



Deutsche Umwelthilfe e.V. | Hackescher Markt 4 | 10178 Berlin

Bundesministerium für Umwelt,
Naturschutz und nukleare Sicherheit
Referat IG I 1
- Immissionsschutzrecht -
Postfach 120629
53048 Bonn

BUNDESGESCHÄFTSSTELLE
BERLIN

Hackescher Markt 4
Eingang: Neue Promenade 3
10178 Berlin

Jürgen Resch
Tel. +49 7732 9995-10
Fax +49 7732 9995-77
resch@duh.de
www.duh.de

01. November 2018

Entwurf eines Dreizehnten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir möchten vorab unsere Verärgerung darüber zum Ausdruck bringen, dass das eigentlich für den Schutz von Umwelt, Luft und Klima zuständige Bundesministerium der Deutschen Umwelthilfe ganze 2 Tage einräumt, zu einer inhaltlich gravierenden und rechtlich skandalösen Verschlechterung eines Gesetzesänderungsentwurfs zum ‚Abbau des Schutzes von Menschen vor giftigen Dieslabgasen‘ Stellung zu beziehen.

Ihr Ministerium hat über drei Jahre Dieselgate versäumt, seine Aufgabe zum Schutz von Umwelt und Gesundheit der Bürger wahrzunehmen. Das Desinteresse am Schutz der Luft vor Verunreinigungen geht so weit, dass Gespräche mit unserem Verband verweigert werden, obwohl wir mit unseren Klagen vor nationalen wie europäischen Gerichten unsere Rechtsauffassung bestätigt bekommen, zumeist verbunden mit einer harschen Kritik der Richter am Regierungsversagen gerade auch des BMU.

Und nun, wo es um den Abbau von Schutzrechten von Dieslabgasen geschädigter Bürger, zugunsten der Dieselmotorkonzerne geht, beabsichtigt das BMU, im Schweinsgalopp das Bundes-Immissionsschutzgesetz zu ändern. Dies ohne Möglichkeit einer vorbereiteten Fachbesprechung im Kreise der Umwelt-/Verbraucherverbände mit den Experten des Umweltbundesamtes bzw. Ihrer Fachabteilung. Stattdessen wissen wir von Gesprächen der Hausspitze mit den Dieselmotorkonzernen, deren Fachverband VDA sowie Arbeitnehmervertretern/IG Metall. Mit getrennter Post begehren wir eine vollständige Übersicht über alle Kontakte des BMU mit den Autokonzernen im Rahmen eines UIG/IFG-Antrags

Inhaltliche Bewertung der geplanten Änderungen des BImSchG:

Der Jahresmittelwert für die maximal zulässige Belastung der Atemluft mit dem Dieslabgasgift Stickstoffdioxid (NO₂) beträgt in allen Mitgliedstaaten der EU 40 µg/m³. Nach einer Übersicht der

DUH über alle vorhandenen Messwerte amtlicher Stellen sowie Citizen Science Messungen überschreiten 115 deutsche Städten diesen Wert zum Teil massiv.

Die Belastung in verkehrsnahen Stadtsituationen wird wesentlich durch den Straßenverkehr verursacht; Dieselfahrzeuge – insbesondere Diesel-Pkw – sind in besonders hohem Maße verantwortlich. Die Folgen dieser hohen Belastung beziffert die Europäische Umweltagentur in ihrem aktuellen Bericht zur Luftqualität in Europa mit 13.100 vorzeitigen Todesfällen im Jahr 2015.

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinen Urteilen vom 27. Februar 2018 klargestellt, dass Diesel-Fahrverbote bis einschließlich Euro 5/V für zwingend notwendig angesehen werden, wenn der NO₂-Grenzwert nicht durch andere Maßnahmen bis spätestens 2019 eingehalten wird. Jede Einhaltung im Jahr 2020 wurde seitens des höchsten deutschen Verwaltungsgerichts als zu spät bewertet.

