Society, Vorsitzende ISEE Europe 2015-2017

Prof. Dr. Bert Brunekreef, Universität Utrecht, Niederlande, ISEE Präsident 2000-2001

Prof. Dr. med. PhD Nino Künzli, Schweizerisches Tropen- und Public Health Institut (Swiss TPH), Basel, und Universität Basel, Schweiz

Meltem Kutlar Joss, MSc ETH, MPH, Schweizerisches Tropen- und Public Health Institut (Swiss TPH), Basel, Schweiz

Prof. Dr. phil. PhD Nicole Probst-Hensch, Schweizerisches Tropen- und Public Health Institut (Swiss TPH), Basel, und Universität Basel

Prof. Dr. med. PhD Beate Ritz, University of California, Los Angeles, USA, Präsidentin der ISEE

Prof. Dr. med. Holger Schulz, Helmholtz Zentrum München

Priv. Doz. Dr. med. Kurt Straif, MPH, PhD, Lyon, Frankreich

Prof. Dr. med. Dr. H. Erich Wichmann, ehemals Helmholtz Zentrum München und Ludwig-Maximillians Universität München

Zusammenfassung

Die Luftschadstoffe Feinstaub, Ozon und Stickstoffdioxid gefährden die Gesundheit in Deutschland. Die Wirkungen beginnen in der Lunge, aber haben Auswirkungen auf den gesamten Körper. Die Weltgesundheitsorganisation hat zum Schutz der Gesundheit im Jahr 2005 die globalen Empfehlungen für Feinstaub, Ozon und Stickstoffdioxid überarbeitet [1] und empfiehlt Werte, die in Deutschland an vielen Stellen überschritten werden [2]. Gesichert ist, dass sich dadurch die Lebenszeit verkürzt und Lungenerkrankungen und Herzkreislauferkrankungen ausgelöst werden [3]. Seit 2005 hat sich die Datenlage für alle drei Schadstoffe noch einmal deutlich verbessert. Die krebserzeugende Wirkung von Feinstaub gilt inzwischen als gesichert [4]. Auch wird inzwischen vermutet [5], dass es Auswirkungen auf die Entwicklung des Kindes im Mutterleib [6, 7], die Lungen- und Gehirnentwicklung bei Kindern [8, 9], Diabetes [10, 11] und Demenz [12] gibt. Zudem dokumentieren die neueren Studien Auswirkungen unterhalb der gegenwärtig geltenden Grenzwerte [13-15]. Insbesondere der Grenzwert für Feinstaub kleiner als 2,5 µm der Europäischen Union sollte zum Schutz der Gesundheit deutlich abgesenkt werden und mit den Empfehlungen der Weltgesundheitsorganisation in Einklang gebracht werden.

Was sind die Luftschadstoffe Feinstaub, Ozon und Stickstoffoxide?

Feinstaub sind Partikel kleiner als 10 Mikrometer, die vielfältige Quellen haben [16]. Feinstaub wird durch Kraftfahrzeuge, Kraft- und Fernheizwerke, Öfen und Heizungen in Wohnhäusern, sowie Industrieanlagen erzeugt, die unmittelbar Partikel freisetzen. Zusätzlich stoßen diese Quellen auch die gasförmigen Vorläuferschadstoffe Schwefeldioxid und Stickoxide aus und Ammoniakemissionen der Landwirtschaft tragen ebenfalls zur Bildung von Feinstaub in der Atmosphäre und damit zur Belastung bei [17]. Feinstaub hat auch einen natürlichen Ursprung, beispielsweise als Folge von Bodenerosion oder Freisetzung von Partikeln durch Pflanzen und Mikroorganismen.

Ozon entsteht in Bodennähe bei intensiver Sonneneinstrahlung durch photochemische Prozesse aus Vorläuferschadstoffen – überwiegend Stickstoffoxiden und flüchtigen organischen Verbindungen [18].

Stickstoffoxide (Stickstoffmonoxid und Stickstoffdioxid) entstehen bei Verbrennungsprozessen. Die Hauptquellen von Stickstoffoxiden sind Verbrennungsmotoren und Feuerungsanlagen für Kohle, Öl, Gas, Holz und Abfälle. In Ballungsgebieten ist der Straßenverkehr die bedeutendste Quelle [19]. Stickoxide sind wichtige Vorläufer von Ozon und tragen zur Bildung von Feinstaub bei.

Wie wirken die Luftschadstoffe Feinstaub, Ozon und Stickstoffdioxid auf die Lunge?

Feinstaub wird mit der Atmung über die Atemwege in die Lunge transportiert. Insbesondere Feinstaub kleiner als 2,5 µm gelangt bis in die kleinsten Atemwege und Lungenbläschen. Ultrafeine Partikel, die kleiner als 100 Nanometer sind, können außerdem in den Blutkreislauf eintreten und so zu anderen Organen gelangen. Für die Wirkung der Partikel ist eine Vielzahl chemischer und physikalischer Eigenschaften verantwortlich, die meistens oxidativen Stress und entzündliche Reaktionen im ganzen Körper erzeugen [20]. Die Partikel, die wir einatmen, sind immer ein Gemisch aus vielen Quellen. Experimentelle Studien haben die Partikel aus Verbrennungsprozessen als besonders gesundheitsschädlich identifiziert [21].

Ozon und Stickstoffdioxid sind oxidierende Reizgase. Sie dringen tief in die Lungen ein, erzeugen oxidativen Stress [22], lösen Entzündungsreaktionen aus und reagieren mit den Wandstrukturen der Lunge. Stickstoffmonoxid ist für den Körper unschädlich [23].

Wie werden die Wirkungen der Luftschadstoffe in wissenschaftlichen Studien untersucht?

Experimente an Zellen, Tierversuche, kontrollierte Expositionen von Freiwilligen sowie epidemiologische Beobachtungsstudien tragen zum Gesamtbild der wissenschaftlichen Erkenntnisse zu Luftschadstoffen bei. Insgesamt sind aktuell mehr als 71.000 Arbeiten in der medizinischen Fachliteratur verfügbar. Experimentelle Studien dienen vor allem dazu, die negativen gesundheitlichen Auswirkungen der Luftschadstoffe aufgrund ihrer chemischen und physikalischen Eigenschaften zu untersuchen und die Wirkungsmechanismen zu verstehen. Expositionsstudien am Menschen untersuchen kurzfristige Effekte. Um insbesondere die langfristigen Auswirkungen auf die Gesundheit der gesamten Bevölkerung abzuschätzen, sind große epidemiologische Beobachtungsstudien die Methode der Wahl. Insbesondere sind hier große Kohortenstudien zu nennen, welche auch Kinder oder kranke Personen mit einschließen.

Welche Krankheiten werden durch die Luftschadstoffe verursacht?

Feinstaub kann Lungenerkrankungen und Herzkreislauferkrankungen auslösen und verkürzt damit die Lebenserwartung [24, 25]. Die Auswirkungen reichen von kurzfristigen Gesundheitseinschränkungen, über Krankenhauseinweisungen bis hin zu Todesfällen. Diese können akut bei hohen Staubbelastungen oder als Konsequenz von Langzeitbelastungen auftreten [vgl. 3]. Die Evidenz für Lungenkrebs und Herzkreislauferkrankungen ist inzwischen als kausal, die von Lungenerkrankungen als „wahrscheinlich kausal“ anerkannt [26]. Wahrscheinlich gibt es darüber hinaus Auswirkungen auf den ganzen Körper [5], insbesondere die Entwicklung des Kindes im Mutterleib [6, 7], die Lungen- und Gehirnentwicklung bei Kindern [8, 9], Diabetes [11] und Demenz [12].

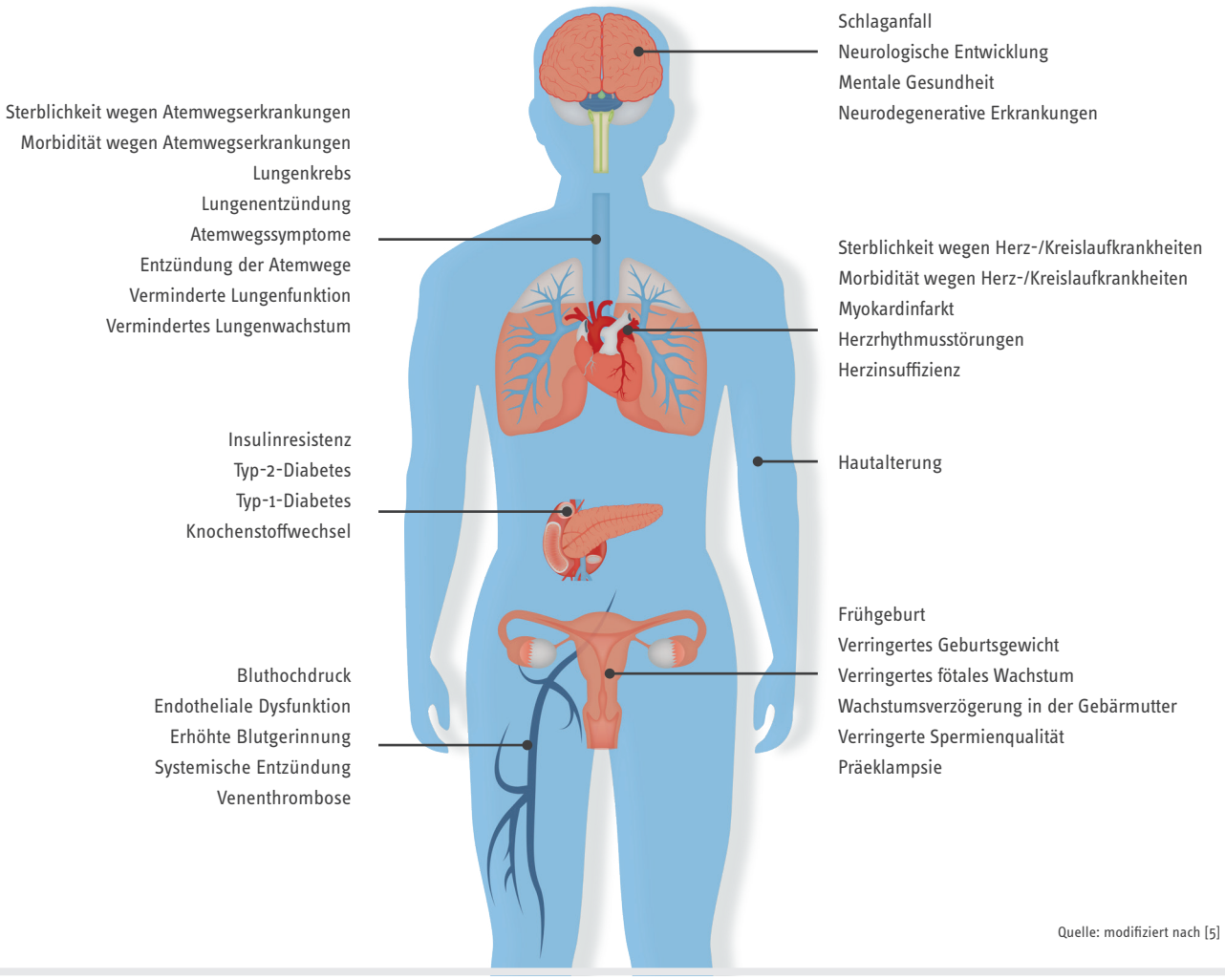
Ozon führt kurzfristig zu einer erhöhten Sterblichkeit aufgrund Atemwegskrankheiten, zu mehr atemwegsbedingten Notfallkonsultationen und Krankenhauseintritten, was als kausal bewertet wurde [27]. Als „wahrscheinlich kausal“ wurde die Zunahme der Gesamtsterblichkeit und der Sterblichkeit an Herz-Kreislaufkrankheiten mit der kurzfristigen Ozonbelastung beurteilt. Die langfristige Belastung mit Ozon zeigt Zusammenhänge mit einer Zunahme der atemwegsbedingten Sterblichkeit, eine Zunahme von Asthmafällen und vermehrte Symptomatik bei Asthmabetroffenen, welche ebenfalls als „wahrscheinlich kausal“ beurteilt werden [27].

Stickstoffdioxid führt zur Verschlechterung der Gesundheit bei Asthmatikern und wird als kausal eingestuft [28, 29]. Als „wahrscheinlich kausal“ wurde das Auftreten von Atemwegserkrankungen eingestuft [29]. Neuere Studien weisen auf einen Zusammenhang für Herzkreislauferkrankungen und [30-34] und Diabetes [35] hin.

Die Tabelle fasst die gesicherten Zusammenhänge basierend auf veröffentlichten Bewertungen bis 2016 zusammen. Als kausal gesichert gelten solche Zusammenhänge, für die es ausreichend Studien gibt, in denen zufällige Zusammenhänge, Verzerrungen oder andere Störgrößen ausgeschlossen werden können und die bei umwelt-relevanten Konzentrationen vorkommen. In der Regel werden die Zusammenhänge sowohl durch Beobachtungsstudien als auch durch experimentelle Untersuchungen belegt. Als „wahrscheinlich kausal“ werden Zusammenhänge bezeichnet, bei denen es klare Hinweise auf eine Kausalität gibt, aber die Datenlage als nicht ausreichend für die Erfüllung aller Kausalitätskriterien ist.

Luftschadstoff	Gesundheitsauswirkungen	Bewertung	Quelle
Feinstaub (PM2,5)	Sterblichkeit	kausal	[26]
	Herzkreislauferkrankungen	kausal	[26]
	Lungenkrebserkrankungen	kausal	[4]
	Atemwegserkrankungen	wahrscheinlich kausal	[26]
Ozon	Kurzzeitwirkung auf Atemwegserkrankungen	kausal	[27]
	Kurzzeitwirkung auf Herzkreislauferkrankungen	wahrscheinlich kausal	[27]
	Atemwegserkrankungen	wahrscheinlich kausal	[27]
Stickstoffdioxid	Kurzzeitwirkung auf Atemwegserkrankungen	kausal	[29]
	Atemwegserkrankungen	wahrscheinlich kausal	[29]

Allerdings ist davon auszugehen, dass die kausal etablierten Wirkungen nur einen Teil der gesundheitlichen Auswirkungen darstellen. Die Abbildung (modifiziert nach [5]) fasst zusammen, welche Auswirkungen durch bevölkerungsbasierte Studien im ganzen Körper beobachtet wurden.



Quelle: modifiziert nach [5]

Die Folgen der Luftverschmutzung unterscheiden sich klinisch in keiner Weise von den Folgen anderer Ursachen. Der Arzt in der Praxis kann die direkte Ursache eines Herzinfarkts oder eines Asthmaanfalls in den meisten Fällen nicht erkennen, weil es oft viele Faktoren sind, die für die Entstehung verantwortlich waren.

Sind die Wirkungen der Luftschadstoffe unabhängig voneinander?

Die regulierten Luftschadstoffe Feinstaub, Ozon und Stickstoffdioxid haben gemeinsame Quellen, treten deshalb oft zeitlich und räumlich gemeinsam auf und wirken dann gemeinsam auf den menschlichen Körper [36]. Hinzu kommt, dass es noch weitere Schadstoffe in der Luft gibt, wie den Ruß, die ultrafeinen Partikel, winzige Partikel im Nanometerbereich, oder organische Kohlenwasserstoffe, die mit dem Feinstaub und dem Stickstoffdioxid gemeinsam auftreten können [3]. Insbesondere für das Stickstoffdioxid wird diskutiert, ob es sich bei den Langzeitwirkungen um Wirkungen von Stickstoffdioxid allein handelt oder um Wirkungen eines Schadstoffgemischs, für das Stickstoffdioxid als Indikator anzusehen ist [3]. Hier besteht dringender Forschungsbedarf, um insbesondere auch für Ruß und ultrafeine Partikel zusätzliche Empfehlungen aussprechen zu können [3].

Wie werden die Empfehlungen für Richtwerte abgeleitet?

Internationale Expertengremien erarbeiten regelmäßig Zusammenfassungen der gesamten verfügbaren wissenschaftlichen Literatur. Diese werden intensiv diskutiert und nach systematischen, transparenten und replizierbaren Kriterien bewertet und extern begutachtet. Im Jahr 2005 wurden die aktuelle gültigen Empfehlung der Weltgesundheitsorganisation basierend auf den neu publizierten Studien abgleitet. Die Ableitung eines Richtwertes war insbesondere für Feinstaub und Stickstoffdioxid eine Herausforderung, da die epidemiologischen Studien keinen Hinweis auf Werte zuließen, unter denen keine schädlichen Gesundheitsfolgen zu erwarten wären [1]. Der Richtwert für Stickstoffdioxid von 40 µg/m³ wurde auf der Basis von Langzeit-Tierexperimenten und von bevölkerungsbezogenen Studien festgelegt [1].
Aufgrund vieler neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse wurde im Auftrag der Europäischen Union im Jahr 2013 in zwei technischen Berichten eine aktualisierte Analyse der Studienlage von der Weltgesundheitsorganisation durchgeführt. Speziell für Stickstoffdioxid wurden hierbei statistisch signifikante Gesundheitseffekte bereits ab einem Wert von 20 µg/m³ festgestellt [3, 37]. Maßgeblich war hierfür eine Metaanalyse von mehr als 15 Langzeitstudien zu Stickstoffdioxid [25]. Eine umfassende Überarbeitung der Empfehlungen von 2005 wird derzeit unter Leitung der Weltgesundheitsorganisation auf Basis der Bewertung in 2013 [3] und zusätzlicher wissenschaftlicher Erkenntnisse durchgeführt.

