

**03.12.18****Empfehlungen**  
der Ausschüsse

U - G - Vk - Wi

zu **Punkt ...** der 973. Sitzung des Bundesrates am 14. Dezember 2018

---

**Entwurf eines Dreizehnten Gesetzes zur Änderung des Bundes-  
Immissionsschutzgesetzes**

A

Der **federführende Ausschuss für Umwelt,  
Naturschutz und nukleare Sicherheit (U)** und  
der **Verkehrsausschuss (Vk)**

empfehlen dem Bundesrat, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des  
Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

U  
Vk1. Zur Eingangsformel

In der Eingangsformel sind nach dem Wort „hat“ die Wörter „mit Zustimmung  
des Bundesrates“ einzufügen.

Begründung:

Das Gesetz bedarf gemäß Artikel 84 Absatz 1 Satz 5 und 6 des Grundgesetzes  
der Zustimmung des Bundesrates, da es im Kern abweichungsfestes Umwelt-  
verfahrensrecht im Bereich des Bundes-Immissionsschutzgesetzes schafft (§ 47  
Absatz 4 BImSchG-E i.V.m. § 73 BImSchG).

Die vorgeschlagene Regelung zielt darauf, das Verwaltungshandeln der Lan-  
desbehörden im Bereich der Verhältnismäßigkeitsabwägung auf ein regelmä-  
ßiges Ergebnis festzulegen. Ausweislich der Gesetzesbegründung soll es sich  
dabei um eine Klarstellung handeln, um Fahrverbote in den betroffenen Gebie-

ten zu vermeiden. Das entsprechende wirtschaftliche Umweltverfahrensrecht (BImSchG) soll insoweit angepasst werden. Das Zustimmungserfordernis würde gemäß Artikel 84 Absatz 1 GG nur entfallen, wenn den Ländern die Möglichkeit zu abweichenden Regelungen gewährt wird. Genau dies wird aber durch § 73 BImSchG ausgeschlossen und ist laut Gesetzesbegründung auch nicht beabsichtigt. Es entspricht ebenfalls nicht dem erklärten Willen der Bundesregierung im Rahmen des Diesel-Maßnahmepakets. Der Gesetzentwurf zielt vielmehr auf eine bundeseinheitliche Praxis, um Fahrverbote flächendeckend zu vermeiden, und zwar dort, wo der europarechtlich vorgegebene Luftqualitätsgrenzwert für Stickstoffdioxid um bis zu 10 Mikrogramm pro Kubikmeter Luft im Jahresmittel überschritten wird.

## U Hauptempfehlung U

### Zum Gesetzentwurf insgesamt\*

bei  
Annahme  
entfällt  
Ziffer 5

2. Der Bundesrat lehnt die mit dem Entwurf eines Dreizehnten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes beabsichtigte Regelung ab.
  
3. Gemäß Artikel 13 der EU-Luftqualitäts-Richtlinie 2008/50/EG sind die Mitgliedstaaten verpflichtet sicherzustellen, dass in ihren Gebieten und Ballungsräumen der Jahresmittelgrenzwert für NO<sub>2</sub> von 40 Mikrogramm pro Kubikmeter Luft nicht überschritten wird. Im Falle von Grenzwertüberschreitungen haben die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 23 Absatz 1, 2 der Richtlinie 2008/50/EG einen Luftreinhalteplan zu erstellen, der mittels Festlegung von Maßnahmen zu einer Einhaltung der Grenzwerte führt und gleichzeitig den Zeitraum der Nichteinhaltung so kurz wie möglich hält. Seit über acht Jahren ist diese gemeinschaftsrechtliche Vorgabe insbesondere in § 47 BImSchG in nationales Recht umgesetzt.

---

\* Die Ausweisung der Hauptempfehlung in getrennten Ziffern wurde zugelassen.

bei  
Annahme  
entfallen  
die Ziffern  
6 und 7

4. Der jetzt vorliegende Gesetzentwurf ist geeignet, die europäische und nationale Rechtslage zu konterkarieren, zumindest aber zu erschweren. Die Regelung böte für den Vollzug in den Ländern keinerlei Rechtssicherheit und begegnet erheblichen rechtlichen Bedenken.