Die Frage der vom BVerwG ebenfalls behandelten ‚Verhältnismäßigkeit‘ ist eindeutig geklärt: Wesentlich ist die Erreichung der 40 µg/m³ noch in 2019, streckenbezogene Fahrverbote sind hierzu sofort für alle Diesel bis inkl. Euro 5/V notwendig. Zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit bei zonalen Fahrverboten hat das Gericht diese für Euro 5 Diesel-Pkw ab dem 1. September 2019 als zulässig angesehen.

Eine weitere Interpretation geltenden Unionsrechts ist weder erforderlich noch zulässig. Die vom Bundesumweltministerium in Erwägung gezogene NO₂-Konzentration von 50 µg/m³ als Schwelle zur Einführung von Fahrverboten für Dieselfahrzeuge ist inhaltlich nicht nachvollziehbar, ignoriert geltendes Recht und ist letztlich willkürlich. Darüber hinaus ignoriert sie die von europäischen und deutschen Umweltbehörden publizierten Ergebnisse zu den massiven Gesundheitsgefährdungen, die bereits bei deutlich geringerer Belastung eintreten. So hatte das Umweltbundesamt im März dieses Jahres eine Studie veröffentlicht, die die vorzeitigen Todesfälle (6.000 im Jahr 2014) sowie die Zahl der Neuerkrankungen an Diabetes und Asthma (800.000) bereits bei Konzentrationen unterhalb des geltenden Grenzwertes ermittelt.

Der vorliegende Gesetzesentwurf ist rechtlich nicht haltbar.

Sollte der geltende Grenzwert mit anderen Maßnahmen als einem Fahrverbot nicht ebenso schnell eingehalten werden können, ist dieses umzusetzen, so das Bundesverwaltungsgericht in seinen Entscheidungen vom 27. Februar 2018. Ebenso zu beachten ist die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs im Fall *Janecek* (C-237/07 *Janecek*). Das Gericht hatte festgestellt, dass jeder Bürger und jede Bürgerin der EU das Recht hat, sich auf die Luftreinerhalt Richtlinie zu berufen. Dazu sind die zuständigen nationalen Behörden und Gerichte gehalten, nationales Recht so weit zu interpretieren, dass damit der Zielsetzung der Richtlinie hinreichend Rechnung getragen wird (C-106/89 *Marleasing* [1990] ECR I-4135, Paragraph 8), ebenso C-404/13 *ClientEarth* (Paragraphs 54-55).

Wo eine solche Auslegung nicht möglich ist, müssen nationale Regulierungen unbeachtet bleiben. Diese Anforderung wurde kürzlich in der Entscheidung zur Rechtssache C-664/15 *Protect* bestätigt. Auch das BVerwG hat sich in seinen Entscheidungen auf diese Grundlagen berufen.

Der vorliegende Entwurf der Bundesregierung würde darauf hinauslaufen, dass Bürgerinnen und Bürger der EU von eben diesem Recht ausgeschlossen wären, insbesondere mit Blick auf Artikel 23 der Richtlinie, die erfordert, den Zeitraum einer Überschreitung eines Grenzwertes so kurz wie möglich zu halten. Zur Erinnerung: Der Grenzwert für die Belastung mit NO₂ ist bindend seit dem Jahr 2010.

Jede zuständige Behörde ist also gehalten, in jedem einzelnen Fall zu prüfen, ob Beschränkungen für Dieselfahrzeuge, im Gegensatz zu anderen zur Verfügung stehenden Maßnahmen, so rasch wie möglich eine Einhaltung des Grenzwertes von $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ Luft sicherzustellen. Ein Ausschluss eines bestimmten Instruments, gebunden an eine willkürlich gewählte Zielgröße von $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ - ein Wert, der den geltenden Grenzwert um 25% überschreitet – ist schlichtweg rechtswidrig. Jedes deutsche Verwaltungsgericht ist auf der Basis der geltenden Rechtsprechung daran gebunden, jede der Einhaltung des Unionsrechts entgegenstehende Norm des nationalen Rechts – also eben auch den von der Bundesregierung hier vorgelegte Gesetzesentwurf - unanwendbar zu lassen.