Wie werden aus Empfehlungen Grenzwerte?

Die Festlegung von Grenzwerten ist ein politischer Prozess unter Berücksichtigung von wissenschaftlichen Empfehlungen, die unter anderem von der Weltgesundheitsorganisation ausgesprochen werden. In der Europäischen Union werden die Grenzwerte durch das EU Parlament verabschiedet und gemeinsam mit den Ausführungsbestimmungen in nationales Recht umgesetzt. Die Europäische Union stützt sich in Teilen auf die Empfehlungen der Weltgesundheitsorganisation. So wurde im Jahr 2008 die Empfehlung der Weltgesundheitsorganisation für den Langzeitgrenzwert von Stickstoffdioxid bei 40 µg/m³ übernommen. Für Feinstaub wurde nur ein deutlich weniger schützender Grenzwert von 25 µg/m³ umgesetzt, statt des von der Weltgesundheitsorganisation empfohlenen Grenzwertes von 10 µg/m³ PM2.5.
Die amerikanische Gesetzgebung leitet sich aus gesetzlich vorgeschriebenen wissenschaftlichen Bewertungen ab, die in regelmäßigen Abständen aktualisiert werden [26, 27, 29]. Insgesamt resultieren aus diesem regionenspezifischen Vorgehen in der Gesetzgebung Unterschiede weltweit [38]. Für Europa gibt es dringenden Handlungsbedarf bezüglich einer Herabsetzung der Feinstaubgrenzwerte unter Einbezug der neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse. In der Schweiz wurden die Empfehlungen der Weltgesundheitsorganisation von 2005 in der Grenzwertfestlegung für Feinstaub übernommen bzw. für Stickstoffdioxid mit einem Grenzwert von 30 µg/m³ sogar unterboten [39, 40]. Bisher haben sieben Staaten die Empfehlungen der Weltgesundheitsorganisation für den Feinstaub (Jahresmittelwert von 10 µg/m³ PM2.5) gesetzlich verankert [38].

Berechnung der Krankheitslast durch Luftschadstoffe

> Mit Berechnungen der Krankheitslast ermittelt man für die ganze Bevölkerung, wie stark sich die Risikofaktoren auf die Gesundheit auswirken. Man kann so vergleichen, welcher Risikofaktor besonders viele Erkrankungen, verlorene Lebenszeit oder Todesfälle hervorruft, um dann entsprechende Prioritäten bei der Prävention zu setzen.

> Typische Risikofaktoren, die in solchen Berechnungen von Krankheitslasten verglichen werden, sind z. B. Rauchen, schlechte Ernährung, Bewegungsmangel, Luftverschmutzung und Lärm.

> Die Berechnungen folgen einer anerkannten Methode, die von der Weltgesundheitsorganisation und anderen Institutionen regelmäßig angewandt wird. Im Rahmen des „Global Burden of Disease“ Projekts vom amerikanischen „Institute for Health Metrics and Evaluation“ (IHME) für die gesamte Welt und für einzelne Länder vergleichende Berechnungen angestellt. Danach rangiert Luftverschmutzung in Deutschland auf Platz 9 der Risikofaktoren und ist mit Abstand der wichtigste umweltbedingte Risikofaktor für Krankheiten und verlorene Lebenszeit [49].

> Die Europäische Umweltagentur berechnet jährlich die Krankheitslast für einzelne Luftschadstoffe, nämlich für Feinstaub, Stickstoffdioxid und Ozon, um für Europa und die einzelnen Mitgliedsländer Informationen über die Bedeutung der Luftschadstoffe bereit zu stellen und die Entwicklung der Krankheitslast über die Jahre hinweg zu untersuchen [50].

> Auch in Deutschland werden solche Berechnungen für bestimmte Fragestellungen durchgeführt. So wurde im letzten Jahr eine Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes veröffentlicht, bei der die Krankheitslast durch Stickstoffdioxid in den letzten Jahre untersucht wurde [35]. Hierbei wurde festgestellt, dass durch Stickstoffdioxid als Luftschadstoff oder als Indikator für ein Luftschadstoffgemisch negative Auswirkungen auf die Lebenserwartung beobachtet werden.

„Rauchen ist viel giftiger und die Dosis viel höher. Deshalb kann bei der vergleichsweise niedrigen Dosis der Luftverschmutzung kein Schaden entstehen“

> Es gibt viele biologische Zusammenhänge, bei denen die Dosis und die Wirkung nicht geradlinig zusammen hängen, sondern die zusätzliche Wirkung mit zunehmender Dosis nachlässt. Das lässt sich gut am Beispiel Rauchen illustrieren: Das Risiko für einen Herzinfarkt unterscheidet sich kaum ob jemand 5 oder 20 Zigaretten täglich raucht. Trotz großem Unterschied in der Dosis haben beide Raucher im Vergleich zu einem Nichtraucher ein ca. 100% erhöhtes Risiko für einen Herzinfarkt [41]. Trotz der viel geringeren Dosis erhöht regelmäßiges Passivrauchen das Herzinfarktrisiko um ca. 50% im Vergleich zu unbelasteten Personen [42-45]. Eine Langzeitbelastung von zusätzlichen 5 µg/m³ Feinstaub erhöht die Wahrscheinlichkeit für einen Herzinfarkt um ca. 10% [46]. Die Dosis-Wirkungsbeziehung ist also nicht linear, sondern flacht bei hoher Dosierung ab [41, 47]. Wird dieser nicht-lineare Zusammenhang korrekt berücksichtigt, zeigt sich eine sehr hohe Übereinstimmung in den Auswirkungen dieser verschiedenen Luftschadstoffbelastungen. Passivrauchen und niedrige Luftverschmutzung führen zu vergleichbaren Gesundheitsschäden.

> Rauchen und Luftverschmutzung unterscheiden sich auch aus anderen Gründen:
- Das Belastungsmuster ist anders: Rauchen führt zu hohen Belastungen mit Pausen zwischen den Zigaretten. Luftverschmutzung wirkt kontinuierlich den ganzen Tag und das ganze Jahr über ohne Unterbrechung
- Rauchen belastet in erster Linie erwachsene Menschen, Luftverschmutzung wirkt auch auf Ungeborene, Säuglinge, Kinder mit Asthma und alte Menschen.
- Rauchen kann im Prinzip selbst kontrolliert und beendet werden. Luftverschmutzung kann man nicht oder nur schwer aus dem Weg gehen.

„Es fehlt ein typisches Vergiftungsmuster“

> **Feinstaub, Ozon und Stickstoffoxide** haben ein typisches Wirkungs-Muster, nämlich oxidativen Stress und entzündliche Reaktionen [z.B. 20, 48] und wirken damit sehr ähnlich wie Tabakrauch. Am meisten wissen wir über Feinstaub. Aus unzähligen Experimenten und Beobachtungsstudien wissen wir, dass Feinstaub entzündliche Reaktionen in der Lunge und im gesamten Körper verursacht, die Bildung von Blutgerinnseln fördert, den Herzrhythmus stört, die Arterienverkalkung verstärkt, und den Fettstoffwechsel verändert. Zusätzlich gelangt Feinstaub bis in das Gehirn oder zum Fötus. Die gleichen biologischen Veränderungen sehen wir beim aktiven Rauchen und beim Passivrauchen. Auch kommt es zu den gleichen Erkrankungen, nämlich Herzinfarkte, Schlaganfälle, Lungenerkrankungen und Lungenkrebs.

„Tote durch Feinstaub oder Stickoxide gibt es nicht“

> Das ist richtig, nach dieser Logik gibt es aber auch keine Toten durch das Rauchen. Dennoch wissen wir, dass Rauchen genau wie Luftverschmutzung auf lange Sicht schädlich ist und beispielsweise zu Atemwegs- oder Herz-Kreislauferkrankungen führen kann, woran Menschen sterben können. Zu erkennen sind diese Zusammenhänge aber nur in Langzeitstudien und nicht an einem einzelnen Patienten oder Todesfall. Einem einzelnen Patienten oder bei einem einzelnen Todesfall lässt sich in den allermeisten Fällen nicht sagen, wie die Risikofaktoren zusammengespielt haben, die die Erkrankung oder den Tod ausgelöst haben. Auf Bevölkerungsebene kann man diese Zusammenhänge als eine Verkürzung der Lebenserwartung beziehungsweise verlorene Lebenszeit durch Luftschadstoffe abbilden.

„Die Studien berücksichtigen andere Risikofaktoren nicht und führen deshalb zu viel zu hohen Krankheitslasten“

> Das ist falsch. Qualitativ hochwertige epidemiologische Studien berücksichtigen andere Risikofaktoren für Erkrankungen sehr genau (also z. B. Rauchen, mangelnde körperliche Bewegung, Ernährung, Bildung, Einkommen, etc.). Die anerkannten Methoden einer hochwertigen Beobachtungsstudie (epidemiologischen Studie) verlangen ausdrücklich, dass möglichst alle weiteren Risikofaktoren für die Erkrankung berücksichtigt werden.

> Es ist ebenfalls falsch, zu sagen, dass in den Studien lediglich die Landbevölkerung mit der Stadtbevölkerung verglichen würde. Im Gegenteil: Die meisten Studien vergleichen heutzutage unterschiedlich belastete Stadtbevölkerungen. Dafür werden für jede Wohnadresse die Langzeitkonzentrationen von Luftschadstoffen berechnet.

„Die Grenzwerte in den USA für Stickstoffdioxid sind mehr als doppelt so hoch. Deshalb kann Stickstoffdioxid gar nicht so schlimm sein“

> Das ist nicht die ganze Wahrheit. Tatsächlich liegt der Grenzwert für Stickstoffdioxid in den USA mit 100 µg/m³ höher als bei uns in der EU mit 40 µg/m³. Die Amerikaner haben allerdings deutlich strengere Regeln bei der Emission, also der Menge von Stickoxiden, die vom Fahrzeug ausgestoßen werden. Das heißt, sie regulieren direkt an der Quelle beim Auto deutlich schärfer, weshalb für deutsche Autos in Amerika eine spezielle Nachrüstung erforderlich ist. So sind in der EU zurzeit 270 mg/km Stickstoffoxide erlaubt, während die höchste Schadstoffklasse in den USA bei 100 mg/km (Stickstoffoxide und organische Methangase) liegt, bei einem Flottenmittelwert von unter 20 mg/km. Die EU ist hingegen den Empfehlungen der WHO gefolgt und hat den von der WHO empfohlenen Richtwert für Stickstoffdioxid in der Umgebungsluft übernommen. Die EU berücksichtigt also eher die Schadstoffkonzentration, die wir tatsächlich einatmen.

> Bei der Regulierung der Luftqualität müssen außerdem die unterschiedlichen Schadstoffe wie Feinstaub und Stickstoffdioxid gemeinsam betrachtet werden. Die USA reguliert den Feinstaub mit einem sehr strengen Grenzwert von 12 µg/m³ für PM2.5. Im Gegensatz dazu ist in der EU der Grenzwert für Feinstaub mehr als doppelt so hoch, nämlich 25 µg/m³.

Referenzen

1. WHO, Air quality guidelines. Global update 2005. 2006, Copenhagen: WHO Regional office for Europe.
2. Umweltbundesamt. Available from: http://gis.uba.de/Website/luft/index.html.
3. WHO, Review of evidence on health aspects of air pollution – REVIHAAP. Technical Report. 2013, WHO Regional Office for Europe: Copenhagen. p. 309.
4. IARC, Outdoor air pollution., in IARC Monographs on the evaluation of carcinogenic risks to humans. 2016, International Agency for Research on Cancer,: Lyon.
5. Thurston, G.D., et al., A joint ERS/ATS policy statement: what constitutes an adverse health effect of air pollution? An analytical framework. Eur Respir J, 2017. 49(1).
6. Stieb, D.M., et al., Ambient air pollution, birth weight and preterm birth: a systematic review and meta-analysis. Environ Res, 2012. 117: p. 100-11.
7. Sun, X.L., et al., The associations between birth weight and exposure to fine particulate matter (PM2.5) and its chemical constituents during pregnancy: A meta-analysis. Environmental Pollution, 2016. 211: p. 38-47.
8. Schultz, E.S., A.A. Litonjua, and E. Melen, Effects of Long-Term Exposure to Traffic-Related Air Pollution on Lung Function in Children. Current Allergy and Asthma Reports, 2017. 17(6).
9. Clifford, A., et al., Exposure to air pollution and cognitive functioning across the life course – A systematic literature review. Environmental Research, 2016. 147: p. 383-398.
10. Eze, I.C., et al., Association between Ambient Air Pollution and Diabetes Mellitus in Europe and North America: Systematic Review and Meta-Analysis. Environmental Health Perspectives, 2015. 123(5): p. 381-389.
11. He, D., et al., Association between particulate matter 2.5 and diabetes mellitus: A meta-analysis of cohort studies. Journal of Diabetes Investigation, 2017. 8(5): p. 687-696.
12. Power, M.C., et al., Exposure to air pollution as a potential contributor to cognitive function, cognitive decline, brain imaging, and dementia: A systematic review of epidemiologic research. Neurotoxicology, 2016. 56: p. 235-253.
13. Beelen, R., et al., Effects of long-term exposure to air pollution on natural-cause mortality: an analysis of 22 European cohorts within the multicentre ESCAPE project. Lancet, 2014. 383(9919): p. 785-95.
14. Di, Q., et al., Air Pollution and Mortality in the Medicare Population. New England Journal of Medicine, 2017. 376(26): p. 2513-2522.
15. Corrigan, A.E., et al., Fine particulate matters: The impact of air quality standards on cardiovascular mortality. Environmental Research, 2018. 161: p. 364-369.
16. Umweltbundesamt. Feinstaub. Available from: https://www.umweltbundesamt.de/themen/luft/luftschadstoffe/feinstaub.
17. Sutton, M.A., et al., European Nitrogen Assessment (ENA). 2011. 664.
18. Umweltbundesamt. Ozon. Available from: https://www.umweltbundesamt.de/themen/luft/luftschadstoffe/ozon.
19. Umweltbundesamt. Stickstoffoxide. Available from: https://www.umweltbundesamt.de/themen/luft/luftschadstoffe/stickstoffoxide.
20. Kelly, F.J. and J.C. Fussell, Role of oxidative stress in cardiovascular disease outcomes following exposure to ambient air pollution. Free Radical Biology and Medicine, 2017. 110: p. 345-367.
21. Cassee, F.R., et al., Particulate matter beyond mass: recent health evidence on the role of fractions, chemical constituents and sources of emission. Inhalation Toxicology, 2013. 25(14): p. 802-812.
22. Halliwell, B., et al., Interaction of Nitrogen-Dioxide with Human Plasma – Antioxidant Depletion and Oxidative Damage. Febs Letters, 1992. 313(1): p. 62-66.
23. EKL, Stickstoffhaltige Luftschadstoffe in der Schweiz. Status-Bericht der Eidg. Kommission für Lufthygiene. 2005: Bern. p. 168.
24. Boldo, E., et al., Apheis: Health impact assessment of long-term exposure to PM2.5 in 23 European cities. European Journal of Epidemiology, 2006. 21(6): p. 449-458.
25. Hoek, G., et al., Long-term air pollution exposure and cardio- respiratory mortality: a review. Environ Health, 2013. 12(1): p. 43.
26. United States Environmental Protection Agency: US EPA, Integrated Science Assessment (ISA) for Particulate Matter (Final Report). 2009, US EPA: Washington, DC.
27. United States Environmental Protection Agency: U.S. EPA, Integrated Science Assessment (ISA) of Ozone and Related Photochemical Oxidants (Final Report). 2013, U.S. EPA: Washington DC.
28. Brown, J.S., Nitrogen dioxide exposure and airway responsiveness in individuals with asthma. Inhalation Toxicology, 2015. 27(1): p. 1-14.
29. United States Environmental Protection Agency: US EPA, Integrated Science Assessment for Oxides of Nitrogen – Health Criteria. 2016, US EPA: Research Triangle Park, NC.
30. Turner, M.C., et al., Long-Term Ozone Exposure and Mortality in a Large Prospective Study. American Journal of Respiratory and Critical Care Medicine, 2016. 193(10): p. 1134-1142.
31. Beelen, R., et al., Long-term exposure to air pollution and cardiovascular mortality: an analysis of 22 European cohorts. Epidemiology, 2014. 25(3): p. 368-78.
32. Brunekreef, B., et al., Effects of long-term exposure to traffic-related air pollution on respiratory and cardiovascular mortality in the Netherlands: The NLCS-AIR Study. 2009, Health Effects Institute: Boston, MA.
33. Cesaroni, G., et al., Long-term exposure to urban air pollution and mortality in a cohort of more than a million adults in Rome. Environ Health Perspect, 2013. 121(3): p. 324-31.
34. Carey, I.M., et al., Mortality associations with long-term exposure to outdoor air pollution in a national English cohort. Am J Respir Crit Care Med, 2013. 187(11): p. 1226-33.
35. Schneider, A., et al., Quanitifizierung von umweltbedingten Krankheitslasten aufgrund der Stickstoffdioxid-Exposition in Deutschland, in Umwelt & Gesundheit. 2018, Helmholtz Zentrum München, Neuherberg: Dessau-Rosslau.
36. Campen, M., et al., Engine exhaust particulate and gas phase contributions to vascular toxicity. Inhal Toxicol, 2014. 26(6): p. 353-60.
37. WHO, Health risks of air pollution in Europe – HRAPIE project 2013: Copenhagen, Denmark.
38. Kutlar Joss, M., et al., Time to harmonize national ambient air quality standards. International Journal of Public Health, 2017. 62(4): p. 453-462.
39. EKL, Feinstaub in der Schweiz 2013. 2013: Bern. p. 63.
40. Schweizerischer Bundesrat, Luftreinhalte-Verordnung (LRV) vom 16. Dezember 1985 (Stand am 1. Juni 2018), in SR 814.318.142.1, Schweizerischer Bundesrat, Editor. 1985: Bern.
41. Burnett, R.T., et al., An Integrated Risk Function for Estimating the Global Burden of Disease Attributable to Ambient Fine Particulate Matter Exposure. Environmental Health Perspectives, 2014. 122(4): p. 397-403.
42. Office of the Surgeon General (US), The Health Consequences of Involuntary Exposure to Tobacco Smoke: A Report of the Surgeon General. 2006, Centers for Disease Control and Prevention (US). Atlanta (GA).
43. Oono, I.P., D.F. Mackay, and J.P. Pell, Meta-analysis of the association between secondhand smoke exposure and stroke. Journal of Public Health, 2011. 33(4): p. 496-502.
44. Whincup, P.H., et al., Passive smoking and risk of coronary heart disease and stroke: prospective study with cotinine measurement. BMJ, 2004. 329(7459): p. 200-5.
45. Barnoya, J. and S.A. Glantz, Cardiovascular effects of secondhand smoke – Nearly as large as smoking. Circulation, 2005. 111(20): p. 2684-2698.
46. Vodonos, A., Y.A. Awad, and J. Schwartz, The concentration-response between long-term PM2.5 exposure and mortality; A meta-regression approach. Environ Res, 2018. 166: p. 677-689.
47. Burnett, R., et al., Global estimates of mortality associated with long-term exposure to outdoor fine particulate matter. Proc Natl Acad Sci U S A, 2018. 115(38): p. 9592-9597.
48. Franklin, B.A., R. Brook, and C.A. Pope, Air Pollution and Cardiovascular Disease. Current Problems in Cardiology, 2015. 40(5): p. 207-238.
49. The Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME). What risk factors drive the most death and disability combined? 2017 [cited 2019 27.01.2019]; Available from: http://www.healthdata.org/germany.
50. European Environment Agency, Air Quality in Europe – 2017 report. 2017, European Environment Agency.: Kopenhagen. p. 78.

