



Hess. Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
Postfach 31 09 · D-65021 Wiesbaden

Versand per E-Mail



Geschäftszeichen (Bitte bei Antwort angeben)
II 4 - 53a 12.45.02

Dst. Nr.: 1400
Bearbeiter/in:
Durchwahl:
E-Mail:



Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom: 30. Oktober 2018

Datum: 2. November 2018

**Entwurf eines Dreizehnten Gesetzes zur Änderung des Bundes-
Immissionsschutzgesetzes (BImSchG)**

**Umsetzung des Konzepts für saubere Luft und die Sicherung der individuellen Mobilität in
unseren Städten**

Sehr geehrter Herr ,

vielen Dank für die Übersendung des Referentenentwurfs zur Änderung des BImSchG. Gerne
möchten wir hierzu eine Stellungnahme abgeben.

Vorab sei darauf hingewiesen, dass die sehr kurze Frist von nur zwei Tagen eine fundierte
rechtliche und fachliche Prüfung des Gesetzentwurfes erschwert. Das ist umso kritischer zu
bewerten, als grundsätzliche Zweifel an der EU-Rechtskonformität des Gesetzentwurfes
bestehen.

Insgesamt ist die vorgelegte Gesetzesänderung speziell im Lichte der am 15. Oktober 2018
eingegangenen Klage der Europäischen Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland
wegen Verletzung der Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG sehr fragwürdig. Darin wird am Beispiel
von Bulgarien ausgeführt, dass der Gerichtshof die langfristige Nichteinhaltung der Grenzwerte
für PM10 (mehr als drei Jahre nach Ablauf der Umsetzungsfrist der Richtlinie) als „systematisch
und andauernd“ ansieht. Die Generalanwältin verlangte vom Plangeber sämtliche Maßnahmen in
Erwägung zu ziehen, die geeignet sind, die Hauptursachen für die Grenzwertüberschreitung
wirksam und vor allem zeitnah anzugehen. Dazu gehören auch Verkehrsbeschränkungen.

Dass gerade Dieselfahrzeuge verantwortlich für die anhaltende Grenzwertüberschreitungen bei Stickoxiden sind, ist seit langem nachgewiesen. Bisher hat die Bundesregierung keine wirksamen Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor hohen Schadstoffbelastungen ergriffen. Die Kommission kommt in ihrer Klageschrift zur Einschätzung, dass die Bundesrepublik Deutschland den ihr nach Art. 23 Abs. 1 der Richtlinie 2008/50/EG zustehenden Ermessensspielraum überschritten hat, und dass die (bisher) getroffenen Maßnahmen nicht geeignet sind, den Zeitraum der Nichteinhaltung der Grenzwerte so kurz wie möglich zu halten.

Das Gesetz wurde – wie unter V. angegeben – auf die Vereinbarkeit mit Völker- und Europarecht hin überprüft. Aber das Ergebnis dieser Überprüfung fehlt. Die Vorgaben der Luftqualitätsrichtlinie (2008/50/EG) wurden im Wesentlichen 1:1 in das deutsche Regelwerk übernommen. Dazu gehörten insbesondere die festgelegten Immissionsgrenzwerte sowie die Forderung nach Maßnahmen, damit der Zeitraum der Nichteinhaltung so kurz wie möglich gehalten werden kann (Art. 23 RL 2008/50/EG). Der Immissionsgrenzwert für Stickstoffdioxid und sein Inkrafttreten im Januar 2010 waren bereits mit Veröffentlichung der 1. Tochterrichtlinie zur Luftqualitätsrahmenrichtlinie am 22. April 1999 bekannt. Nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. Februar 2018 „... verstößt jedenfalls eine Luftreinhalteplanung gegen Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2008/50/EG, die die derzeit am besten geeigneten Luftreinhaltemaßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung der überschrittenen Grenzwerte nicht ergreift. ... Kommt die Luftreinhalteplanung den Verpflichtungen der Richtlinie nicht nach, ... muss dieser Verpflichtung entgegenstehendes Bundesrecht unangewendet bleiben.“ Nur für den Fall, dass mit Alternativen eine Grenzwerteinhaltung erreicht werden kann, sieht das Bundesverwaltungsgericht Fahrverbote als unzulässig an. Für den Fall, dass es nicht ausreichend Maßnahmen gibt, um eine Grenzwerteinhaltung bis 2020 zu erreichen, wäre demnach auch die jetzt vorgelegte Gesetzesänderung unter Umständen unbeachtlich.

Der Gesetzentwurf sieht eine Beschränkung von Fahrverboten auf Gebiete vor, die im Jahresmittel den Immissionsgrenzwert für Stickstoffdioxid (NO₂) in Höhe von 40 µg/m³ um mindestens 10 µg/m³ überschreiten. Die Festlegung auf 50 µg/m³ ist willkürlich und wird weder durch wissenschaftliche Erkenntnisse untermauert, noch ist gewährleistet, dass mittels der seitens der Bundesregierung beschlossenen Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität eine Minderung um 10 µg/m³ erreicht werden kann.