Dies wird besonders deutlich, wenn man sich folgende Konstellation vor Augen führt: Eine Kommune hat mit hohen Luftschadstoffbelastungen zu kämpfen. Sie hat bereits alle anderen Maßnahmen ausgeschöpft, die auch nur annähernd vorstellbar sind, mit Ausnahme eines Fahrverbotes für Dieselfahrzeuge. Die aktuelle Belastung liegt nun nach diesen diversen Maßnahmen immer noch bei $49 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Würde sich die für die Luftreinhaltung zuständige Behörde nun an das geplante, EU-rechtswidrige Verbot von Dieselfahrverboten halten, würde ihr die einzige und gleichzeitig wirkungsvollste Möglichkeit zur schnellstmöglichen Grenzwerteinhaltung genommen. Niemand würde in dieser Konstellation ernsthaft unionsrechtlich nachvollziehen können, dass das Fahrverbot dann nicht zu verfügen ist. Der Gesetzesentwurf könnte daran nichts ändern. Er ist ein reines Placebo, eine Bewertung, mit der man dem Placebo sogar noch unrecht tut, denn diese haben zumindest die einem Placebo zugeschriebene Wirkung, an der es hier gänzlich fehlt.

Ebenfalls nicht nachvollziehbar ist die geplante Befreiung besonders schmutziger Diesel-Fahrzeuge von Fahrverboten, die bis zu $270 \text{ mg NO}_x/\text{km}$ emittieren. Dieser Wert liegt um das 3,4-fache über dem Euro 6 Grenzwert für Diesel-Pkw. Zudem trifft die Gesetzesnovelle keine Aussage über das zugrundeliegende Messverfahren. Würde man der Automobilindustrie ein Labormessverfahren gestatten, wäre bei allen Euro 4/5/6-Fahrzeugen beispielsweise im NEDC eine Unterschreitung von $250/180/80 \text{ mg NO}_x/\text{km}$ sichergestellt. Würde der WLDP gewählt, hätten zahlreiche Modelle ab Euro 5 ebenfalls keine Probleme, durch die immer noch aktivierten Prüfstandserkennungen in ihrer Betriebssoftware den Wert von $270 \text{ mg}/\text{km}$ zu unterschreiten. Selbst bei Wahl eines RDE-Prüfverfahrens ist bei vielen Fahrzeugen davon auszugehen, dass sie durch die einprogrammierte RDE-Prüferkennung geschönte Werte zeigen, in Wirklichkeit aber die im HBEFA 3.3 veröffentlichten Realemissionen aufweisen.

Mehrere Hardware-Nachrüster haben zwischenzeitlich belegt, dass es mit einem verhältnismäßig überschaubaren technischen Aufwand möglich ist, selbst Euro 5 Diesel-Pkw mit Realemissionen von $1.000 \text{ mg NO}_x/\text{km}$ auf Einhaltung des Euro 6-Grenzwerts von $80 \mu\text{g}/\text{km}$ sogar deutlich zu unterschreiten. Um jede Art von Testererkennung oder Manipulation der Abgasreinigung auf in Testsituationen auftretende Fahrprofile zu verhindern, ist die Einhaltung der $80 \mu\text{g}/\text{km}$ bei Straßentests auch mit geändert gefahrenen RDE-Profilen und auch bei winterlichen Temperaturen bis -15 Grad Celsius nachzuweisen. Die Deutsche Umwelthilfe e.V. fordert seit Jahren die Nachrüstung aller 11 Millionen Diesel Pkw der Abgasstufen 5 und 6 auf Kosten der Hersteller, um die Stickoxidemissionen dieser Fahrzeuge im realen Betrieb ganzjährig auf den aktuell geltenden Grenzwert von $80 \text{ mg}/\text{km}$ zu reduzieren, was den technischen Möglichkeiten entspricht. Ein willkürlicher Grenzwert von $270 \text{ mg NO}_x/\text{km}$ ist weder nachvollziehbar noch akzeptabel.