Anlage 6

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
Ausschussdrucksache
19(16)156-I
zur Anhörung am 30.01.2019
29.01.2019

Kopp-Assenmacher & Nusser

UMWELT PLANUNG PRODUKTE

Kopp-Assenmacher & Nusser Rechtsanwälte PartGmbB - Friedrichstraße 186 - 10117 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit
Platz der Republik 1
11011 Berlin

RA Kopp-Assenmacher
kopp@kn-law.de
Az: 1016/19 | KA D1/17-19

Sekretariat: Frau Mücke
Tel. +49 (0) 30 / 450 86 55 - 20
Fax +49 (0) 30 / 450 86 55 - 11

28. Januar 2019

Rechtsanwälte Berlin
Stefan Kopp-Assenmacher*
Dr. Jens Nusser, LL.M.*
Dr. Fabian Schwartz
Dr. Tim Hahn
Lisa Marie Müller
Agnes K. Lassak-Hartmann
Dr. Marthe-Louise Fehse
Dr. Alexander Dohmen, LL.M.
Dr. Christopher Schoenfleisch

Rechtsanwälte Düsseldorf
Gregor Franßen, EMLE*
Dr. Henning Blatt*
Michael Halstenberg MinDir a. D.
Axel Pottschmidt
Moritz Grunow

*Partner im Sinne des
§ 3 Abs. 2 Ziffer 2 PartGG

Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung
zu einem Dreizehnten Gesetz zur Änderung des
Bundes-Immissionsschutzgesetzes

von

Rechtsanwalt Stefan Kopp-Assenmacher

JUVE 2018 AWARDS
Kanzlei des Jahres für Umwelt- und Planungsrecht

Kanzlei
Kopp-Assenmacher & Nusser
Partnerschaft von
Rechtsanwälten mbB

Büro Berlin
Friedrichstraße 186
10117 Berlin

Büro Düsseldorf
Bleichstraße 14
40211 Düsseldorf

www.kn-law.de

Sitz Berlin
AG Charlottenburg
PR 1060 B

I. Einleitung

Nur wenige Bereiche des europäischen Umweltrechts haben im letzten Jahr eine so prominente Rolle in der Politik, den Medien und im Bewusstsein der Bürger gespielt, wie die Vorgaben der Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa (die sog. „Luftqualitätsrichtlinie“). Denn die mittlerweile über zehn Jahre alte Richtlinie entfaltet ihre volle Wirkung offenbar erst zeitversetzt – ein Schicksal, welches sie mit anderen europäischen Umweltrechtsakten teilt (vgl. aktuelle Diskussion zur Wasserrahmenrichtlinie).

Hintergrund solcher zeitlichen Verläufe und des dann sprunghaft erforderlichen Anpassungsdruckes ist auch das Regelungskonzept der Richtlinie selbst (sog. finale Regelungstechnik). Denn die Luftqualitätsrichtlinie gibt den Mitgliedstaaten allein das Ziel vor, sicherzustellen, dass überall in ihren Gebieten und Ballungsräumen die Werte u.a. für Stickstoffdioxid (40 Mikrogramm pro Kubikmeter Luft im Jahresmittel) nicht überschritten werden (vgl. Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie). Wie die Mitgliedstaaten dieses Ziel erreichen, überlässt der Richtliniengeber den jeweiligen Staaten. Als prozedurales Konzept gibt die Richtlinie allein vor, dass im Falle der Überschreitung der Grenzwerte die Luftqualitätspläne geeignete Maßnahmen vorzusehen haben, damit der Zeitraum der Nichteinhaltung so kurz wie möglich gehalten werden kann (vgl. Art. 23 Abs. 1 der Richtlinie).

Trotz der Umsetzung dieser europäischen Vorgaben in das deutsche Recht, insbesondere in § 47 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) sowie in der 39. Verordnung zum BImSchG und tatsächlichen Anstrengungen, Schadstoffe zu minimieren, konnten die vorgegebenen Werte insbesondere für Stickstoffdioxid in vielen Städten nicht eingehalten werden. In der Konsequenz rückten „als geeignete Maßnahmen“ auch Verkehrs- bzw. Fahrverbote insbesondere für Dieselfahrzeuge in den Fokus.

II. Die Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts vom 27.02.2018

Mit den vielbeachteten Entscheidungen über Fahrverbote für Dieselfahrzeuge in bestimmten Bereichen Stuttgarts und Düsseldorfs (7 C 30/17 bzw. 7 C 26/16) hatte sich das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) mit der Möglichkeit von Fahrverboten auf Grundlage der gegebenen Rechtslage auseinanderzusetzen. Das Gericht entschied, dass Fahrverbote zulässig sind, wenn andere, weniger intensive Verkehrslenkungsmaßnahmen den Grenzwertüberschreitungen nicht abhelfen können und die Fahrverbote im Übrigen verhältnismäßig sind.

Damit stellte das BVerwG zum einen klar, dass Fahrverbote als „geeignete Maßnahme“ in Betracht zu ziehen sind, wenn auch als sog. *ultima ratio*. Zum anderen verwies das Gericht auf den in allen europäischen und nationalen Rechtsbereichen gültigen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Dieser

Grundsatz besagt, dass staatliches Handeln, welches in die Rechte der Bürger eingreift, stets einen legitimen öffentlichen Zweck verfolgen muss und überdies geeignet, erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinn (d.h. „angemessen“) sein muss. Insbesondere im Rahmen der letztgenannten Angemessenheitsprüfung kommt es somit zu einer Abwägung zwischen den Interessen, welche bspw. die Luftqualitätsrichtlinie verfolgt (z.B. Gesundheitsschutz) und den Interessen der von einem Fahrverbot betroffenen Dieselfahrer (z.B. Mobilität, Versorgung).

Das BVerwG gibt in seinen Entscheidungen einen eigenen Rahmen für diese Verhältnismäßigkeitsprüfung vor. So sei es angemessen, ein zonales Verkehrsverbot in einer ersten Stufe zeitlich gestaffelt nach dem Alter und Abgasverhalten des betroffenen Fahrzeugs und unter Einschluss von Ausnahmeregelungen einzuführen. Zwar gäbe die Luftqualitätsrichtlinie vor, die Zeit der Grenzwertüberschreitung so kurz wie möglich zu halten, dies setze jedoch nicht voraus, dass die zu ergreifenden Maßnahmen „auf einen Schlag“ zur Zielerreichung führen.

Nach den Entscheidungen des BVerwG haben nun diverse Verwaltungsgerichte (VG) Verkehrsverbote zur Erreichung der Grenzwerte insbesondere für Stickstoffdioxid gefordert (vgl. VG Aachen, VG Wiesbaden, VG Berlin, VG Mainz, VG Köln, VG Gelsenkirchen) und dabei jeweils eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vorgenommen.

III. Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung

Der vorliegende Gesetzentwurf der Bundesregierung (BT-Drs. 19/6335) nimmt die weitreichenden Konsequenzen der Entscheidungen des BVerwG und der nachfolgenden VG-Entscheidungen zum Anlass, einen neuen § 47 Abs. 4a in das BImSchG einzuführen. Politischer Ausgangspunkt hierfür sind die Ergebnisse des Koalitionsausschusses vom 01.10.2018 („Konzept für saubere Luft und die Sicherung der individuellen Mobilität in unseren Städten“), welche u.a. die Förderung der Hardware-Nachrüstung (SCR-System) bei schweren Kommunalfahrzeugen und bei Handwerker- und Lieferfahrzeugen durch den Bund vorsehen.

Der Entwurf des § 47 Abs. 4a BImSchG gliedert sich in vier Sätze, welche dem Wortlaut nach in zwei getrennte Regelungsbereiche zerfallen und aus rechtlicher Sicht wie folgt zu bewerten sind:

III.1 Zu § 47 Abs. 4a Satz 1 BImSchG-E

§ 47 Abs. 4a Satz 1 BImSchG-E gibt vor, dass Verbote des Kraftfahrzeugverkehrs für Kraftfahrzeuge (KFZ) mit Selbstzündungsmotor wegen der Überschreitung des Immissionsgrenzwertes für Stickstoffdioxid „in der Regel“ nur in Gebieten in Betracht kommen, in denen der Wert von 50 Mikrogramm Stickstoffdioxid pro Kubikmeter Luft im Jahresmittel überschritten worden ist.

Hintergrund dieser Regelung ist der Umstand, dass in zahlreichen Städten, welche eine Überschreitung der Stickstoffdioxid-Werte aufweisen, dieser Grenzwert nur relativ geringfügig überschritten wurde. Die Werte liegen dort somit zwischen 40 und 50 Mikrogramm Stickstoffdioxid pro Kubikmeter Luft im Jahresmittel. Ausweislich der Begründung zum Gesetzentwurf ist es nach Ansicht der Bundesregierung in diesen Fällen nicht verhältnismäßig, Verkehrsverbote aufzuerlegen, da im Sinne der Luftqualitätsrichtlinie bereits „geeignete Maßnahmen“ durch Vorhaben der Bundesregierung ergriffen wurden. Diese Maßnahmen seien auch in der Lage, die Grenzwerte in diesen Städten einzuhalten (vgl. Begründung in BT-Drs. 19/6335, S. 8). Gemeint sind die Maßnahmen des Softwareupdates von Dieselfahrzeugen, die Maßnahmen des Sofortprogramms Saubere Luft 2017-2020 und die zuvor genannte Förderung der Hardware-Nachrüstung.

Die Formulierung „in der Regel“, welche gesetzessystematisch stets auf ein Regel/Ausnahme-Verhältnis hindeutet, gibt vor, dass in den genannten Städten Verkehrsverbote grundsätzlich unverhältnismäßig sein sollen. Dies sei ausweislich der Begründung nur dann nicht der Fall, *„wenn nach Ausschöpfung aller weniger eingreifenden Maßnahmen die zwingenden Vorgaben der Richtlinie 2008/50/EG nicht eingehalten werden können*“.

Vor dem Hintergrund der Vorgaben der Luftqualitätsrichtlinie und den zuvor skizzierten Wertungen des BVerwG hat die Regelung des § 47 Abs. 4a

Satz 1 BImSchG-E damit einen lediglich klarstellenden Charakter: Als *ultima ratio* kommen Verkehrsverbote nur in Betracht, wenn andere – weniger in die Rechte der Bürger eingreifende Maßnahmen – nicht zum gewünschten Erfolg geführt haben. Dies entspricht auch der bisherigen Linie der Rechtsprechung, insbesondere des BVerwG.

Sollten die von der Bundesregierung genannten Maßnahmen ausreichen, die von der Luftqualitätsrichtlinie geforderten Grenzwerte einzuhalten (was hier nicht verifiziert werden kann), sind keine weiteren Maßnahmen und damit auch keine Verkehrsverbote notwendig. Sollten die Maßnahmen allerdings nicht ausreichen, muss die zuständige Landesbehörde weiterhin Verkehrsverbote als *ultima ratio* in Betracht ziehen, um den Zielvorgaben der Luftqualitätsrichtlinie nachzukommen. Dieses Ergebnis dürfte allerdings auch schon ohne § 47 Abs. 4a Satz 1 BImSchG-E zu praktizieren sein.

Ein anderes, umfassenderes Verständnis der Norm, etwa dass Verkehrsverbote in Städten, in denen die Werte zwischen 40 und 50 Mikrogramm Stickstoffdioxid pro Kubikmeter Luft im Jahresmittel liegen, *gänzlich* ausgeschlossen wären, ist weder mit dem Wortlaut der Norm, dem Begründungstext noch mit der Gesetzessystematik vereinbar. Ein solches Verständnis würde aber im Übrigen vor allem auch im Widerspruch zu den Vorgaben der Luftqualitätsrichtlinie stehen und damit europarechtswidrig sein.

III.2 Zu § 47 Abs. 4a Sätze 2 bis 4 BImSchG-E

Mit § 47 Abs. 4a Sätze 2 bis 4 BImSchG-E will die Bundesregierung die in Satz 2 lit. a) bis g) genannten Fahrzeuge pauschal von möglichen Verkehrsverboten ausnehmen.

III.2.1 Einordnung der Regelung

Auch wenn sich diese Regelung unmittelbar an die Regelung des § 47 Abs. 4a Satz 1 BImSchG-E anschließt, sind Wortlaut und Systematik der Norm nur so zu verstehen, dass sich die pauschale Freistellung der Fahrzeugtypen

von Verkehrsverboten auf Städte jeglicher Grenzwertüberschreitung beziehen soll.

Anknüpfungspunkt der Regelung sind auch hier die Ausführungen des BVerwG zur Verhältnismäßigkeit von Verkehrsverboten. Insbesondere die Feststellungen des Gerichts, dass Verbote zeitlich gestaffelt nach dem Alter und Abgasverhalten des betroffenen Fahrzeugs und unter Einschluss von Ausnahmeregelungen einzuführen sind, finden sich hier ausgearbeitet. Vor diesem Hintergrund legt die Bundesregierung nun Fahrzeugtypen und Nutzungen fest, bei denen das Alter und das Abgasverhalten des Fahrzeugs gegen ein auf sie bezogenen Verkehrsverbot sprechen:

- Zu nennen sind zunächst KFZ mit der Schadstoffklasse Euro 6 und KFZ mit der Schadstoffklasse Euro 4 und 5, sofern letztere im praktischen Fahrbetrieb weniger als 270 Milligramm Stickstoffdioxide pro Kilometer ausstoßen (hier wird somit auf die RDE-Werte [„real driving emissions“] der VO 692/2008/EG abgestellt).

