

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



7. August 2023

Stellungnahme

zum Entwurf des zweiten Nationalen Luftreinhalteprogramms (NLRP)

Grundsätzliches

Die kommunalen Spitzenverbände begrüßen die Möglichkeit, zum Entwurf eines Nationalen Luftreinhalteprogramms (NLRP) des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) Stellung zu nehmen.

Vorab unterstreichen wir die Feststellung des NLRP, dass die nationalen Feinstaub- sowie insbesondere die NO₂-Emissionen im Zeitraum 2005 bis 2020, insbesondere im Verkehrssektor, zurückgegangen sind. Daran haben die Kommunen einen nennenswerten Anteil. Saubere Luft in unseren Kommunen ist von elementarer Bedeutung für die Gesundheit der Bevölkerung und für eine intakte Umwelt. Die kommunale Ebene hat in den letzten Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen, um die Konzentration der Luftschadstoffe aus verschiedenen Quellen zu reduzieren.

Außerdem möchten wir darauf hinweisen, dass beim nationalen Immissionsschutz europarechtliche Vorgaben und Hebel berücksichtigt werden müssen. Im Berichtsentwurf des zweiten NLRP wird in Folge der — nach vorläufiger Auswertung — nur noch vereinzelter Überschreitungen des Jahresmittelgrenzwertes für Stickstoffdioxid (NO₂) an zwei verkehrsnahen Standorten in Deutschland im Jahr 2022 davon ausgegangen, dass im Zuge der zu beobachtenden Emissionsentwicklung ab 2023 bzw. 2024 keine Überschreitung des Stickstoffdioxid-Jahresmittelgrenzwertes mehr auftreten wird. Hier weisen wir allerdings auf das geplante EU-Schadstoffpaket hin. Die Grenzwerte aus dem Kommissionsvorschlag würden dazu führen, dass in nahezu allen Städten, Landkreisen und Gemeinden die Grenzwerte erneut überschritten werden.

Unsere Erfahrungen der vergangenen Jahre zeigen zudem, dass kommunales Handeln zur Verbesserung der Luftqualität Grenzen hat. Erforderliche Minderungsmaßnahmen dürfen nicht allein den Kommunen und deren Handlungsbereichen auferlegt werden. Wir weisen mit Nachdruck darauf hin, dass der Schlüssel zur Verbesserung der Immissionssituation an den jeweiligen Quellen liegt. Alle Sektoren wie die Industrie, Landwirtschaft und der Verkehr müssen ihre Schadstoffemissionen begrenzen. Dies gilt insbesondere bei Feinstaub und NO₂-Grenzwerten.

Die Bundesregierung muss daher stärker einen ganzheitlichen Ansatz zur Emissionsreduktion verfolgen und das zeitlich abgestimmt vor dem Verschärfen des Immissionsrechts.

Der Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund weisen zudem darauf hin, dass es auch im Hinblick auf die Klimaschutzziele des Bundes nötig ist, den Umstieg auf alternative Verkehrsmittel des Umweltverbundes zu fördern. Allein der Umstieg auf die Elektromobilität reicht nicht aus, denn Feinstaubbelastungen bestehen fort.

Schließlich werden insbesondere die Novellierung der 17. BImSchV (Streichung der Ausnahmeregelungen für NO_x-Grenzwerte), die Änderung der 13. BImSchV (Einführung strengerer NO_x-Grenzwerte), die Verschärfung der Emissionsgrenzwerte der Ökodesign-Verordnung ab 2027 bzw. ab 2029 sowie eine weitere Reduzierung von Ammoniakemissionen, die gasdichte Lagerung von Gärresten, Minderungsmaßnahmen in Milchkuhställen und die Ausbringungstechnik zu Wirtschaftsdüngern im Bereich der Landwirtschaft die Kommunen vor kapazitären Herausforderungen stellen. Durch die Umsetzung, Überwachung und Berichtspflicht der Maßnahmen ist bereits jetzt absehbar, dass die Personalkapazitäten im Bereich des Vollzuges des Immissionsschutzrechts und der Anlagenüberwachung nicht ausreichen.

Im Einzelnen nehmen wir wie folgt Stellung:

1. Zu 3.2 – Zuständigkeiten der nationalen, regionalen und lokalen Behörden

Hier sollte eine Differenzierung hinsichtlich der Verantwortlichkeiten für die Luftreinhalteplanung erfolgen.

Tabelle 9 benennt die Länder sowie Städte und Kommunen als für den Vollzug des Immissionsschutzrechts zuständige Ebenen. Beispielhaft wird bei den Ländern als Aufgabe die Luftreinhalteplanung benannt, bei den Städten und Kommunen hingegen nicht. Dies erweckt den Eindruck, die Luftreinhalteplanung sei grundsätzlich Aufgabe der Länder. In einzelnen Ländern sind jedoch die Kommunen für die Luftreinhalteplanung zuständig.