Der Gesetzentwurf verweist auf die bislang von der Bundesregierung auf den Weg gebrachte Maßnahmen, die, so der Entwurf, in „einem überschaubaren Zeitraum“ zur Einhaltung des Grenzwertes führen werden. Das BVerwG hat hier das Jahr 2019 als letztes mögliches Jahr zur Einhaltung festgeschrieben und einem ‚weiter so‘ des für die gescheiterte Luftreinhaltungspolitik der Bundesregierung hauptverantwortlichen BMU widersprochen. Es geht somit nicht um eine Einhaltung des

Grenzwertes irgendwann in der Zukunft oder wie das BMU formuliert „in einem überschaubaren Zeitraum“, sondern um die nach EU-Recht und mehreren Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs und des BVerwG festgeschriebene ‚schnellstmöglichen Einhaltung‘ des Grenzwertes von $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ durch alle Maßnahmen.

Die Wirksamkeit der im Entwurf bzw. Begleittexten aufgeführten Maßnahmen, die die Bundesregierung bisher angekündigt hat, ist minimal:

- Ein verpflichtendes Softwareupdate gibt es nur für eine deutliche Minderheit der schmutzigen Diesel-Fahrzeuge. Außerhalb der VW-Gruppe sind diese zudem rein freiwillig. Bundesregierung und Kraftfahrtbundesamt verweigern die Veröffentlichung der Verbesserung bei den NO_x-Emissionen. Realmessungen der DUH auf der Straße zeigen im Durchschnitt Verbesserungen im Sommerhalbjahr von ca. 25%, im Winterhalbjahr von 0%, bis hin zur deutlichen Erhöhung der Emissionen gegenüber Messungen vor dem Softwareupdate. Unter diesen Rahmenbedingungen sieht die DUH Minderungen von maximal $1-2 \mu\text{g NO}_2/\text{m}^3$ innerstädtischer Luft als realistisch an. Da die verpflichtenden Softwareupdates zudem bereits erfolgt sind, ist eine weitere Verbesserung gegenüber den vorläufigen Luftbelastungswerten des Jahres 2018 nicht zu erwarten.
- Die von der Bundesregierung gemeinsam mit den Herstellern initiierten Umtauschprämien haben in 2017 nach Aussagen des Umweltbundesamtes zu keiner Verbesserung geführt. Da bei der 2018er Aktion auch besonders schmutzige Euro 6a-c Neufahrzeuge, gebraucht und als Leasingrückläufer verkauft bzw. eingetauscht werden, ist mit keiner Minderung der NO₂-Belastung zu rechnen.
- Die im Rahmen des Sofortprogramms Saubere Luft vorgesehene Nachrüstung von Bussen mit wirksamer Hardware zur Minderung des NO_x-Ausstoßes wird durch das BMVI durch die Ankündigung einer 80%igen Förderung irgendwann in der Zukunft seit 15-Monaten zur großen Zufriedenheit der Dieselmotorenhersteller blockiert. Der zuständige Bundesminister Scheuer hat in der Pressekonferenz am 1.10.2018 mit der falschen Behauptung, ‚seit gestern‘ sei die 80%-Nachrüstkföderung möglich, die Öffentlichkeit wie die ÖPNV-Unternehmen schlicht belogen. Entgegen anfänglicher Zusagen des ‚unschädlichen Maßnahmenbeginns‘ warnt das BMVI ausdrücklich die ÖPNV-Betriebe vor einer Nachrüstung. Wer jetzt und heute nachrüstet erhält nur 40-60% Förderung. Die im BMVI für die Busse zuständige Fachabteilung hat es zudem verstanden, die Notifizierung der 80%-Förderung um neun Monate hinauszuzögern und diese erst im Juni 2018 offiziell beantragt. Mit nennenswerten Verbesserungen der innerstädtischen Luft durch saubere Busse ist in diesem Jahr nicht zu rechnen und selbst für 2019 ist es unklar, ob und in welchem Umfang überhaupt nennenswerte Nachrüstungen erfolgen. Jedenfalls ist die von BM Scheuer mehrfach genannte Zahl von 1.000 Bussen in der Nachrüstung falsch. Bis heute sind aus der Förderrichtlinie noch keine 100 Busse nachgerüstet worden.
- Auch die am 1.10.2018 angekündigte Nachrüstkföderung von Kommunalfahrzeugen und Handwerker-/Lieferfahrzeugen entbehrt jeglicher Grundlage. Weder gibt es eine Nachrüstrichtlinie (beide sind in der Frühphase der Bearbeitung) noch entsprechende Förderrichtlinien oder gar eine Notifizierung der beabsichtigten 80%-Förderung durch die EU. Die DUH geht von einer vergleichbaren Geschwindigkeit in der Bearbeitung aus wie bei der Busrichtlinie, so dass frühestens im Jahr 2020 mit den ersten Bewilligungsbescheiden für entsprechende Nachrüstungen zu rechnen ist. Die Fahrzeughersteller haben also einmal mehr Grund zur Freude, weil BMU und BMVI die technisch mögliche und ökonomisch wie ökologisch sinnvolle Nachrüstung behindern bis verhindern und viele Betriebe notgedrungen Neufahrzeuge erwerben müssen. Von dieser, im Ergebnis maximal Einzelfälle betreffenden Maßnahme, wird kein messbarer Effekt ausgehen.