- Darüber hinaus sind Fahrzeuge in den Katalog aufgenommen worden, welche unter finanzieller Förderung des Bundes mit einem Stickstoffdioxid-Minderungssystem nachgerüstet worden sind oder entsprechende technische Forderungen auch ohne Nachrüstung erfüllen (Kraftomnibusse, schwere Kommunalfahrzeuge und Handwerker- und Lieferfahrzeuge zwischen 2,8 und 7,5 Tonnen). Hier kommt es ersichtlich zu einer Verzahnung des Verbotsfreistellungskataloges mit den Fördermechanismen des Bundes.

- Schließlich werden Kraftfahrzeuge der Schadstoffklasse Euro VI (LKW, Busse) sowie Fahrzeuge des Anhangs 3 Nr. 5, 6 und 7 der 35. BImSchV (d.h. Krankenwagen; KFZ, mit denen außergewöhnlich gehbehinderte Personen gefahren werden, und KFZ mit Sonderrechten) von Verkehrsverboten ausgenommen.

§ 47 Abs. 4a Satz 3 BImSchG-E schränkt wiederum die pauschale Freistellung von LKW und Bussen der Schadstoffklasse Euro VI von Verkehrsverbo-

ten ein. Im Einzelfall kann demnach wiederum ein entsprechendes Verbot für diese Fahrzeuge in die Luftreinhaltepläne aufgenommen werden, wenn die schnellstmögliche Einhaltung der Stickstoffdioxid-Grenzwerte anders nicht sichergestellt werden kann.

III.2.2 Grundsätzliche Bewertung

Ausweislich der Gesetzesbegründung (vgl. BT-Drs. 19/6335, S. 9.) sind – nach Ansicht der Bundesregierung – aus Gründen der Verhältnismäßigkeit die Ausnahmen von Verkehrsverboten insbesondere für solche KFZ geboten, welche nur geringe Stickstoffdioxidemissionen aufweisen. Dies verdeutlicht die Aufnahme der KFZ mit den strengsten Schadstoffklassen bzw. mit „geringen“ RDE, sowie von KFZ, welche eine entsprechende Hardware-Nachrüstung aufweisen.

Damit steht die Regelung insoweit in einer Linie mit der Rechtsprechung des BVerwG, welches die Aspekte „Alter des Fahrzeuges“ und „Abgasverhalten“ als Maßstab der Verhältnismäßigkeitsprüfung unterstrichen hat.

Diesen „Rahmen“ somit nun gesetzlich vorzugeben, ist grundsätzlich nicht rechtsfehlerhaft und mag dem ersichtlichen Ziel, den Eigentümern von Dieselfahrzeugen verschiedener Altersklassen und Nutzungen eine gewisse Rechtsklarheit zu verschaffen, gerecht werden. Es ist auch durchaus zulässig, Aspekte einer Verhältnismäßigkeitserwägung bereits auf der Gesetzgebungsebene aufzunehmen. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bindet ohnehin alle staatlichen Stellen.

Soweit ersichtlich, vermögen die geplanten Ausnahmen auch klarzustellen, dass Verkehrsverbote zur Einhaltung der Stickstoffdioxid-Grenzwerte auferlegt werden können, ohne dass *alle* Diesel-KFZ pauschal und jenseits des konkreten Abgasverhaltens betroffen wären.

III.2.3 Europarechtliche Problematik

Vor dem Hintergrund der (finalen) Regelungstechnik der Luftqualitätsrichtlinie bestehen aber Bedenken gegen die Regelungstechnik des § 47 Abs. 4a

Sätze 2 und 3 BImSchG-E. Denn § 47 Abs. 4a Satz 2 BImSchG-E nimmt die genannten KFZ-Typen *pauschal* von möglichen Verkehrsverboten aus. Die Richtlinie fordert jedoch, dass *im Einzelfall* bei Überschreitung der Grenzwerte „geeignete Maßnahmen" ergriffen werden. Diese Maßnahmen müssen somit in der Lage sein, die Grenzwerteinhaltung herbei zu führen. Dabei kommen – als *ultima ratio* – auch Fahrverbote in Betracht (*„sind derartige Maßnahmen mithin aus unionsrechtlichen Gründen zu ergreifen*", vgl. BVerwG, 7 C 26/16, Rn. 32).

Oberste Prämisse ist somit, dass die Maßnahmen zu einer Einhaltung der Grenzwerte führen können. Hiervon bestimmte KFZ schlechterdings auszunehmen und *lediglich* LKW und Busse der Schadstoffklasse VI über § 47 Abs. 4a Satz 3 BImSchG-E wiederum für eine Ausnahme von der Ausnahme zu öffnen, also die Maßnahmen im Ergebnis „zu deckeln", dürfte mit dem Regelungssystem der Richtlinie nicht im Einklang stehen. Die Möglichkeit zur Anordnung von Fahrverboten muss soweit eröffnet bleiben, wie es notwendig ist, die Grenzwerte einzuhalten.

Daraus folgt: Wenn es trotz des Verbots der „alten" und „Stickstoffdioxid-intensiven" KFZ (immer noch) zu einer Überschreitung des Grenzwertes kommt, sind aus unionsrechtlichen Gründen auch die „besseren" und weniger Stickstoffdioxid emittierenden KFZ in das Verbot aufzunehmen.

Letzteres wäre nach § 47 Abs. 4a Satz 2 BImSchG-E allerdings nicht möglich, da die aufgezählten KFZ-Typen *pauschal* von den Verboten befreit sind und § 47 Abs. 4a Satz 3 BImSchG-E lediglich für LKW und Busse der Schadstoffklasse VI eine Rückausnahme eröffnet. Eine Entscheidung *im Einzelfall*, dass auch das Verbot weiterer KFZ-Typen zur Erreichung der Grenzwerte notwendig ist, wäre somit für die zuständigen Landesbehörden nicht mehr möglich. Dabei muss eine Prüfung der Verhältnismäßigkeit im Einzelfall auch zu dem Ergebnis kommen können, dass zur Einhaltung des Grenzwertes auch ein Fahrverbot gegenüber den „besseren" KFZ erlassen werden muss. Bleibt das deutsche Umsetzungsrecht für eine solche Entscheidung nicht offen, dürfte ein Verstoß gegen die Vorgaben der Luftqualitätsrichtlinie vorliegen (insb. Art. 23).

Auch das BVerwG zeigt in seinen Entscheidungen vom 27.02.2018 auf, dass die Prüfung der Verhältnismäßigkeit im Einzelfall stattzufinden hat. Die vom Gericht gefundenen Ergebnisse sind dabei nur *„in einer ersten Stufe“* zu verstehen (vgl. BVerwG, 7 C 26/16, Rn. 39), das heißt für den Fall, dass die Verkehrsverbote in Bezug auf die älteren und abgasintensiven Fahrzeuge zur Erreichung der Grenzwerte ausreichen.

III.2.4 Lösungsmöglichkeit

Um den europarechtlichen Bedenken zu begegnen, bietet es sich an, im Anschluss an § 47 Abs. 4a Satz 3 BImSchG-E durch einen neuen Satz 4 das Regel-/Ausnahmeverhältnis auch auf die anderen privilegierten Fahrzeuge anzuwenden. Satz 4 könnte etwa wie folgt lauten:

> *„Ist im Einzelfall auch durch eine Maßnahme nach Satz 3 die schnellstmögliche Einhaltung des Immissionswertes für Stickstoffdioxid nicht sichergestellt, kann der Luftreinhalteplan auch für Kraftfahrzeuge nach Satz 2 Buchstabe a bis e und g ein Verbot des Kraftfahrzeugverkehrs vorsehen.“*

Mit dieser Regelungstechnik würden die Vorgaben der Luftqualitätsrichtlinie erfüllt und gleichzeitig noch eine abgestufte Verfahrensweise ermöglicht, bei der zunächst die Kraftfahrzeuge der Schadstoffe Klasse VI (LKW, Busse) und erst dann, wenn dies nicht genügt, alle weiteren Fahrzeuge dem Fahrverbot unterzogen würden.

gez. Kopp-Assenmacher
Rechtsanwalt

Anlage 7

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
Ausschussdrucksache
19(16)156-B
zur Anhörung am 30.01.2019
22.01.2019

Öffentlichen Anhörung von Sachverständigen durch den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit am Deutschen Bundestages am 30. Januar 2019.

H. Greim

Gesundheitliche Relevanz von Überschreitungen des Grenzwertes für Stickstoffdioxid für die Dauerbelastung von 40 µg/m^3.

Die von der WHO empfohlenen Grenzwerte betragen bekanntlich 200 µg/m^3 für die Kurzzeitbelastung und 40 µg/m^3 für die kontinuierliche Belastung. Weitere Absenkungen wie sie die WHO offenbar diskutiert, sind jedoch aus toxikologischer Sicht nicht begründbar, genauso wenig wie die Annahme, dass die bisher in den Städten festgestellten Überschreitungen des Wertes von 40 µg/m^3 zu Gesundheitsschäden führen.
NO_2 ist ein Reizgas und nach allgemein akzeptierter wissenschaftlicher Erkenntnis unterhalb einer bestimmten Konzentration, die bei 2.000- 3.000 µg/m^3 liegt, ohne Wirkung. Dieser Wert wurde kürzlich durch eine Langzeitinhalationsstudie über 2 Jahre an Ratten, die vom Health Effect Institute, Boston (HEI 2015) in Zusammenarbeit mit der US-amerikanischen Umweltbehörde EPA durchgeführt wurde, erneut bestätigt. Untersucht wurden die Abgase eines Dieselmotors mit Partikelfilter, die neben relativ geringen Partikelkonzentrationen u.a. NO_2 enthielten. Wirkungen, die auf Partikel zurückzuführen sind, waren nicht nachweisbar. Einziger Effekt bestand in leichten Reizwirkungen in der Lunge, die bei einer NO_2-Konzentration von etwa 8.000 µg/m^3 auftraten, während 1.600 µg/m^3 keine Wirkung zeigten. Eine kürzlich durchgeführte Studie an 25 Probanden, die 3 Std. gegenüber 0, 0,1 0,5 und 1,5 ppm (ca. 200, 1000 und 3000 µg/m^3) NO_2 exponiert waren, hatten keine signifikanten Wirkungen auf die Lungenfunktion sowie keine biochemischen und zellulären Veränderungen in der Lunge (Brandt et al 2016).
Dementsprechend beträgt der in Deutschland gültige Grenzwert für Arbeitsplätze 950 µg/m^3, der aus den Ergebnissen von Tierversuchen, Untersuchungen an Exponierten und der sonst vorhandenen Information abgeleitet und gut begründet worden ist. In Österreich, der Europäischen Union und den USA gelten ähnliche Werte. In der Schweiz ist der Grenzwert doppelt so hoch. Arbeitsplatzgrenzwerte gelten natürlich nur für gesunde Erwachsene. Damit ist zumindest auszuschließen, dass ein gesunder Erwachsener, der sich für kurze Zeit im Bereich einer Straße mit Werten über 40 µg/m^3 aufhält, gesundheitliche Schäden davonträgt.

Für die Außenluft hat die sehr kritische US-amerikanische Umweltbehörde EPA nach erneuter Überprüfung aller vorhandenen epidemiologischen und toxikologischen Untersuchungen in einer Mitteilung vom 6. April 2018 den in den USA geltenden Jahresmittelwert von 100 µg/m^3 ausdrücklich bestätigt. Dabei wird betont, dass dieser Wert, der immerhin 2,5fach höher ist als der in Europa geltende Wert, auch empfindliche Personen wie ältere Erwachsene, Kinder und Personen mit Asthma vor gesundheitlichen Beeinträchtigungen schützt. Dies stützt sich auf folgende Aussage,

die auf die Unsicherheiten bei Belastungen von Asthmatikern bei Konzentrationen zwischen 100 und 500 ppb d.h. etwa 200 und 1000 µg/m^3 hinweist:

The results from the meta-analysis demonstrate that the majority of study volunteers with asthma experienced increased AR following resting exposure to NO_2 concentrations ranging from 100 to 530 ppb, relative to filtered air. Limitations in this evidence result from the lack of an apparent dose-response relationship, uncertainty in the potential adversity of responses, - -.

In addition, compared to conclusions based on the entire range of NO_2 exposure concentrations evaluated (i.e., 100 to 530 ppb), there is greater uncertainty in reaching conclusions about the potential for clinically relevant effects at any particular NO_2 exposure concentration within this range.

Bemerkenswert ist auch der Hinweis der WHO in ihrer Mitteilung aus dem Jahre 2017 (Evolution of WHO air quality guidelines: past, present and future. WHO Regional Office for Europe, WHO 2017), in der auf die Unsicherheit hingewiesen wird, inwieweit NO_2 bei Umweltkonzentrationen von 40 µg/m^3 zu gesundheitlichen Schäden führt oder als Surrogate für andere, nicht gemessene Bestandteile der Abgase von Verbrennungsprozessen anzusehen ist.

Remarkably, the guideline values for NO_2 (40 µg/m^3 for annual mean and 200 µg/m^3 for-1-hour mean concentrations) remained at the same levels as those set in the second edition of the WHO AQGs (WHO Regional Office for Europe, 2000), despite many time-series studies that linked 24-hour average concentrations with effects on health. This decision reflected the residual concerns at that time that NO_2 per se might not have effects on health at ambient concentrations, and that it might be acting as a surrogate for other, not routinely measured components of combustion-related pollution mixtures.

Spezifische Belastungen in Innenräumen

Das Joint Research Centre der Europäischen Kommission (JRC) hat die für die Bevölkerung relevanten NO_2-Expositionen für Innenräume zusammengestellt (European Commission, Joint Research Centre: The INDEX project, 2005: EUR 21590 EN):
Exposure data of relevance for the European population (page 90).
Die folgenden Werte wurden veröffentlicht:

Table 6.1: Short-term NO_2 peak levels related to gas appliances (adapted from chapter 1.3)

Studies based on NO_2 sources	µg/m^3
Gas appliances in kitchen, 1h-TWA (Lebret, 1987)	230-2055
Gas stoves in kitchen, 1 h-TWA (Noy, 1990)	2500

Gas cooking, 1 h-TWA (Ross, 1996)	342-1585
Homes with gas appliances, 1h-TWA (WHO, 2000)	2000
Unflued gas heaters, 1h-TWA (Brown, 2002)	180-53

Für das Abbrennen von Räucherstäbchen gibt JRC 17-91 µg/m^3 an.

Diese Daten stimmen mit den 700 µg/m^3 NO_2 überein, die nach kurzer Zeit in einer Küche gemessen wurden, in der auf einem Gasherd mit 2 Flammen gekocht wurde (ARD-Sendung am 7. Januar 2019). In der Sendung wurde auch gezeigt, dass durch Abbrennen von 4 Haushaltskerzen die NO_2-Konzentration in der Küche auf 70 µg/m^3 anstieg.

Die NO_2-Konzentration im Zigarettenrauch beträgt mehr als 300.000 µg/m^3 (Rodman A, Perfetti A 2012). Sloan und Kiefer (1969) geben für den Hauptstromrauch, d.h. dem Anteil, der vom Raucher inhaliert wird, NO_2-Konzentration von 890-1.540 µg/m^3 an.

Die in der Umwelt, auch an dicht befahrenen Straßen gemessenen NO_2-Konzentrationen sind erheblich niedriger als die Arbeitsplatzgrenzwerte, so dass es nicht plausibel ist, davon auszugehen, dass Überschreitungen der WHO-Werte automatisch mit Gesundheitsschäden verbunden sind. Allerdings gelten Arbeitsplatzgrenzwerte für gesunde Erwachsene, nicht für die Gesamtbevölkerung mit empfindlichen Personengruppen. Berechnungen für die gesamte Bevölkerung über Erkrankungen und Kosten bei Überschreitungen der WHO-Grenzwerte sind damit mehr als fraglich. Sie könnten allenfalls für empfindliche Personen gelten, wenn man davon ausgeht, dass sie tatsächlich empfindlicher reagieren als gesunde Erwachsene.
Davon abgesehen halten Zahlen über Gesundheitsschäden und deren Folgekosten einer Plausibilitätsprüfung nicht stand, denn sie beruhen auf Extrapolationen epidemiologischer Daten bei höheren Belastungen auf niedrigere Expositionen, obwohl davon auszugehen ist, dass es für NO_2 eine Konzentration gibt (sog. NOAEC, No Observed Adverse Concentration), unterhalb der keine Wirkungen mehr auftreten. Eine Plausibilitätsprüfung wurde aber bisher nie durchgeführt, obwohl nach Bradford Hill, dem „Gold-Standard“ für die Bewertung epidemiologischer Studien, epidemiologisch ermittelte Daten insbesondere für den Niedrigdosisbereich auf ihre Plausibilität zu prüfen sind.
Wenn überhaupt, kann NO_2 lediglich als Marker für ein Luftgemisch herangezogen werden, d. h. wenn Wirkungen bei einer bestimmten NO_2-Konzentration festgestellt werden, ist dies auf das Schadstoffgemisch zurückzuführen, nicht auf NO_2 allein (siehe auch oben WHO-Mitteilung 2017).