Die Unverhältnismäßigkeit von Fahrverboten in Städten mit einem Jahresmittelwert von kleiner/gleich 50 µg/m³ wird mit den Maßnahmen begründet, die die Bundesregierung bereits

beschlossen hat, mit denen in einem „überschaubaren“ Zeitraum der Immissionsgrenzwert auch ohne Fahrverbote eingehalten werden könnte. Was in diesem Zusammenhang mit überschaubarem Zeitraum gemeint ist, wird nicht näher konkretisiert, hat aber eine große Bedeutung im Hinblick darauf, dass das Bundesverwaltungsgericht das Jahr 2020 als letzten Zeitpunkt für eine Grenzwerteinhaltung ansieht. Mit den Maßnahmen des Sofortprogramms „Saubere Luft“ ist aber eine Minderung der Stickstoffdioxidbelastung der Luft bis 2020 um mehr als 5 bis 7 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ unwahrscheinlich. Es ist daher davon auszugehen, dass es auch Städte mit einem Jahresmittelwert von kleiner/gleich 50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ geben wird, die den Grenzwert bis 2020 nicht einhalten.

Willkürlich gesetzt ist auch der Wert von 270 mg/km, bei dessen Einhaltung nachgerüstete Fahrzeuge von Fahrverboten ausgenommen werden sollen. Dies ist vor allem im Hinblick auf Euro-6-Fahrzeuge kritisch, die im Realbetrieb im Regelfall mehr als 270 mg/km Stickstoffoxide ausstoßen und generell von Verkehrsbeschränkungen und -verboten ausgenommen sein sollen. Dadurch könnte eine nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung und damit ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz vorliegen.

Der EU-Abgasgrenzwert für Euro-4-Diesel-Pkw sah bereits für das Jahr 2005 die Einhaltung von 250 mg/km vor. Mehr als 10 Jahre nach Inkrafttreten dieser Vorgabe Fahrzeugen die Zufahrt zu erlauben, die nicht einmal dem Euro-4-Abgasstandard entsprechen, ist nicht nachvollziehbar, wird aber auch seitens der Bundesregierung nicht begründet.

Außerdem ist nicht spezifiziert, welcher Messzyklus zugrunde gelegt wird (WLTP, NEFZ, RDE). Damit ist keine Aussage möglich, ob es sich um einen halbwegs ambitionierten oder einen gänzlich unambitionierten Grenzwert handelt. Darüber hinaus ist unklar, wie die Einhaltung dieses „Abgasgrenzwertes“ kontrolliert werden kann, da nicht bekannt ist, welche Fahrzeuge nachweislich nicht mehr als 270 mg/km emittieren. Damit wird eine für die Länder nicht vollziehbare, da nicht überprüfbare Regelung geschaffen und widerspricht klar der Aussage unter VI. 1., dass die Regelungen den Vollzug der Bestimmung durch die zuständigen Länder erleichtern sollen.

Kritisch zu sehen ist auch die fehlende Unterscheidung zwischen strecken- und zonenbezogenen Fahrverboten. Insbesondere bei streckenbezogenen Fahrverboten sieht das Bundesverwaltungsgericht keinerlei Ausnahmen vor. Dies mit der Begründung: „Derartige Einschränkungen gehen in ihrer Intensität nach nicht über sonstige straßenverkehrsrechtlich

begründete Durchfahrt- und Halteverbote hinaus, mit denen Autofahrerinnen und Autofahrer stets rechnen und die sie grundsätzlich hinnehmen müssen.“ Aufgrund der noch immer hohen NOx-Emissionen von Euro-6-Diesel-Pkw im Realbetrieb und leichten Nutzfahrzeugen würde die Wirksamkeit kleinräumiger streckenbezogener Fahrverbote stark eingeschränkt, obwohl die in Kauf zu nehmenden Umwege gering und zumutbar sind. Da auch nachgerüstete Fahrzeuge von einem (streckenbezogenen) Fahrverbot befreit wären, bleibt das Verkehrsaufkommen praktisch unverändert und selbst in hoch belasteten Städten könnte mit streckenbezogenen Fahrverboten keine schnelle Entlastung des Straßenabschnitts durch die Verringerung des täglichen Verkehrsaufkommens erreicht werden. Unter Umständen müssten dann aber im Verhältnis schwerer wiegende zonale Fahrverbote eingeführt werden. Dies könnte im Einzelfall sogar dazu führen, dass es zu zonalen Fahrverboten aufgrund der durch die Gesetzesnovelle verringerten Wirkung von streckenbezogenen Fahrverboten kommt.

Im Ergebnis trägt der Gesetzentwurf nicht dazu bei, den beklagten Kommunen wirksame Maßnahmen an die Hand zu geben, mit denen sie gerichtlich angeordnete Fahrverbote abwenden können. Die vorgesehene gesetzliche Fiktion, dass in der Regel von Fahrverboten abzusehen sei, wenn der unionsrechtlich verbindliche Grenzwert „nur“ um $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$ überschritten ist, wird keinen Erfolg haben, wenn keine anderen Maßnahmen innerhalb der vom Bundesverwaltungsgericht vorgegeben Frist ergriffen werden.

Es ist zwar zu begrüßen, dass endlich eine Wirkvorschrift für Hardware-Nachrüstungen erlassen werden soll, um diese zu ermöglichen. Statt einen Wert von $270 \text{ mg}/\text{km}$ willkürlich festzulegen, hätte man die Expertinnen und Experten aus der Unterarbeitsgruppe Technik der Expertengruppe 1 des Dieselnipfels frühzeitig mit dieser Thematik befassen können. Denn sie haben z.B. Wirkvorschriften für die Nachrüstung von Bussen erarbeitet, die fachlich breit getragen werden.

Detaillierte Kritik behalten wir uns wegen der kurzen Frist für die Bundesratsbefassung vor.

Mit freundlichen Grüßen

gez. 