Zusammenfassend: Die Bundesregierung hat seit dem öffentlichen Bekanntwerden des Dieselskandals im September 2015 nichts unversucht gelassen, um die Diesel-Hersteller vor den von ihnen betrogenen 11 Millionen Besitzern von Fahrzeugen mit nicht funktionierender Abgasreinigung zu schützen und sie aus ihrer Verantwortung zu entlassen. Den Belangen, der von der hohen Luftverschmutzung betroffenen Menschen, wird nach wie vor nicht Rechnung getragen. Dem Ziel, Fahrzeughalter vor Verunsicherung und Wertverlust ihrer Fahrzeuge zu schützen, wird auch der vorliegende Gesetzesentwurf erneut nicht gerecht.

Vor den für die Prüfung von Luftreinhalteplänen angerufenen Gerichte wird ein derart absurd verändertes Bundes-Immissionsschutzgesetz unberücksichtigt bleiben, wenn die Bundesregierung tatsächlich den Weg beschreiten möchte, dem Dieslabgasskandal durch das Hochsetzen von Grenzwerten als wichtigste Maßnahme für ‚Saubere Luft‘ in unseren Städten zu begegnen.

Wir fordern die Bundesregierung und das formal zuständige Bundesumweltministerium auf, dieses Gesetz zum Abbau des Schutzes von Menschen vor giftigen Dieslabgasen so nicht weiterzuverfolgen, sondern im Gegenteil die EU-rechtlich mögliche nationale Verschärfung von Schutzvorschriften umzusetzen, beispielsweise durch eine Angleichung der Jahresmittelwerte für NO₂ von 40 µg/m³ auf 30 µg/m³ - so wie in der Schweiz seit dem Jahr 1986. Die negativen Gesundheitswirkungen der hohen Belastung sind unbestritten, die Ursachen bekannt und technische Möglichkeiten zu ihrer Beseitigung vorhanden.

Abschließend weisen wir darauf hin, dass wir für den Fall einer Verabschiedung dieser Novelle des BImSchG die EU-Kommission auffordern werden, ein weiteres Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik einzuleiten, da die geplante Gesetzesänderung gegen die Europäische Luftreinerichtlinie verstößt und hunderttausendfaches Leid fortschreiben würde.

Mit freundlichen Grüßen



Jürgen Resch

Bundesgeschäftsführer