Relevanz der an Probenahmestellen ermittelten NO_2-Konzentrationen für die Bevölkerung

Die Exposition gegenüber Emissionen u. A. des Kraftfahrzeugverkehrs wird über Messstationen ermittelt, deren Ergebnisse von der Lokalisation der Messstationen und ihrer Nähe zu den relevanten Emittenten abhängt. So haben Morfeld und Mitarbeiter (2014) die Auswirkungen von Umweltzonen auf die Luftbelastung in 17 deutschen Städten überprüft und dabei festgestellt, dass sich die Werte der einzelnen Städte untereinander kaum vergleichen lassen, da die Messstationen ganz unterschiedlich aufgestellt sind. Sicher feststellbar war nur ein leichtes Absinken der Gesamtimmissionen im Laufe der letzten Jahre.

In einer Veröffentlichung von Duyzer und Mitarbeitern in Atmospheric Environment (2015) wurden die Messdaten aus London, Berlin, Barcelona und Stuttgart miteinander verglichen und überprüft, welche Messdaten für die Bewertung der Gesundheitsgefährdung der Bevölkerung relevant sind. Das Fazit ist, dass die Verteilungen der Messstationen in Berlin und London aussagefähig, die in Stuttgart und Barcelona problematisch sind, weil sie sehr verkehrsnah aufgestellt und damit relativ hohe Immissionskonzentrationen erfasst werden, denen die Bevölkerung wenn überhaupt nur kurzfristig ausgesetzt ist.

Für Berlin hat Duyzer darüber hinaus ermittelt, welcher Anteil der Bevölkerung gegenüber den unterschiedlichen NO_2 Konzentrationen exponiert ist. Entlang der Stadtautobahn findet sich die höchste Belastung im Jahresmittel von über 60 µg/m^3. Betroffen davon sind die direkten Anwohner, d.h. 0,02 Prozent der Bevölkerung. Für Werte über 50 µg/m^3 sind es ungefähr 0,1% der Berliner Bevölkerung, zwischen 40 und 50 µg/m^3 sind es 0,4%, während 80% der Bevölkerung zwischen 15 und 40 µg/m^3 exponiert sind. Damit ist der größte Teil der Berliner Bevölkerung weniger als es dem geltenden Jahresmittelwert von 40 µg/m^3 entspricht belastet. Diese Daten sind sehr genau, da die Exposition für relativ kleine Flächen von 10 x 10 m berechnet wurden. Außerdem handelt es sich um Konzentrationen in der Außenluft, während sich die Bevölkerung im Allgemeinen zu mehr als 70% des Tages in Innenräumen aufhält, so dass die an den Probenahmestellen gemessenen Werte nicht generell für die Bewertung der Dauerbelastung der Bevölkerung herangezogen werden können.

Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass die gemessenen Konzentrationen bereits wenige Meter von den Messstellen und damit von der Straße entfernt kontinuierlich abnehmen, so dass in ihrer unmittelbaren Nähe eben nur Verkehrsteilnehmer im Bereich der Straße kurzfristig exponiert sind. Die gemessenen Werte mit der Exposition der Bevölkerung gleichzusetzen, widerspricht zudem der EU-Richtlinie 2008/50/EG, 1:1 in die 39. BImSchV übernommen, in der Aufgabe und Position der Messstellen definiert sind.

39. BImSchV, Abschnitt 3:

„B. Großräumige Ortsbestimmung der Probenahmestellen

1. Schutz der menschlichen Gesundheit
a) Der Ort von Probenahmestellen, an denen Messungen zum Schutz der menschlichen Gesundheit vorgenommen werden, ist so zu wählen, dass folgende Daten gewonnen werden:

Daten über Bereiche innerhalb von Gebieten und Ballungsräumen, in denen die höchsten Werte auftreten, denen die Bevölkerung wahrscheinlich direkt oder indirekt über einen Zeitraum ausgesetzt sein wird, der im Vergleich zum Mittelungszeitraum der betreffenden Immissionsgrenzwerte signifikant ist;

b) Der Ort von Probenahmestellen ist im Allgemeinen so zu wählen, dass die Messung von Umweltzuständen, die einen sehr kleinen Raum in ihrer unmittelbaren Nähe betreffen, vermieden wird. Dies bedeutet, dass der Ort der Probenahmestelle so zu wählen ist, dass die Luftproben – soweit möglich – für die Luftqualität eines Straßenabschnitts von nicht weniger als 100 Meter Länge bei Probenahmestellen für den Verkehr und nicht weniger als 250 Meter x 250 Meter bei Probenahmestellen für Industriegebiete repräsentativ sind.“

Weiterhin wird darauf hingewiesen, dass ältere Probennahmestellen, die diesen Kriterien nicht entsprechen, weiter betrieben werden können, um den Trend der Belastungen verfolgen zu können.

Zusammenfassung

- Aus toxikologischer Sicht sind NO_2-Konzentrationen von 50 µg/m^3 und nach der US EPA bis 100 µg/m^3 auch für empfindliche Personen nicht gesundheitsschädlich.
- Die an den Probenahmestellen erhobenen Messwerte sind grundsätzlich nicht repräsentativ für die Dauerbelastung der Bevölkerung. Sie müssen unter Berücksichtigung der Lage der Probenahmestellen interpretiert werden, z.B. mithilfe von Ausbreitungsmodellen.
- Eine gesundheitliche Bewertung der Umgebungsluft ist insbesondere beim NO_2 ohne Berücksichtigung der z.T. höheren Belastung in Innenräumen fragwürdig wenn nicht wertlos (siehe Innenraumgutachten des Rates der Sachverständigen für Umweltfragen 1987).

Literatur

Brandt P et al (2016) Biological effects of inhaled nitrogen dioxide in healthy human subjects. Int Arch Occup Environ Health 89, 1017-1024

Duyzer J et al (2015) Representativeness of air quality monitoring networks. Atmospheric Environ 104, 88-101

Morfeld et al (2014) Wirksamkeit von Umweltzonen in der ersten Stufe: Analyse der Feinstaubkonzentrationsänderungen (PM_{10}) in 19 deutschen Städten. Pneumologie 68, 173-186

Rodman A, Perfetti A (2012). The chemical composition of tobacco and tobacco smoke. 2nd Ed. CRC Press London

Sloan CH, Kiefer JE (1969) Measurement of NO_2 in Cigarette Main Smoke by Differential Optical Absorption Spectroscopy. Tobacco Sci 13, 180–182

H. Greim Januar 2019

Anlage 8

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
Ausschussdrucksache 19(16)156-G
zur Anhörung am 30.01.2019
28.01.2019

ALBA
Wir nennen es Rohstoff.

Tradition trifft Innovation. 50 Jahre ALBA

Positionspapier zum Entwurf eines Dreizehnten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Drucksache 19/6335)

Problem

- Abfallentsorgung in der Stadt Berlin durch Kommunal- (BSR) und Privatwirtschaft (ALBA, Remondis, Veolia, Bartscherer, weitere) organisiert
- deutlich über die Hälfte des dazu notwendigen Fuhrparks kommt aus Privatwirtschaft
- Deutschlandweit über zwei Drittel des Fuhrparks aus Privatwirtschaft
- in bestimmten Gebietskörperschaften beträgt der Fuhrparkanteil aus Kommunalwirtschaft gleich Null, Anteil Privatwirtschaft bis zu 100% (Bsp. Landkreis Märkisch-Oderland/Land Brandenburg)

Betroffenheit

- Fuhrpark ALBA Berlin sehr modern, Dreiviertel bereits EURO6, bei anderen Marktteilnehmern deutlich weniger
- Einführung EURO6 im Januar 2016; steuerliche Vorgaben zu Abschreibungen: sechs Jahre; daher aktuelle Fuhrparks mindestens zu 50% EURO5 oder schlechter
- notwendige Investitionen zur vollständigen Modernisierung bei ALBA Berlin über 10 Mio. Euro; für gesamte private Entsorgungswirtschaft in Berlin bis zu 40 Mio. €
- Kosten für ALBA bei Fahrzeug-Nachrüstungen (von EURO5 auf EURO6) inkl. aller anfallenden Kosten ca. 1 Mio. €; für gesamte private Entsorgungswirtschaft in Berlin ca. 2,5 Mio. €
- Verfügbarkeit von Werkstätten zur Umrüstung fraglich; mind. 1,5 Jahre Umsetzungsdauer
- wenn Luftreinhalteplan EURO6-Fahrzeugeinsatz beschränken kann→ keine Planungs- und Investitionssicherheit; schwindender Investitionsanreiz Privatwirtschaft, mangelnde Ordnungspolitik
- kein Druck für Kommunalwirtschaft nachzurüsten, da Art. 1 lit. g BImSchG-Entwurf für solche Fahrzeuge eine Ausnahmeregelung vorsieht, die sich auf Sonderrechte nach § 35 Abs. 6 StVO berufen können. Von diesen Sonderrechten können nach höchstrichterlicher Rechtsprechung des BVerwG privatwirtschaftliche Müllfahrzeuge nicht ohne Weiteres Gebrauch machen.
- zur Umsatzsteuerfreiheit der Kommunalwirtschaft zusätzliche Wettbewerbsverzerrung bei etwaiger, ausschließlicher finanzieller Förderung zur Ertüchtigung der Fuhrparks der Kommunalwirtschaft; Kalkulationserschwernisse, Kostenabbildung verzerrt
- sinkender Wiederverkaufswert von Fahrzeugen der Privatwirtschaft
- Territoriale Verlagerung der Umweltbelastungen in andere Regionen und/oder Staaten
- Entsorgungssicherheit gefährdet

Lösung

- rechtliche Gleichstellung von kommunalen und privaten Müllfahrzeugen
- bundesweite, generelle Förderung zur Umrüstung/Modernisierung aller Fuhrparks (kommunal und privat)
- und zur zeitlichen Entzerrung der Förderungsmaßnahmen eine Übergangsquotenregelung für Ausnahmetatbestände, analog der Fuhrparkregelung zur Ausnahme von Umweltzonenverkehr (x% des Gesamtfuhrparks=EURO6, dann Ausnahmeregelung zu Fahrverboten für Gesamtfuhrpark)

Anlage 9

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
Ausschussdrucksache
19(16)156-F(neu)
zur Anhörung am 30.01.2019
28.01.2019

Öffentliche Anhörung am Mittwoch, 30. Januar 2019, 11 Uhr, zum Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Dreizehnten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes
BT-Drucksache 19/6335.

Holger Schulz

Dreiminütiges Eingangsstatement und Tischvorlage:

Die gesundheitlichen Auswirkungen der Luftschadstoffbelastung auf die Bevölkerung, selbst bei geringer Schadstoffbelastung unter den geltenden Grenzwerten, sind unbestritten. In Deutschland liegt die Krankheitslast durch Luftverschmutzung unter den Top 10 der gesundheitlichen Risikofaktoren und ist damit der wichtigste umweltbezogene Risikofaktor. Die zur Vermeidung und Minimierung der Krankheitslast von der Weltgesundheitsorganisation und der US-amerikanischen Environmental Protection Agency (EPA) empfohlenen Luftqualitätsrichtlinien basieren auf der Evidenz von unzähligen wissenschaftlichen Studien, die auch bei der europäischen Gesetzgebung berücksichtigt wurden.

Seit Inkrafttreten des Luftqualitätsgrenzwertes von 40 Mikrogramm pro Kubikmeter Luft im Jahresmittel für die Immission von Stickstoffdioxid im Jahre 2010 wird dieser an über 40% der Messstationen in Deutschland regelmäßig überschritten, so dass die Bevölkerung dort bereits seit Jahren erhöhten Gesundheitsrisiken ausgesetzt ist.

Der derzeitige Gesetzentwurf ist daher aus umweltmedizinischer, sozialer und auch gesundheitsökonomischer Sicht abzulehnen. Es fehlt eine umweltmedizinisch nachvollziehbare Begründung für den anvisierten Grenzwert für Stickstoffdioxid von 50 $\mu g/m^3$ und den Ausstoß für Kraftfahrzeuge von 270 mg/km. Im Gegenteil, die WHO empfiehlt zur Reduktion der Krankheitslast der Bevölkerung eine Absenkung des Grenzwertes, nicht nur für Stickoxide, sondern auch für Feinstaub. Auch ist aufgrund der Immissionsdaten der letzten Jahre nicht zu erwarten, dass die europarechtlich vorgegebene Luftqualitätsgrenzwert für Stickstoffdioxid aufgrund der derzeit erfolgenden Luftreinhaltungsmaßnahmen eingehalten werden kann.

Es ist daher die gesundheitspolitische Verantwortung der Bundesregierung die bereits seit Jahren vor allem in den Ballungsgebieten bestehende, zu hohe Belastung der Bevölkerung durch Stickoxide durch Ausschöpfung aller Maßnahmen unmittelbar zu reduzieren. Der Gesetzentwurf ist aus umweltmedizinischer Sicht daher kontraproduktiv und offensichtlich nicht der richtige Weg. Zur Vermeidung von Dieselfahrverboten, die sicherlich als Mittel der letzten Wahl anzusehen sind, erscheint es sinnvoll die Anstrengungen zur Luftreinhaltung durch alternative Maßnahmen deutlich zu intensivieren, so dass die gesetzlichen Grenzwerte eingehalten werden. Zur Prävention und weiteren Verringerung der Krankheitslast in der Bevölkerung sollte die Bundesregierung mittel- bis langfristig die WHO Richtwerte für Luftschadstoffe anstreben.

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
Ausschussdrucksache
19(16)156-A
zur Anhörung am 30.01.2019
15.01.2019

Anlage 10

GEULEN & KLINGER
Rechtsanwälte

Dr. Reiner Geulen
Prof. Dr. Remo Klinger
10719 Berlin, Schaperstraße 15
Telefon +49 / 30 / 88 47 28-0
Telefax +49 / 30 / 88 47 28-10
e-mail: klinger@geulen.com
geulen@geulen.com
www.geulenklinger.com

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

15. Januar 2019

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Entwurf eines Dreizehnten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes

Unionsrechts- oder verfassungswidrige Novelle des BImSchG?

Das 13. Gesetz zur Änderung des BImSchG im Gefüge des Europarechts

Rechtsanwalt Professor Dr. Remo Klinger

Wenn die „Dreizehn“ eine Unglückszahl ist, steht die 13. Novelle des Bundes-Immissionsschutzgesetzes schon aus diesem Grund unter keinem guten Stern. Ob sich diese Prophezeiung bei dem im Volksmund als „Fahrverbotsverhinderungsgesetz“ bekannt gewordenen Vorhaben auch inhaltlich bewahrheitet, wird in der Stellungnahme erörtert. Insbesondere wird der Frage nachgegangen, ob die im Gesetz vorgesehene Regelvermutung, nach der Dieselfahrverbote nicht in Betracht kommen, wenn der Grenzwert für Stickstoffdioxid nicht über 50 µg/m^3 im Jahresmittel liegt, mit dem Unionsrecht vereinbar ist. Wäre dies nicht so, müsste man das Gesetz in seinen unionsrechtswidrigen Teilen für unanwendbar erklären. Bedeutsam erscheint auch, dass der Bund mit dem Gesetzesvorhaben einen einheitlichen Ausnahmekatalog für Dieselfahrverbote vorgesehen hat. Im Kern ist das Gesetz daher ein „Fahrverbotsumsetzungsgesetz“. Auch die Rechtmäßigkeit des Ausnahmekatalogs ist jedoch unter dem Blickwinkel des Unionsrechts zu hinterfragen. Die Frage der Zustimmungsbedürftigkeit des Bundesrats ist ebenfalls relevant.

A. Zusammenfassung

Der Gesetzentwurf ist eine Totgeburt.

Denn das, was er zu regeln vorgibt – die Verhinderung von Fahrverbote bei Werten unter 50 µg/m^3 – kann er wegen des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts nicht leisten. Dies hat der Entwurf in seiner Begründung selbst erkannt. Die als bloße „gesetzgeberische Klarstellung“ formulierte Norm bleibt wirkungslos, weil sich das Unionsrecht nicht durch mitgliedstaatliche Klarstellungen beeinflussen lässt. Wenn das (im Übrigen zustimmungspflichtige) Gesetz aber nichts regeln und auch nicht mehr klarstellen kann als die Gerichte längst entschieden haben, ist es überflüssig. Es handelt sich dann um symbolisches Recht, da es von vornherein ungeeignet ist, den Gesetzeszweck zu erreichen. Ein solches Gesetz wäre verfassungswidrig.