Außerdem möchten wir in sprachlicher Hinsicht darauf hinweisen, dass der Begriff „Kommune“ die Städte, Landkreise und Gemeinden umfasst und damit die Städte bereits einschließt.

2. Zu 4.1.1.3 – Maßnahmen an der Quelle

Vor allem im Verkehrssektor als dem Hauptverursacher der NO_x-Emissionen in Deutschland müssen weitere Maßnahmen ergriffen werden, um eine Minderung der nationalen Emissionen herbeizuführen.

Für 2023 ist zwar eine Verbesserung der Stickstoffdioxid-Immissionssituation festzustellen. Dennoch ist insbesondere vor dem Hintergrund einer zu erwartenden Grenzwertverschärfung der aktuell EU-weit gültigen, in der 39. BImSchV verankerten Immissionsgrenzwerte für Stickstoffdioxid (NO₂) und Feinstaub (PM₁₀, PM_{2,5}) nicht davon auszugehen, dass die Maßnahmen der nationalen Emissionsminderungsstrategie ausreichend sein werden, um mittel- bis langfristig die Immissionsgrenzwerte (Luftqualitätsziele) der EU einhalten zu können.

Gemäß dem Entwurf des zweiten NLRP können auch die nationalen Emissionsreduktionsziele für Stickoxide (NO_x) und Feinstaub (PM_{2,5}) ausschließlich unter Berücksichtigung zusätzlicher Maßnahmen zu den derzeitigen nationalen Minderungsmaßnahmen und -strategien erreicht werden. Hierbei werden im Verkehrssektor die Einführung einer Euro 7 Schadstoffnorm, die Ausweitung der LKW-Maut sowie ein Maßnahmenpaket zu Förderung der Elektromobilität — zusammengefasst im Maßnahmenpaket Verkehr — als zusätzlich erforderliche Maßnahmen angeführt.

Da gemäß dem Berichtsentwurf der Verkehrssektor Hauptverursacher der NO_x-Emissionen in Deutschland ist, werden aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände darüber hinaus weitere Maßnahmen für erforderlich angesehen, um eine Minderung der nationalen Emissionen herbeizuführen. Diese sind ebenfalls im Kontext eines ambitionierteren Klimaschutzes zu sehen und wurden in der 19. Legislaturperiode im Abschlussbericht der Nationalen Plattform Zukunft der Mobilität niedergelegt (s. <https://www.plattform-zukunft-mobilitaet.de/berichte/>). Derzeit liefert der Verkehrssektor noch immer keine umfassend wirksamen Beiträge. Die Anstrengungen dürfen nicht darauf gerichtet werden, die Klimaschutzziele für den Verkehrsbereich zu verschieben oder durch andere Sektoren zu übernehmen. Vielmehr muss das hinreichend klar definierte Maßnahmenpaket zügig in Angriff genommen und ausfinanziert werden. Hierzu gehört der Abschluss des in Angriff genommenen Ausbau- und Modernisierungspakts für den ÖPNV einschließlich einer Einigung über den Finanzierungsbedarf und die Finanzierungsanteile 2030 unter Einbeziehung einer dauerhaften finanziellen Absicherung des Deutschlandtickets durch Bund und Länder. Daneben ist die Ertüchtigung des Schienenpersonenverkehrs SPV und die Forcierung der Antriebswende erforderlich. Unterstützend muss im städtischen Raum auch die angemessene Bepreisung des öffentlichen Raums und Straßenslands für den motorisierten Individualverkehr ermöglicht werden, um die Fahrleistungen zu reduzieren und überflüssige Fahrten zu vermeiden. Ebenso werden fiskalpolitische Maßnahmen auf nationaler Ebene angeregt, mit dem Ziel eine Anreizwirkung für alternative Verkehrsmittel des Umweltverbundes zu entfalten. Auch das derzeitige Dienstwagenprivileg gilt es aus Sicht des Deutschen Städtetages kritisch zu überdenken, da es insbesondere in Kombination mit unbegrenzten Kraftstofffreikontingenten jeder Anreizwirkung für eine klimafreundliche Mobilität entgegensteht.

Neben den Emissionsminderungspotenzialen im Verkehrssektor dürfen keineswegs die Sektoren Energiewirtschaft, verarbeitendes Gewerbe, Haushalte / Kleinverbraucher, Industrie und Landwirtschaft als weitere relevante Verursacher von Stickoxiden bzw. Feinstaub unberücksichtigt bleiben.

3. Zu 4.2.2 – Es braucht eine neue Sichtweise auf urbane Gebiete

Wichtig wäre eine gänzlich neue Sichtweise auf urbane Gebiete. Verschiedene Einflüsse müssen differenzierter betrachtet werden. Beispielsweise könnte eine Kategorie von „Hotspots“ zu einer hilfreicherem Einschätzung der lokalen Lage führen.