Sofern die Novelle lediglich beabsichtigt, die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes vom 27.02.2018 (Az.: 7 C 30/17 und 7 C 26/16) zur Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen zur Zielerreichung des europarechtlich vorgegebenen Immissionsgrenzwertes von NO<sub>2</sub> im BImSchG abzubilden, ist dies nicht in rechtmäßiger Weise gelungen, zumindest aber überflüssig. Jedenfalls suggeriert die Formulierung in § 47 Absatz 4a Satz 1 BImSchG-E, dass bei einer Grenzwertüberschreitung von bis zu 10 Mikrogramm Stickstoffdioxid pro Kubikmeter Luft regelmäßig keine Verkehrsverbote angeordnet werden dürfen, um einen rechtskonformen Zustand zu erreichen. Hierzu findet sich im europäischen Recht keinerlei Entsprechung. Darüber hinaus begegnen die vorgesehenen Regelungen, behördliche Anordnungen von Fahrverboten für Kraftfahrzeuge bestimmter Abgasnormen in Gebieten, in denen der Immissionswert von 50 Mikrogramm Stickstoffdioxid pro Kubikmeter Luft überschritten wird, auszunehmen, insgesamt erheblichen europarechtlichen und verfassungsrechtlichen Bedenken.

- a) Die Identifizierung und Auswahl von Maßnahmen hat unter dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit stets einzelfallbezogen zu erfolgen. Dabei sind sämtliche Belange zwischen den mit einer Überschreitung der Grenzwerte verbundenen Risiken für die menschliche Gesundheit von Anwohnern und den Einschränkungen und Belastungen betroffener Fahrzeugeigentümer und Fahrzeugnutzer zu prüfen. Eine Regelausnahme, dass bestimmte Maßnahmen pauschal unverhältnismäßig sind, schränkt die Behörde rechtswidrig im Sinne des Artikels 20 Absatz 3 GG in ihrer Beurteilungs- und Ermessensauswahl ein. Darüber hinaus ist der Entwurf mit den Maßstäben der Richtlinie 2008/50/EG unvereinbar.

- b) Die beabsichtigte Regelung des § 47 Absatz 4a Satz 2 Buchstabe a, b BImSchG-E ist mit dem unionsrechtlich in Artikel 191 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union verankerten Verursacherprinzip nicht vereinbar. Das Verursacherprinzip sieht vor, dass Verursacher von Umweltverschmutzungen in erster Linie die Kosten für die Beseitigung von Umweltschäden zu tragen haben und demnach primär als Adressat von Maßnahmen zu wählen sind. Die am stärksten emittierenden Fahrzeuggruppen von Diesel-Pkw von Fahrverboten freizustellen, nimmt den zuständigen Behörden den erforderlichen Ermessenspielraum, um nach dem Verursacherprinzip zu handeln.
- c) Die Herleitung des für § 47 Absatz 4a Satz 1 BImSchG-E auslösenden Jahresmittelwertes für Stickstoffdioxid von 50 Mikrogramm pro Kubikmeter Luft ist aus Sicht des Bundesrates wissenschaftlich nicht begründet und wird der jeweils sehr unterschiedlichen örtlichen Situation in den Städten in keinerlei Hinsicht gerecht. Der Bundesrat hält es für dringend erforderlich, aus Gründen des Gesundheitsschutzes alle Maßnahmen in das Ermessen einzubeziehen, die dazu führen, den europarechtlich vorgesehenen Grenzwert von 40 Mikrogramm Stickstoffdioxid pro Kubikmeter Luft flächendeckend einzuhalten.
- d) Ein pauschaler Ausschluss von Verkehrsverboten für Kraftfahrzeuge der Schadstoffklasse Euro 6 (§ 47 Absatz 4a Satz 2 Buchstabe a BImSchG-E) widerspricht dem europäischen und nationalen Recht; im Übrigen widerspricht dies auch der genannten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes, insbesondere in Bezug auf streckenbezogene Fahrverbote. So stellt diese Fahrzeugklasse – neben Euro 5 – den Hauptverursacher für die deutliche Grenzwertüberschreitung dar.