Anstatt Regelungen zu erlassen, die der Wiederherstellung des Rechts und damit einer schnellstmöglichen Grenzwerteinhaltung dienen, wird der Eindruck erweckt, als könne man mit dem Bundesrecht das Unionsrecht beschränken. Es bedarf keiner hellseherischen Fähigkeiten, um vorherzusagen, dass die Bundespolitik bei Umsetzung dieses Gesetzes durch die sich davon unbeeindruckt zeigenden Gerichte in der Öffentlichkeit (weiterhin) als (handlungs-)unfähig wahrgenommen wird. Der Gesetzesentwurf untergräbt daher das Vertrauen in die Konfliktlösungskompetenz der Bundespolitik. Oder, um es anders zu formulieren: Am Ende stünde der Bund als Depp da. Dies sollte er sich ersparen.

B. Einleitung

Der seit dem Jahr 1999[1] geltende und seit dem Jahr 2010[2] einzuhaltende Luftqualitätsgrenzwert für Stickstoffdioxid-Immissionen wird in Deutschland vor allem (aber nicht nur) in den Großstädten noch teilweise erheblich überschritten.[3] Nach § 3 Abs. 2 der 39.

---

[1] Richtlinie 1999/30/EG des Rates vom 22. April 1999 über Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel und Blei in der Luft, aufgehoben und geändert durch Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa.
[2] Anhang XI Kapitel B der Richtlinie 2008/50/EG.
[3] https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/luftqualitaet-2017-rueckgang-der, zuletzt abgerufen am 4.1.2019.

BImSchV[4] liegt der Grenzwert zum Schutz der menschlichen Gesundheit bei im Kalenderjahr gemittelten 40 µg/m³ Stickstoffdioxid (NO_2). Vierundvierzig Prozent der städtischen verkehrsnahen Luftmessstationen registrierten 2017 Überschreitungen des Jahresgrenzwertes, fünfundsechzig Städte waren betroffen.[5] Die im Falle einer Grenzwertüberschreitung zu erlassenen Luftreinhaltepläne[6] haben das Problem trotz der als evident zu bezeichnenden Rechtsverletzung seit mehr als 10 Jahren vor sich hergeschoben. Begründet wurde dies meist mit dem Argument, dass ohne eine Änderung der als Plakettenverordnung bekannten 35. BImSchV[7] keine geeigneten rechtlichen Instrumente zur Verfügung stünden, da die notwendigen Beschränkungen des Dieselfahrzeugverkehrs ohne eine Einführung einer sog. Blauen Plakette nicht rechtskonform adressiert werden können.

Das BVerwG hat durch seine Urteile vom 27. Februar 2018 zu den Luftreinhalteplänen Düsseldorf und Stuttgart klargestellt, dass es der staatlichen Verpflichtung obliegt, für eine schnellstmögliche Einhaltung der Grenzwerte zu sorgen.[8] Eine Luftreinhalteplanung, so das BVerwG, verstößt jedenfalls dann gegen Art. 23 Abs. 1 Uabs. 2 der Richtlinie 2008/50/EG, wenn sie die derzeit am besten geeigneten Luftreinhaltemaßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung der überschrittenen Grenzwerte nicht ergreift, sondern das Wirksamwerden dieser Maßnahmen vor dem 1. Januar 2020 ausschließt. Das BVerwG hat in Übereinstimmung mit den erstinstanzlichen Entscheidungen des VG Düsseldorf[9] und des VG Stuttgart[10] dargelegt, dass es zum Erlass von Verkehrsverboten keiner Novelle der 35. BImSchV bedarf. Wenn andere Maßnahmen, auch in ihrer Gesamtheit, nicht in der Lage sein sollten, den seit vielen Jahren überschrittenen Grenzwert einzuhalten, müssen verkehrsbeschränkende Maßnahmen für bestimmte Dieselfahrzeuge in den Luftreinhalteplan aufgenommen werden. Die mit Selbstzündungsmotor[11]

---

[4] Neununddreißigste Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über Luftqualitätsstandards und Emissionshöchstmengen – 39. BImSchV) vom 2. August 2010 (BGBl. I S.1065).
[5] https://www.umweltbundesamt.de/daten/luft/stickstoffdioxid-belastung#textpart-2, letzter Abruf am 3.1.2019.
[6] § 47 Abs. 1 BImSchG und § 27 Abs. 1 der 39. BImSchV.
[7] Fünfunddreißigste Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung zur Kennzeichnung der Kraftfahrzeuge mit geringem Beitrag zur Schadstoffbelastung – 35. BImSchV) vom 10.10.2006 (BGBl. I S. 2218).
[8] BVerwG, Urteil vom 27.02.2018 – 7 C 26.16 [Luftreinhalteplan Düsseldorf] und 7 C 30.17 [Luftreinhalteplan Stuttgart], ZUR 2018, 422 = NJW 2018, 2067 [Stuttgart] und NJW 2018, 2074 [Düsseldorf]; vgl. auch *Klinger*, ZUR 2018, 257 f. und ZUR 2018, 272 ff. sowie *Hofmann*, EurUP 2018, 363.
[9] VG Düsseldorf, Urt. v. 13.9.2016 – 3 K 7695/15, ZUR 2016, 692 = NVwZ 2017, 899.
[10] VG Stuttgart, Urt. v. 26.7.2017 – 13 K 5412/15, ZUR 2017, 620.
[11] Das Wesensmerkmal des Dieselverfahrens ist die Selbstzündung des Kraftstoffs, so die laienhafte Erklärung für den Begriff. „*Nichts ist (jedoch) unrichtiger als diese oberflächliche Anschauung*“, so *Rudolf Diesel*, Die Entstehung des Dieselmotors, 1913, Nachdruck der Originalausgabe 2013, S. 3, da dies den Vorgang verkürzt. „*Das Dieselverfahren besteht also nicht darin, die Luft so hoch zu verdichten, daß der eingespritzte Brennstoff sich daran von selbst entzündet, sondern in einer Reihe aufeinander folgender Vorgänge, wovon jeder einzelne für das Gelingen notwendig ist.*“ (*Diesel*, a.a.O., S. 5).

betriebenen Dieselfahrzeuge tragen weit überwiegend zu der Belastung mit Stickstoffdioxid bei und müssen daher in besonderer Weise berücksichtigt werden (§ 47 Abs. 4 Satz 1 BImSchG). Die für die Umsetzung von Verkehrsbeschränkungen zuständigen Straßenverkehrsbehörden sind an die Inhalte des Luftreinhalteplans gebunden (§ 40 Abs. 1 BImSchG).

C. Wesentlicher Inhalt des Gesetzentwurfs

Mit dem Entwurf des 13. Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes[12] reagiert die Bundesregierung auf verschiedene verwaltungsgerichtliche Urteile, die in Umsetzung der Dieselfahrverbotsurteile des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. Februar 2018[13] ergangen sind.[14]

Der Gesetzentwurf bestätigt zunächst, dass in Gebieten, in denen ein Jahresmittelwert von 50 µg/m³ Luft überschritten wird, die Anordnung von Verkehrsverboten geeignet, erforderlich und verhältnismäßig sein kann, um sicherzustellen, dass der Stickstoffdioxidgrenzwert schnellstmöglich eingehalten wird. Er bezieht sich dazu auf die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. Februar 2018. Klarstellend soll jedoch nach § 47 Abs. 4 BImSchG ein § 47 Abs. 4a eingefügt werden. Dessen erster Satz lautet:

„Verbote des Kraftfahrzeugverkehrs für Kraftfahrzeuge mit Selbstzündungsmotor kommen wegen der Überschreitung des Immissionsgrenzwertes für Stickstoffdioxid in der Regel nur in Gebieten in Betracht, in denen der Wert von 50 Mikrogramm Stickstoffdioxid pro Kubikmeter Luft im Jahresmittel überschritten worden ist.“[15]

In der Begründung zu dieser „Klarstellung“ wird ausgeführt, dass in diesen Gebieten Verkehrsverbote wegen der Überschreitung des Luftqualitätsgrenzwerts für Stickstoffdioxid in der Regel unverhältnismäßig sein werden. Es ist davon auszugehen, so der Gesetzentwurf, dass der europarechtlich vorgegebene Luftqualitätsgrenzwert für Stickstoffdioxid bereits auf Grund derjenigen Maßnahmen, die die Bundesregierung beschlossen hat, eingehalten wird. Verkehrsverbote wären im Einzelfall nur dann von den zuständi-

---

[12] BT-Drs 19/6335.
[13] BVerwG, a.a.O. (o. Fn. 8).
[14] VG Aachen, Urt. v. 8.6.2018 – 6 K 2211/15, RAW 2018, 146 (red. Ls.); VG Wiesbaden, Urt. v. 5.9.2018 – 4 K 1613/15.WI, WZS 2018, 303; VG Berlin, Urt. v. 9.10.2018 – 10 K 207.16, WZS 2018, 346; VG Mainz, Urt. v. 24.10.2018 – 3 K 988/16.MZ, juris; VG Köln, Urt. v. 8.11.2018 – 13 K 6684/15 [Köln], juris; VG Köln, Urt. v. 8.11.2018 – 13 K 6682/15 [Bonn], juris; VG Gelsenkirchen, Urt. v. 15.11.2018 – 8 K 5068/15 [Essen], juris; VG Gelsenkirchen, Urt. v. 15.11.2018 – 8 K 5254/15 [Gelsenkirchen], juris ; VG Stuttgart, Beschl. v. 26.7.2018 – 13 K 3813/18, juris; VGH Mannheim, Beschl. v. 9.11.2018 – 10 S 1808/18, juris.
[15] BT-Drs. 19/6335, S. 4.

gen Landesbehörden in Betracht zu ziehen, wenn nach Ausschöpfung aller weniger eingreifenden Maßnahmen die zwingenden Vorgaben der Richtlinie 2008/50/EG nicht eingehalten werden können.

Neben dieser „Klarstellung“ regelt der Gesetzentwurf einen Ausnahmekatalog, welcher in denjenigen Konstellationen eingreifen soll, in denen Fahrverbote verfügt werden. Da, wie zu zeigen sein wird, die „Klarstellung“ zur „50 µg-Regel“ keinen über die bisherige Rechtslage hinausgehenden Regelungsgehalt besitzt, stellt der Ausnahmekatalog den eigentlichen Kern des Gesetzes dar. Im Grunde handelt es sich daher um ein „Fahrverbotsumsetzungsgesetz“. Die öffentliche Debatte, die das Gesetz als Beitrag des Gesetzgebers zur Verhinderung von Fahrverboten diskutiert, ist daher verfehlt.

Nach seinem Ausnahmekatalog sollen folgende Kraftfahrzeuge von Verkehrsverboten ausgenommen werden:

a) Fahrzeuge der Schadstoffklassen Euro 6/VI,
b) Fahrzeuge der Schadstoffklassen Euro 4 und Euro 5, sofern diese nachgerüstet worden sind und weniger als 270 mg Stickstoffoxide pro Kilometer im praktischen Fahrbetrieb ausstoßen,
c) nachgerüstete Busse, schwere Kommunalfahrzeuge und Handwerker- und Lieferfahrzeuge zwischen 2,8 und 7,5 Tonnen,
d) Krankenwagen, Behindertenfahrzeuge und solches mit Sonderrechten nach § 35 StVO.

D. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. Februar 2018

Den Urteilen des BVerwG vom 27. Februar 2018 liegt die tragende Erwägung zugrunde, dass Bundesrecht, welches dem Unionsrecht und seiner effektiven Verwirklichung entgegensteht, unangewendet bleiben muss, ohne dass es einer vorherigen Beseitigung der Vorschrift bedarf.[16] Diese Konsequenz ist nicht neu für die Rechtsprechung des BVerwG, sondern folgt einer seit Jahrzenten gefestigten Rechtsprechung des EuGH.[17] Danach ist das angerufene nationale Gericht gehalten, im Rahmen seiner Zuständigkeit für die volle Wirksamkeit des Unionsrechts zu sorgen. Zu diesem Zweck muss es, so dies erforderlich ist, jede entgegenstehende nationale Rechtsvorschrift aus eigener Entscheidungsbefugnis unangewendet lassen, ohne dass es nötig wäre, die Vorschrift auf

[16] BVerwG, a.a.O. [Stuttgart] (o. Fn. 8), juris Rn. 36.
[17] EuGH, u. a. Urt. v. 9.3.1978, Simmenthal, 106/77, Rn. 21 und 24, sowie vom 5.4.2016, PFE, C-689/13, Rn. 40 und die dort angeführte Rechtsprechung.

gesetzgeberischem Weg oder durch irgendein anderes verfassungsrechtliches Verfahren zuvor aufheben lassen zu müssen.[18]

Es bedurfte daher keiner Entscheidung durch das BVerwG, ob die einem Dieselfahrverbot gegebenenfalls entgegenstehenden Regelungen der 35. BImSchV unionsrechtskonform auszulegen sein könnten. Selbst wenn dies nicht der Fall wäre[19], müssten die einem Fahrverbot entgegenstehenden Regelungen jedenfalls unangewendet bleiben, wenn nur so eine schnellstmögliche Grenzwerteinhaltung zu erreichen ist. Der Zeitraum der Nichteinhaltung der Grenzwerte muss so kurz wie möglich gehalten werden. Dies ist jedenfalls dann nicht mehr der Fall, wenn der Grenzwert erst 10 Jahre oder später wieder eingehalten wird.[20] Da der Grenzwert für Stickstoffdioxid seit dem Jahr 2010 einzuhalten ist, bedeutet dies, dass jeder Luftreinhalteplan, der mit seinen Maßnahmen Grenzwertüberschreitungen nach dem Jahr 2019 nicht mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit ausschließt, evident rechtswidrig ist.

Dies bedeutet nicht, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit keine Anwendung fände. Das BVerwG hat selbst darauf hingewiesen, dass der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als Bestandteil der Rechtsordnung der Europäischen Union zu beachten ist.[21] Der Verweis auf eine verhältnismäßige Luftreinhalteplanung schließt Verkehrsverbote aber nicht aus. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip ist, so das BVerwG, vielmehr bei der Ausgestaltung der Verkehrsverbote (also bei dem „Wie“ der Verkehrsverbote[22]) zu beachten. Es hat zur Folge, dass streckenbezogene Verbote und zonale Verbote für Fahrzeuge bis zur Emissionsklasse Euro 4 zwar sofort umgesetzt werden dürfen, zonale Verkehrsverbote für Dieselfahrzeuge der Emissionsklasse Euro 5 aber nicht vor dem 1. September 2019 in Betracht kommen. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit dient somit nicht dazu, eine Grenzwertüberschreitung noch im Jahr 2020 rechtfertigen zu können. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist kein Fahrverbotsverhinderungsprinzip, wenn das Verkehrsverbot die einzig geeignete Maßnahme ist, um die nach Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2008/50/EG spätestens Ende 2019 zu gewährleistende Grenzwerteinhaltung zu schaffen. Ansonsten wäre es kein Grenzwert, der für die Luftqualität zu beachten

---

[18] BVerwG, a.a.O. (o. Fn. 8) unter Verweis auf EuGH, Urt. v. 20.12.2017 – C-664/15, Protect Umweltorganisation – Rn. 55 f. m.w.N.
[19] Zu den Grenzen einer unionsrechtskonformen Auslegung BVerwG, Urt. v. 5.9.2013 – 7 C 21.12, BVerwGE 147, 312 Rn. 36 m.w.N.
[20] EuGH, Urt. v. 22.2.2018 – C-336/16, Kommission vs. Polen.
[21] BVerwG, a.a.O. [Stuttgart] (o. Fn. 8) juris Rn. 40 unter Hinweis auf EuGH, Urt. v. 9.10.2014 – C-492/13, Traum – Rn. 27 m.w.N..
[22] Dazu auch VG Berlin, Urt. v. 9.10.2018 – 10 K 207.16, juris Rn. 74.

ist, sondern ein bloßer Zielwert.[23] Die Verhältnismäßigkeit des staatlichen Handelns ist bei der Ausgestaltung etwaiger Fahrverbote zu beachten, die ihrerseits anzuwenden sind, wenn andernfalls eine Grenzwerteinhaltung nicht in dem durch das BVerwG und den EuGH genannten spätestmöglichen Zeitraum gelingt.

E. Unionsrechtswidrig oder nur überflüssig?

Die Einfügung eines § 47 Abs. 4a Satz 1 in das BImSchG, der normiert, dass Dieselfahrverbote in der Regel nur in Gebieten in Betracht kommen, in denen der Wert von 50 µg/m^3 Stickstoffdioxid überschritten ist, muss sich an der durch das BVerwG in seinen Dieselfahrverbotsurteilen dargestellten Rechtslage messen lassen. Das BVerwG hat Unionsrecht angewandt, der Bundesgesetzgeber kann diese Rechtslage nicht verändern.