U Hilfsempfehlung U zu den Ziffern 2 bis 4  
Zum Gesetzentwurf insgesamt\*

- entfällt bei Annahme von Ziffer 2
5. Der Bundesrat lehnt die mit dem Entwurf eines Dreizehnten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes beabsichtigte Regelung ab, wonach die Anordnung von Verboten des Kraftfahrzeugverkehrs mit Selbstzündungsmotor in der Regel erst in Betracht kommt, wenn der Wert von 50 Mikrogramm Stickstoffdioxid pro Kubikmeter Luft im Jahresmittel überschritten wird.
- entfällt bei Annahme von Ziffer 4
6. Die beabsichtigte Regelung setzt nicht an den Ursachen für die in vielen Städten bestehenden Grenzwertüberschreitungen der Werte für Stickstoffdioxid an, die im Wesentlichen darin bestehen, dass die mit Dieselmotor betriebenen Fahrzeuge die rechtlich vorgegebenen Emissionswerte überschreiten. Der festgelegte Wert von 50 Mikrogramm Stickstoffdioxid pro Kubikmeter Luft ist aus Sicht des Bundesrates wissenschaftlich nicht begründet und wird der jeweils sehr unterschiedlichen örtlichen Situation in den Städten nicht gerecht. Der Bundesrat hält es für dringend erforderlich, aus Gründen des Gesundheitsschutzes alle Maßnahmen zu ergreifen, die dazu führen, den europarechtlich vorgesehenen Grenzwert von 40 Mikrogramm Stickstoffdioxid pro Kubikmeter Luft flächendeckend einzuhalten.
- entfällt bei Annahme von Ziffer 4
7. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die von der Bundesregierung vorgesehene Regelung mit dem Europarecht nicht vereinbar ist.

---

\* Die Ausweisung der Hilfsempfehlung in getrennten Ziffern wurde zugelassen.

Vk Zum Gesetzentwurf allgemein

8. Der Bundesrat stellt fest, dass in mehreren Städten gerichtlich Verkehrsverbote für Diesel-Fahrzeuge zur Verbesserung der Luftqualität angeordnet wurden und weitere Verkehrsverbote drohen.
  
9. Der Bundesrat bekräftigt seinen Beschluss vom 19. Oktober 2018 (BR-Drucksache 448/18 (Beschluss)). Eine Hardware-Nachrüstung ist unverzichtbar. Die Kosten möglicher technischer Nachrüstungen liegen in der Verantwortung der Hersteller und dürfen nicht zu Lasten der Verbraucherinnen und Verbraucher oder der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler gehen.

Der Bundesrat fordert den Bund auf, das „Konzept für saubere Luft und die Sicherung der individuellen Mobilität in unseren Städten“ dahingehend anzupassen, dass\*

[10.] [die Möglichkeit der Hardware-Nachrüstung und Umtauschprämien nicht nur in den 15 „besonders belasteten Gebieten“ (NO<sub>2</sub>-Jahresmittelwert > 50 µg/m<sup>3</sup>), sondern flächendeckend für alle betroffenen Fahrzeuge besteht,]

{11.} {auch Handwerker-, Lieferfahrzeuge und sonstige gewerblich genutzte Fahrzeuge < 2,8 Tonnen bei der Aufstellung der Förderrichtlinie berücksichtigt werden.}

---

\* Der Eingangssatzteil gilt bei Annahme von Ziffer 10 oder Ziffer 11 als mitbeschlossen.

12. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass für die Hardware-Nachrüstung eine ambitionierte Minderungsrate in Anlehnung an die „Förderrichtlinie für die Nachrüstung von Diesel-Bussen der Schadstoffklassen Euro III, IV, V und EEV im ÖPNV“ zu fordern ist, wobei der Schadstoffausstoß des Fahrzeugs im Realbetrieb (RDE) ermittelt werden soll.
  
13. Der Bundesrat begrüßt, dass die Bundesregierung die Rechtssicherheit für nachgerüstete Dieselfahrzeuge herstellen will und nimmt zur Kenntnis, dass die nachgerüsteten Fahrzeuge höchstens einen Wert von 270 mg/km im Realbetrieb (RDE) aufweisen dürfen.
  
14. Der Bundesrat stellt fest, dass die Befreiung von Fahrverboten für Bestandsfahrzeuge der Emissionsklassen Euro 4 und Euro 5 nur umgesetzt werden kann, wenn vom Kraftfahrtbundesamt die Fahrzeugtypen definiert werden, die den neuen Wert von 270 mg/km einhalten.
  
15. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung weiterhin auf, unverzüglich den notwendigen Rechtsrahmen für die Umsetzung der technischen Nachrüstung von Bestandsfahrzeugen festzuschreiben.
  
16. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, ihre konzeptionellen Vorstellungen auf die Umsetzung der Abfallhierarchie auszurichten. Danach sind Fahrzeuge, auch wenn sie gegen Zahlung einer Prämie zurückgegeben worden sind, vor Zuführung zum Recycling zunächst auf ihre Wiederverwendung vorzubereiten. Dies erfordert die Ausschöpfung zur Verfügung stehender Optionen insbesondere zur Nachrüstung.

Begründung zu den Ziffern 8 bis 16:

Der Gesetzentwurf regelt, dass Verkehrsverbote 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. Es wird davon ausgegangen, dass der europarechtlich vorgegebene Luftqualitätsgrenzwert für Stickstoffdioxid bereits aufgrund der Maßnahmen, die die Bundesregierung schon beschlossen hat, gemäß den Vorgaben der Luftqualitäts-Richtlinie 2008/50/EG auch ohne Verkehrsverbote nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz eingehalten werden kann. Der Bundesrat sieht die Festlegung unterhalb einer willkürlich und nicht weiter begründeten NO<sub>2</sub>-Konzentrationsgrenze von 50 Mikrogramm pro Kubikmeter „Begrenzungen und Verbote“ für Dieselfahrzeuge pauschal als mögliche Maßnahme zur schnellstmöglichen Einhaltung der NO<sub>2</sub>-Immissionsgrenzwerte auszuschließen, kritisch. Der Gesetzgeber muss es den betroffenen Ländern beziehungsweise Kommunen überlassen, die Auswahl der geeigneten und verhältnismäßigen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Grenzwerteinhaltung zu treffen. Überdies sieht der Bundesrat mit Blick auf den erforderlichen Notifizierungsprozess europarechtliche Bedenken und hält eine rechtliche Begründung, wie der genannte Wert mit dem im Gemeinschaftsrecht verankerten Erfordernis einer schnellstmöglichen Grenzwerteinhaltung in Einklang zu bringen ist, für erforderlich.

Mit dem Gesetzentwurf sollen aus Gründen der Verhältnismäßigkeit insbesondere Fahrzeuge mit geringen Stickstoffoxidemissionen, Euro 4- und Euro 5-Fahrzeuge, die im realen Fahrbetrieb nur geringe Stickstoffoxidemissionen von weniger als 270 mg/km ausstoßen, sowie Euro 6-Fahrzeuge, von Verkehrsverboten nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz ausgenommen werden. Entscheidend zur Bewertung des Grenzwertes von 270 mg/km Stickstoffoxid ist der zugrundeliegende Testzyklus. Dieser ist im vorliegenden Regelungsentwurf nicht definiert, die Bundesregierung verweist vielmehr auf eine noch zu schaffende Festlegung im Straßenverkehrszulassungsrecht. Der Bundesrat vermisst ebenso eine europarechtliche Begründung für die Einführung des genannten Wertes von 270 mg/km Stickstoffoxid, die den nationalen Alleingang rechtfertigt. Aus Sicht des Bundesrates wird es Fahrzeughaltern aus dem europäischen Ausland nicht ohne weiteres möglich sein, die Kompatibilität des eigenen Fahrzeugs mit der nationalen Regelung in Deutschland nachzuweisen. Ebenso bleibt unklar, wer für die genannten Fahrzeuge Kompatibilitätstest durchführen wird, daher wird die Bundesregierung aufgefordert zeitgleich mit der Rechtskraft dieses nationalstaatlichen Alleingangs eine Liste der Fahrzeuge vorzulegen, die den Grenzwert von 270 mg/km Stickstoffoxid im Realbetrieb einhalten können.



**B**

17. Der **Gesundheitsausschuss** und der **Wirtschaftsausschuss** empfehlen dem Bundesrat, gegen den Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes keine Einwendungen zu erheben.