I. Keine mitgliedstaatliche Grenzwertanhebung

Dies hat zunächst zur Folge, dass die „50 µg-Regelung“ keine wie auch immer geartete Grenzwertanhebung zur Folge hat. Dies ist in Anbetracht des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts evident. Jede vertiefte Erörterung erübrigt sich. Der Gesetzentwurf behauptet dies auch nicht, die in diese Richtung zuweilen in der Öffentlichkeit geführte Diskussion[24] geht über den Regelungsgehalt des Gesetzes hinaus. Gleichwohl muss sich die Bundesregierung den Vorwurf gefallen lassen, eine Diskussion über eine Anhebung des Grenzwertes provoziert zu haben, wohlwissend, dass ihr eine solche Regelungsbefugnis nicht zustünde und die von ihr vorgestellte 50 µg-Regel keinen Einfluss auf die Verpflichtung zur Einhaltung des Grenzwerts von 40 µg/m^3 hat.

Die Vorschrift setzt kein bindendes Recht und ist eher in der Art eines Optimierungsgebots[25] für die planerische Abwägung bei der Aufstellung von Luftreinhalteplänen zu verstehen. Als Vorschrift wäre sie eher dem § 50 BImSchG zu vergleichen. Für das Ergebnis der planerischen Abwägung sind im Ergebnis aber die für die Luftreinhaltung zuständigen Behörden verantwortlich, nicht der Gesetzgeber. Selbst wenn es dem Gesetzgeber unbenommen bleibt, Gebote für die Abwägung aufzustellen, hat sich die planerische

---

[23] Vgl. den Unterschied zwischen Grenz- und Zielwert in § 1 Nr. 15 und 37 der 39. BImSchV.
[24] https://www.deutschlandfunk.de/diesel-debatte-neuer-grenzwert-soll-fahrverbote-verhindern.769.de.html?dram:article_id=433312, zuletzt abgerufen am 4.1.2019.
[25] Vgl. zu Optimierungsgeboten in der planerischen Abwägung BVerwGE 71, 163 (165).

Abwägung der Immissionsschutzbehörden an den unionsrechtlichen Vorgaben zu messen, die das BVerwG in seinen Dieselfahrverbotsurteilen nachvollzogen hat. Würde man die 50 µg-Regel also so verstehen, dass sie Verkehrsverbote auch dann ausschließt, wenn trotz aller anderen ergriffenen Maßnahmen eine Grenzwerteinhaltung Ende 2019 immer noch nicht zu erreichen ist, wäre sie unionsrechtswidrig.[26] Die Norm müsste unangewendet bleiben, weil sie der effektiven Durchsetzung des Unionsrechts zuwiderliefe. Der Gesetzgeber hätte sehenden Auges „totes Recht" geschaffen. Die dargestellte eindeutige und strenge Rechtsprechung des EuGH lässt beim Grenzwert für NO_2 keinen Raum für eine Toleranzmarge, derzufolge etwa eine Überschreitung des Grenzwertes bis zu 50 µg/m³ und damit um bis zu 25 % als geringfügig eingestuft werden könnte.[27]

Nicht viel anders verhält es sich jedoch, wenn man der Vorschrift keinen derart stringenten Gehalt beimisst. Dafür spricht der Gesetzeswortlaut, nach dem Verbote des Kraftfahrzeugverkehrs nur „in der Regel" in Gebieten nicht in Betracht kommen, in denen der Wert unter 50 µg/m³ liegt. Die Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung bestätigt diese Sichtweise. Denn darin wird klargestellt, dass Fahrverbote trotz einer Unterschreitung des Werts von 50 µg/m³ Stickstoffdioxid gleichwohl in Betracht zu ziehen sind, wenn „nach Ausschöpfung aller weniger eingreifender Maßnahmen die zwingenden Vorgaben der Richtlinie 2008/50/EG nicht eingehalten werden können".[28]

Bei dem Gesetzentwurf handelt es sich somit in rechtlich relevanter Weise nur um die Wiedergabe dessen, was das BVerwG in seinen Fahrverbotsurteilen entschieden hat. Insbesondere die Begründung des Gesetzentwurfs greift bis in die Diktion die Wortwahl auf, die das BVerwG gewählt hat. Wenn der Gesetzentwurf nur die Urteile des BVerwG im BImSchG hätte abbilden wollen, wäre dies bedenkenfrei möglich, allenfalls hätte man sich gefragt, warum er dies als erforderlich ansieht. Der Gesetzentwurf belässt es aber nicht dabei. Er fügt der bloßen Kodifizierung der Rechtsprechung die 50 µg-Regel hinzu. Dies begründet er damit, dass verschiedene durch den Bund auf den Weg gebrachte

---

[26] So bereits zum Gesetzesentwurf VG Köln, Urt. v. 8.11.2018 – 13 K 6684/15 [Köln], juris Rn. 41 [„*Offen bleiben kann, ob eine solche Regelung, die auf eine faktische teilweise Außerkraftsetzung der Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa (Luftqualitätsrichtlinie, ABl. L 152, S. 1) zielte - so sie in Kraft träte -, aufgrund des Anwendungsvorrangs des Gemeinschaftsrechts außer Acht zu lassen wäre, wofür Überwiegendes spricht*."] und VG Berlin, Urt. v. Urt. v. 9.10.2018 – 10 K 207.16, juris Rn. 74 [„*Nach Verkündung des hiesigen Urteils vertritt das Bundesumweltministerium (Referentenentwurf vom 1. November 2018 für einen künftigen § 40 Abs. 1a BImSchG) nunmehr die Auffassung, dass es der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebiete, Fahrverbote in der Regel nur in Gebieten in Betracht zu ziehen, in denen der Wert von 50 µg/m³ NO_2 im Jahresmittel überschritten worden ist. Diese Auffassung kann sich nicht auf die oben zitierte Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts stützen und ist unvereinbar mit den Anforderungen von Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 der Luftqualitätsrichtlinie, wie sie sich aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ergeben*."]

[27] So ausdrücklich VG Berlin, Urt. v. 9.10.2018 – 10 K 207.16, juris Rn. 64.

[28] BT-Drs. 19/6335, S. 8.

Maßnahmen bereits in der Lage sein werden, den Grenzwert einzuhalten.[29] Warum die Maßnahmen aber in jeder betroffenen Stadt eine derart schnelle Minderungswirkung haben werden, die Verkehrsverbote erübrigen, sagt nicht einmal die Begründung des Gesetzentwurfs. Prognosen zur Wirksamkeit der einzelnen Maßnahmen fehlen. Dies ist auch nicht überraschend. Denn die verkehrliche, topografische und ökonomische Situation ist in den 65 im Jahr 2017 noch von Grenzwertüberschreitungen betroffenen Städten sehr heterogen. Eine Maßnahme, die in der einen Stadt wirksam ist, kann in einer anderen Stadt (etwa wegen der unterschiedlichen Bedeutung des ÖPNV und seiner jeweiligen Zusammensetzung mit Straßenbahnen oder Bussen) nur eine untergeordnete Bedeutung haben. Ein Luftreinhalteplan, der seine Prognosen mit derart begründungslosen Behauptungen unterfüttert wie es der Gesetzentwurf der Bundesregierung tut, hätte in keiner gerichtlichen Auseinandersetzung Bestand. Eine dieser Maßnahmen ist beispielsweise die „Hardwarenachrüstung von Handwerker- und Lieferfahrzeugen". An der Hardwarenachrüstung werden Handwerker oder Lieferanten aber nur teilnehmen, wenn sie ihr Auto ansonsten nicht fahren dürften. Das Verkehrsverbot ist der logische Grund für die Teilnahme an der Umrüstung. Kehrt man die Logik um, und sagt, Verkehrsverbote scheiden aus, weil die Nachrüstung vorgenommen wird, versagt die Idee des Gesetzes. Im Übrigen wären Handwerker und Lieferanten selbst bei Einführung eines Fahrverbots für eine Übergangsfrist von den Beschränkungen befreit.[30]

Da das BVerwG in seinen Urteilen nur die ständige Rechtsprechung des EuGH auf das nationale Bundesimmissions- und Straßenverkehrsrecht angewandt hat, fragt man sich, warum es dieser als „Klarstellung" bezeichneten Novelle dann überhaupt bedarf. Rechtlich ist sie bedeutungslos. Es gibt keinen Grund bedeutungslose Normen zu erlassen.

Leider ist damit nicht alles gesagt. Denn rechtspolitisch ist der Entwurf nicht folgenlos. Der Gesetzentwurf wiegt die Bürgerinnen und Bürger vielmehr in dem falschen Glauben, dass bei einem Wert von unter 50 µg/m^3 Stickstoffdioxid keine Fahrverbote kommen werden. Anstatt den Menschen rechtzeitig zu sagen, was Sache ist, ermutigt das Gesetz in Städten knapp unter 50 µg/m^3 zumindest einige Verbraucher noch dazu, gebrauchte Dieselfahrzeuge zu kaufen, die jedoch möglicherweise bald erheblich an Wert verlieren werden. Menschen, die sich jetzt ein neues Auto kaufen möchten, schauen sich auf der

[29] In der Begründung des Gesetzentwurfs werden dazu genannt: Softwareupdates, Maßnahmen des Sofortprogramms Saubere Luft 2017 – 2020 mit den Schwerpunkten Elektrifizierung des Verkehrs, Nachrüstung von ÖPNV-Bussen mit Abgasreinigungssystemen, Digitalisierung des Verkehrs sowie die Hardwarenachrüstung von schweren Kommunalfahrzeugen und Handwerker- und Lieferfahrzeugen.
[30] Vgl. BVerwG, a.a.O. [Stuttgart] (o. Fn. 8) juris Rn. 45.

Internetseite des Umweltbundesamts die Werte ihrer Stadt an[31] und gleichen diese Werte mit dem gesetzgeberischen Versprechen der Bundesregierung ab, im guten Glauben, dass man der Bundesregierung vertrauen könne, wem wenn nicht ihr, sollte man meinen? Kaum ein Verbraucher wird über die nötigen Vorkenntnisse des Unionsrechts verfügen, um einschätzen zu können, dass die Bundesregierung mit ungedeckten Schecks arbeitet. Wenn es eine *Irreführung durch den Gesetzgeber* gäbe, wäre dies hier der Fall. Ein Gesetz sollte nicht dem Zweck dienen, den Menschen etwas vorzumachen. Es sollte auch nicht so tun, als könne es etwas jenseits seiner Entscheidungskompetenz regeln. Wer Erwartungen schürt, die er sehenden Auges nicht halten kann, wird Enttäuschungen hervorrufen. Im Ergebnis nimmt das Vertrauen in die Konfliktlösungskompetenz der Bundespolitik (weiteren) Schaden. Dies gilt es zu vermeiden. Die Politik untergräbt das Vertrauen der Bürger.

Im Kern verstößt der Gesetzentwurf damit gegen das Rechtsstaatsprinzip. Nach der durch das BVerfG entwickelten Figur der „Normenwahrheit“ sind zweckuntaugliche Gesetze verfassungswidrig.[32] Mit Hilfe des Rechtsinstituts der Normenwahrheit, insbesondere in seiner demokratiebezogenen Variante, kann auch die Verfassungsmäßigkeit eines ungeeigneten Gesetzes in Frage gestellt werden. Zweckuntauglich ist ein Gesetz, wenn ein untauglicher gesetzlicher Steuerungsansatz zu Grunde gelegt wird.[33] Als Element des Demokratieprinzips verbietet die Normenwahrheit, dass ein Gesetz von vornherein (z B durch seine empirische Wirkung) ungeeignet ist, den objektiven Gesetzeszweck zu erreichen (Art 20 Abs 2 GG). Dies ist hier der Fall.

Dabei wäre es nicht schwierig gewesen, Handlungsfähigkeit zu beweisen. Denn das zu lösende Problem ist nicht neu. Vor etwas mehr als 10 Jahren traten die Grenzwerte für Feinstaub in Kraft. Ohne dass es das ganze Land in Aufregung versetzte, war es möglich, ein System von Umweltzonen einzuführen und die Mobilität jüngerer Autos durch Filternachrüstungen zu gewährleisten. Warum gelingt dies jetzt nicht, obwohl man erst vor wenigen Jahren die Erfahrung gemacht hat, dass dies ein angemessener Weg zur Lösung des Problems ist? Man müsste das bestehende System nur um eine weitere Plakettenfarbe (sei sie nun blau, violett oder bunt) ergänzen, Nachrüstungen für Pkw und Lkw hätten schon viel früher auf den Markt gebracht werden können, wenn die Politik

---

[31] https://www.umweltbundesamt.de/daten/luft/luftschadstoff-emissionen-in-deutschland, zuletzt abgerufen am 3.1.2019.
[32] Vgl. BVerfG, Beschl. v. 12.02.2003, 2 BvL 3/00, BVerfGE 107, 218; Beschl. v. 19.03.2003, 2 BvL 9/98, BVerfGE 108, 1 und Beschl. v. 13.09.2005, 2 BvF 2/03, BVerfGE 114, 196.
[33] Siehe dazu ausführlich *Meyer*, Der Staat 48, S. 278 ff.

die Rahmenbedingungen rechtzeitig gesetzt hätte. Soziale Abfederungen hätten schon längst auf den Weg gebracht werden müssen, um auch denjenigen, die sich kein neues oder kein nachgerüstetes Fahrzeug leisten können und doch eines benötigen, Unterstützung zukommen zu lassen.[34] Liegt es an den jeweils handelnden Politikern, die nicht in der Lage sind, Konflikte zu lösen, sondern sie nur aufzuschieben und damit im Ergebnis zu verschärfen? Oder ging man davon aus, dass es ohne eine Änderung der 35. BImSchV keine Verkehrsverbote geben wird, getreu dem Motto: Was ich nicht will wird auch nicht passieren? Und wenn dies der Grund ist, warum reagierte man nicht spätestens nach den Urteilen des BVerwG vom 27. Februar 2018 und riskiert noch heute ein chaotisches Durcheinander unterschiedlichster Fahrverbotsregelungen in verschiedenen deutschen Städten? Es bleibt ein Rätsel.

II. Kein dauerhafter Welpenschutz für Euro 6

Kein großes Rätsel ist es aber, dass ein dauerhafter Ausschluss von Kraftfahrzeugen der Schadstoffklasse Euro 6, wie in § 47 Abs. 4a Satz 2 lit. a) des Entwurfs vorgesehen, nicht in jeder Stadt Bestand haben wird.

Auch dies hängt mit dem Versagen der Bundespolitik durch die nicht zur Verfügung gestellte Blaue Plakette zusammen. Denn ohne eine Plakette wird die Wirksamkeit bestehender Fahrverbote in gewissem Maße eingeschränkt, da es keine von außen sichtbare Kennzeichnung der Fahrzeuge gibt. So haben Untersuchungen in Hamburg ergeben, dass von 1156 kontrollierten Autofahrern insgesamt 268 Fahrer rechtswidrig die gesperrten Straßen benutzen.[35] Dies ist nahezu jedes vierte Auto. Daraus folgt zwar kein strukturelles Vollzugsdefizit, welches der Rechtmäßigkeit eines Fahrverbots entgegengehalten werden könnte.[36] Die Emissionsminderung ist aber geringer als mit sichtbarer Kennzeichnung.[37] Es bleibt abzuwarten wie sich dies auswirkt. Der erste Test findet in Stuttgart statt, dort gilt seit dem 1. Januar 2019 gesamtstädtisch ein Dieselfahrverbot für

---

[34] Wem dies zu sozial erscheint, gleichwohl aber *Rudolf Diesel* verehrt, sollte seine sozialpolitischen Veröffentlichungen lesen. Denn *Diesel* war zwar kein Sozialist, aber bekennender Solidarist: „*Daß ich den Dieselmotor erfunden habe, ist schön und gut. Aber meine Hauptleistung ist, daß ich die soziale Frage gelöst habe*." (*Diesel*, Solidarismus – Natürliche wirtschaftliche Erlösung des Menschen, 1903, 2. Auflage 2013 der Neuausgabe des Originaldrucks).

[35] http://www.spiegel.de/auto/aktuell/hamburg-was-das-fahrverbot-gebracht-hat-a-1245729.html, letzter Abruf am 31.12.2018.

[36] BVerwG, a.a.O. [Stuttgart] (o. Fn. 8) juris Rn. 62 f.

[37] Ob sich daran etwas durch eine elektronische Überwachung ändert, wie sie durch den Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des StVG angestrebt wird, ist wegen datenschutzrechtlicher Bedenken offen. Selbst bei Verabschiedung des Gesetzes gilt dies auch deshalb, weil „*die erforderliche Technik für die Durchführung dieses Verfahrens noch entwickelt werden muss*", so Bundesminister *Scheuer* (DER SPIEGEL v. 5.1.2019, S. 21).

Fahrzeuge unterhalb der Schadstoffklasse Euro 5. Ab dem 1. Januar 2020 wird das Verbot auf Fahrzeuge der Schadstoffklasse Euro 5 auszuweiten sein.[38] Sollte durch diese Maßnahmen Ende 2019 prognostisch erkennbar sein, dass eine Grenzwerteinhaltung nicht erreichbar ist, ist das Verkehrsverbot auf bestimmte Fahrzeuge der Schadstoffklasse Euro 6, nämlich jedenfalls solchen, die unter der Schadstoffklasse Euro 6d temp liegen, auszuweiten.

Die in § 47 Abs. 4a Satz 2 lit. a) des Entwurfs enthaltene Ausnahme träfe dann wieder das Verdikt des Unionsrechts. So es erforderlich ist, müssen die nationalen Gerichte jede entgegenstehende nationale Rechtsvorschrift aus eigener Entscheidungsbefugnis unangewendet lassen, ohne dass es nötig wäre, die Vorschrift auf gesetzgeberischem Weg oder durch irgendein anderes verfassungsrechtliches Verfahren zuvor aufheben lassen zu müssen.[39] Die Unanwendbarkeit gilt dann für § 47 Abs. 4a Satz 2 lit. a) des Entwurfs. Nach Prüfungen des ADAC halten von über 100 getesteten Euro-6-Modellen (unterhalb der Abgasklasse Euro 6d) nur wenige den Grenzwert ein.[40] In der Regel führt man dies auf Maßnahmen wie sog. Thermofenster zurück, die wegen Art. 5 Abs. 2 Satz 2 lit. a) der VO 715/2007[41] aus Gründen des Motorschutzes zulässig sein sollen, rechtlich ist dies hingegen unzutreffend.[42] Für die hier relevante Frage ist dies nicht entscheidend. Maßgeblich ist allein, ob der Immissionsgrenzwert in den Städten eingehalten wird. Wenn es das Kraftfahrt-Bundesamt unter Bezugnahme auf in der Sache nicht begründbare Ausnahmen in den Kraftfahrzeugzulassungsvorschriften zulässt, dass Fahrzeuge mit Abschalteinrichtungen weiterhin betrieben werden, werden die Konsequenzen am Ende (wieder) die Halter dieser Fahrzeuge zu spüren bekommen. Die Verantwortung dafür läge aber bei den Herstellern dieser Fahrzeuge und dem für den Vollzug verantwortlichen Behörden.

---

[38] VGH Mannheim, Beschl. v. 9.11.2018 – 10 S 1808/18, juris.
[39] BVerwG, a.a.O. (o. Fn. 8) unter Verweis auf EuGH, Urt. v. 20.12.2017 – C-664/15, Protect Umweltorganisation – Rn. 55 f. m.w.N.
[40] https://www.adac.de/der-adac/motorwelt/reportagen-berichte/auto-innovation/diesel-interview-adac/, letzter Abruf am 3.1.2019.
[41] Verordnung (EG) Nr. 715/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2007 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6) und über den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen für Fahrzeuge.
[42] Vgl. ausführlich *Führ*, NVwZ 2017, 265 m.w.N und *Klinger*, ZUR 2017, 131 m.w.N.

III. Zustimmungspflicht des Bundesrats

Die Bundesregierung vertritt die Auffassung, dass das angestrebte Gesetz keiner Zustimmung des Bundesrates bedürfe.[43] Dies ist unzutreffend.

1. Zustimmungspflicht fast aller BImSchG-Novellen

Auch wenn es für das Ergebnis nicht relevant ist, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass neben der ersten Fassung des BImSchG vom 15. März 1974[44] die meisten der bislang einundsiebzig Änderungen zustimmungsbedürftig waren.[45]

Der hier relevante 5. Teil des BImSchG zur Überwachung und Verbesserung der Luftqualität (§§ 44 - 47) wurde bislang acht Mal überarbeitet. Sechs der Änderungen waren zustimmungsbedürftig, die zwei anderen Fälle betrafen lediglich Umformulierungen und Kompetenzverlagerungen innerhalb der zuständigen Bundesbehörden.[46] Fünf dieser acht Änderungen des 5. Teils betrafen auch konkret den § 47 BImSchG. Sämtliche dieser Änderungen unterlagen der Zustimmung des Bundesrates.

Die vorliegend angestrebte Einfügung eines Abs. 4a in § 47 BImSchG durch ein 13. Änderungsgesetz knüpft inhaltlich an das 8. Änderungsgesetz an. Auch dieses war zustimmungsbedürftig.[47] Das Zustimmungsbedürfnis besteht nicht nur beim erstmaligen Erlass einer Norm, sondern auch – wie vorliegend – bei jeglichen Modifizierungen, mit denen das Verwaltungsverfahren inhaltlich umgestaltet wird.[48] Nach der Rechtsprechung des BVerfG ist die Änderung von Regelungen, die ursprünglich die Zustimmungsbedürftigkeit ausgelöst haben, selbst zustimmungsbedürftig.[49]

---

[43] BR-Drs. 575/18 vom 15.11.2018, S. 5 sowie BT-Drs. 19/6335 vom 7.12.2018, S. 4.
[44] BGBl. 1974 I S. 721.
[45] Alle Novellen des BImSchG (Stand: 29.7.2017) mit Angaben zu den Bezeichnungen im Bundesgesetzblatt in: *Jarass*, BImSchG, 12. Aufl. 2017 und 10. Aufl. 2013, jeweils Einl. 1 f.
[46] Ebd., im Einzelnen: ZustAnpVO (BGB1 I 2089, aus Nr. 60 vom 29.11.1986), 3. BImSchÄG (BGB1 I 870, aus Nr. 23 vom 22.05.1990), 7. ZustAnpVO (BGB1 I 2785, aus Nr. 55 vom 06.11.2001), 7. BImSchÄG (BGB1 I 3622, aus Nr. 66 vom 17.09.2002), GÖBetU (BGB1 I 2819, aus Nr. 58 vom 14.12.2006), 8. BImSchÄG (BGB1 I 1059, aus Nr. 40 vom 05.08.2010), 9. BImschÄG (BGB1 I 1728, aus Nr. 60 vom 03.12.2010), GAvA (BGB1 I 637, aus Nr. 16 vom 04.04.2017).
[47] BR-Drs. 5/10 (Gesetzentwurf) vom 01.01.2010, S. 5 sowie BT-Drs. 17/800 vom 24.02.2010, S. 5.
[48] *Kirchhof* in: Maunz/Dürig, GG, Art. 84 [Stand: 1/2011] Rn. 26, 137.
[49] BVerfG, Beschl. v. 25.6.1974 – 2 BvF 2/73, BVerfGE 37, 363-422 [Zustimmungsgesetz (Bundesrat)], juris Rn. 62.

2. Regelung von abweichungsfestem Umweltverfahrensrecht

Nach der „Klarstellung“ zur „50 µg-Regelung“ sollen Fahrverbote in der Regel in Gebieten nicht in Betracht kommen, in denen der Wert unter 50 µg/m^3 liegt. Satz 2 enthält einen Ausnahmekatalog für bestimmte Fahrzeuge, die von Verkehrsverboten ausgenommen sind.

Jedenfalls der Ausnahmekatalog für bestimmte Fahrzeuge ist bereits wegen Art. 84 Abs. 1 S. 6 GG zustimmungsbedürftig. Denn darin formuliert der Bund einheitliche Regeln für das Verwaltungsverfahren der Länder, von denen nicht abgewichen werden (Art. 84 Abs. 1 S. 5 GG). Der Gesetzentwurf formuliert selbst, dass damit „bundeseinheitliche Maßstäbe […] formuliert“ werden.[50] Das Umweltmedium Luft ist zudem ein klassischer Gegenstand für ein besonderes Bedürfnis nach einheitlicher Regelung, da es nicht an Ländergrenzen halt macht.[51] Die Voraussetzungen des Art. 84 Abs. 1 S. 5 GG sind im Umweltverfahrensrecht ohnehin regelmäßig gegeben.[52] Es handelt sich somit um einen typischen Fall zustimmungsbedürftiger Gesetze.[53] Etwa 25% der Zustimmungsgesetze beruhen auf der Ausnahmeklausel des Art. 84 Abs. 1 S. 5, 6 GG.[54]

Unabhängig davon ergibt sich die Zustimmungspflicht auch daraus, weil mit dem Gesetzentwurf das Verwaltungsverfahren geregelt werden soll. „Verwaltungsverfahren“ im Sinne des Art. 84 GG meint das „Wie“ des Verwaltungshandelns, also insbesondere Fragen der Art und Weise des Vollzugs materiellen Rechts. Der Begriff ist weiter zu fassen als in § 9 VwVfG.[55] Nach dem BVerfG ist die gesetzliche Determinierung des Ablaufs der Form der behördlichen Willensbildung, der Art und Weise der Prüfung und Vorbereitung der Entscheidung, deren Zustandekommen und Durchsetzung charakteristisch für das Verwaltungsverfahren.[56] Weiterhin betont das BVerfG, dass auch Vorschriften mit sogenannter „Doppelgesichtigkeit“ erfasst sind, also Normen, die einen materiell-rechtlichen Inhalt haben und gleichzeitig von verfahrensrechtlicher Bedeutung sind. Entscheidend sei allein, ob die Norm „nach ihrem Inhalt eine entsprechende Bindungswirkung

---

[50] BT-Drs. 19/6335 vom 7.12.2018, S. 7.
[51] *Kirchhof* in: Maunz/Dürig, GG, Art. 84 [Stand: 1/2011] Rn. 130.
[52] *Kahl*, NVwZ 2008, 710 (715), *Ginsky*, ZUR 2007, 513 ff.
[53] *Herzog*, Handbuch des Staatsrechts 2005, § 58, S. 969.
[54] *Kirchhof* in: Maunz/Dürig, GG, Art. 84 [Stand: 1/2011] Rn. 26, 125.
[55] *Kirchhof* in: Maunz/Dürig, GG, Art. 84 [Stand: 1/2011] Rn. 87 ff.
[56] BVerfG, Beschl. v. 8.4.1987 – 2 BvR 909/82, BVerfGE 75, 108-165 [Künstlersozialversicherungsgesetz], juris Rn. 109.

gegenüber den Ländern entfaltet, die prinzipiell zur eigenverantwortlichen Gesetzesausführung berufen sind."[57]

Der Gesetzesentwurf berührt diese Punkte, weil er Vorgaben zur Umsetzung der in § 47 BImSchG vorgegebenen Luftreinhaltung macht. Mit der „50 µg-Regel" soll das Auswahlermessen im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung eingeengt werden. Der Entscheidungsspielraum der Landesbehörden bei der Auswahl seiner Instrumente, mithin der Art und Weise zur Einhaltung von bestehenden Grenzwerten, wäre beschränkt. Bei dem Ausnahmekatalog des Satz 2 ist die verbindliche Regelung eines Verwaltungsverfahrens evident. Schließlich soll dadurch bestimmten Fahrzeugtypen eine Immunität gegen Fahrverbote verliehen werden. Den Ländern wäre durch diese Regelung eine Einbeziehung diverser Fahrzeuge bei ihrer Prüfung, Willensbildung und Entscheidung von und zu Fahrverboten versperrt. Dass dies unionsrechtlich unzulässig ist, spielt für die Frage der Zustimmungspflicht keine Rolle.

Hinzu kommt, dass der Entwurf jedenfalls in Satz 2 keine Abweichungsmöglichkeit der Länder enthält. Nach § 73 BImSchG sind Abweichungen von den im BImSchG getroffenen Regelungen des Verwaltungsverfahrens durch Landesrecht ausgeschlossen.[58] § 73 BImSchG fußt auf Art. 84. Abs. 1 S. 5 GG.[59] Der Abweichungsausschluss gilt auch in Bezug auf Regelungen über die Aufstellung von Luftreinhalteplänen.[60]

3. Atypische gesetzliche Grenzwertregelung

Ohne dass es für die Frage der Zustimmungspflicht von entscheidender Bedeutung wäre, ist es jedoch bemerkenswert, dass der Gesetzesentwurf mit § 47 Abs. 4a S. 1 eine Grenzwertregelung im Rahmen des BImSchG und nicht im Rahmen einer Verordnung vorsieht. Schließlich sind weder in § 47 noch sonst im 5. Teil des BImSchG Grenzwerte enthalten. So wurden auch beim 8. Gesetz zur Änderung der BImSchG im Kern nur die verfahrensrechtlichen Vorgaben der Luftqualitätsrichtlinie in den 5. Teil des BImSchG eingearbeitet, während die spezifischen Grenzwertbestimmungen in einer Verordnung – mithin der 39. BImSchV – umgesetzt worden sind. Kein Grenzwert steht bisher im Ge-

[57] BVerfG, Urt. v. 10.12.1980 – 2 BvF 3/77, BVerfGE 55, 274-348 [Berufsausbildungsabgabe], juris Rn. 107.
[58] Siehe dazu mit Bezug auf den hier diskutierten Gesetzesentwurf: BR-Drs. 575/1/18 vom 03.12.2018, S. 1.
[59] *Jarass*, BImschG, 12. Aufl. 2017, § 73 Rn. 6; *Kahl*, NVwZ 2008, 710 (712).
[60] *Jarass*, BImschG, 12. Aufl. 2017, § 73 Rn. 7; *Führ*, GK-BImSchG, 1. Aufl. 2016, § 73 Rn. 3.

setz, alle in Verordnungen. Grenzwertfestlegungen in Verordnungen vorzusehen entspricht dem gesetzlich vorgeschriebenen Weg des § 47 Abs. 1 S. 1 BImSchG, nach dem Immissionsgrenzwerte in einer Rechtsverordnung nach § 48a Abs. 1 BImschG festzulegen sind.

Auffällig ist dabei, dass § 48a Abs. 1 S. 1 BImSchG bei den durch Verordnung festzusetzenden Grenzwerten ausdrücklich die Zustimmungspflicht des Bundesrates vorsieht. Das verfassungsrechtliche Bedürfnis einer Bindung von verwaltungsverfahrensregelnden Rechtsverordnungen an die Zustimmung des Bundesrates hat das BVerfG mehrfach betont.[61] Der Zustimmungsvorbehalt dient dem Schutz der Länder vor dem Zugriff auf ihre gliedstaatliche Souveränität.[62] Zweck des Zustimmungserfordernisses nach Art. 84 Abs. 1 GG ist der Schutz der grundsätzlichen Verwaltungszuständigkeit der Länder.[63] Art. 84 Abs. 1 GG ist Ausdruck der Organisationsfreiheit und Verfahrensautonomie der Länder sowie der vertikalen Gewaltenteilung.[64] Würde es ohne Zustimmung zu einer Einfügung von Abs. 4a in § 47 BImSchG kommen, wäre die Souveränität der Länder verletzt und das Prinzip des föderativen Staatsaufbaus missachtet. In diesem Zusammenhang ist auch das Prinzip der Bundes- und Ländertreue zu nennen, das dem Wesen des Bundesstaates gem. Art. 20 Abs. 1 GG gerecht wird. Bei der Ausübung seiner Rechte hat der Bund die Belange der Länder zu beachten, wozu auch die verfassungsgemäße Beteiligung des Bundesrates bei der Gesetzesentstehung gehört. Ebenso von Bedeutung ist das Kooperationsprinzip, welches zu den Grundprinzipien des Umweltrechts gehört und unter anderem eine Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern bei umweltrelevanten Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen verlangt.[65]

Durch die Missachtung der Zustimmungspflicht des Bundesrates drohen Konflikte vor dem BVerfG, etwa im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle oder eines Bund-Länder-Streits.[66]

---

[61] BVerfG, Urt. v. 10.12.1980 – 2 BvF 3/77, BVerfGE 55, 274-348 [Berufsausbildungsabgabe], juris Rn. 120.
[62] *Kirchhof* in: Maunz/Dürig, GG, Art. 84 [Stand: 1/2011] Rn. 137.
[63] BVerfG, Beschl. v. 13.9.2005 – 2 BvF 2/03, BVerfGE 114, 196-257 [Beitragssatzsicherungsgesetz, Apothekenrabatt], juris Rn. 188.
[64] *Maurer*, JuS 2010, 945 (945 f.).
[65] *Erbguth/Schlacke*, Umweltrecht, 2016, 6. Aufl., § 3 Rn. 17.
[66] Der Grenzwert-Trick; WELT v. 1.12.2018, https://www.welt.de/wirtschaft/article184781072/Diesel-Bann-Gesetz-gegen-Fahrverbote-droht-zu-scheitern.html, letzter Abruf am 7.1.2019.