Die Emissionen aller Sektoren und auch geogene Einträge tragen zu den hohen städtischen Hintergrundbelastungen dieser Luftschadstoffe bei, die den Kommunen das Erreichen verschärfter EU-Luftqualitätsziele in städtischen Bereichen, insbesondere an verkehrsnahen

Standorten, deutlich erschweren oder unmöglich machen. Dazu unterliegt die Belastung mit Schadstoffen im kommunalen Raum weiteren mikro- und makroklimatischen Einflüssen: In den kalten Jahreszeiten findet nur noch wenig Austausch zwischen bodennahen und oberen Luftschichten statt. Die kältere und feuchtere Luft wirkt wie „eine Glocke“ und für zwangsweise zu sehr viel höheren Werten – auch in flachen Gebieten. Im Winter werden Grenzwerte trotz deutlich geringerem lokalem Verkehrsaufkommen häufiger überschritten.

Neben lokalen Verursachern sind auch regionale Verursacher wie die Landwirtschaft, Kraftwerke, Flughäfen, Bahnhöfe etc. zu nennen. Auch beeinflussen überregionale oder gar globale Emittenten die Situation.

Es ist daher dringend notwendig, verschiedenen Einflüsse differenziert zu betrachten und nach Lösungen zu suchen. Beispielhaft ist das Forschungsprojekt DEUS SmartAir zu nennen, das Stadtgebiete im Detail untersucht.

Zudem müssen bei den Messverfahren und der Festlegung von Messstandorten flexible Skalen ermöglicht werden, um die lokalen Gegebenheiten zu berücksichtigen. Eine strikte Festlegung von Standorten, Richtungen, verengten Werten für Abstände von Wohnbebauung sowie Höhen von Messstationen sehen wir kritisch.

Denkbar ist, eine neue Kategorie von „Hotspots“ zu definieren, die auf starke Verschmutzungsquellen abzielt, wie z. B. nahe gelegene überlastete und stark befahrene Straßen, Autobahnen oder andere Schnellstraßen, eine einzelne industrielle Quelle oder ein Industriegebiet mit vielen Quellen, Häfen, Flughäfen, intensiver Wohnbeheizung oder einer Kombination daraus. Solche Hotspots sind geeignet, Schadstoffquellen zu definieren, die sich regelmäßig außerhalb der Zuständigkeit der Kommunen befinden. Damit wird berücksichtigt, dass es neben der örtlichen auch einer regionalen und überregionalen Betrachtung von Luftqualität braucht.

4. Zu Abbildung 14 – Kartendarstellung von Überschreitungssituationen nach Beurteilungsgebieten

Eine einzelne punktuelle Grenzwertüberschreitung löst eine Rotfärbung von teils unverhältnismäßig großen Gebieten aus. Wir regen daher an, punktuelle Grenzwertüberschreitungen ohne die Darstellung der Beurteilungsgebiete lediglich kleinräumig hervorzuheben.

Die bichrome Darstellung von Überschreitungssituationen nach Beurteilungsgebieten ist unglücklich gewählt und verzerrt die Realität erheblich. Die Beurteilungsgebiete sind – je nach Bundesland – hinsichtlich ihrer flächigen Ausdehnung völlig unterschiedlich gewählt worden. In den entsprechenden Abbildungen des NLRP löst eine einzelne punktuelle Grenzwertüberschreitung die Rotfärbung von teils unverhältnismäßig großen Gebieten aus, was zu Fehlinterpretationen führen kann.

In Abbildung 14 führt beispielsweise eine einzelne punktuelle Grenzwertüberschreitung in Limburg an der Lahn 2020 zu einer Rotfärbung von ca. 2/3 der hessischen Landesfläche (Mittel- und Nordhessen), wohingegen die restliche Bundesrepublik fast vollständig nicht von Grenzwertüberschreitungen betroffen zu sein scheint.

5. Zu 4.2.5 Entwicklung der O₃-Konzentrationen 2005 bis 2020

Mit Blick auf den Klimawandel und die zunehmenden Hitzewellen regen wir an, das Thema Ozon wieder verstärkt in den Fokus der Luftqualitätsbestrebungen zu rücken.

Im Hinblick auf die in den letzten Berichtsjahren zunehmenden Überschreitungen der zulässigen 25 Tage, an denen im 3-Jahresmittel tägliche maximale 8-Stunden-Ozon-Mittelwerte über 120 µg/m³ auftraten, wird angeregt, das Thema Ozon wieder verstärkt in den Fokus der Luftqualitätsbestrebungen zu rücken. Aufgrund des zunehmenden Klimawandels und der zunehmenden Hitzesommer dürfte sich die Ozon-Thematik wieder verstärken.

6. Zu S. 24: Schwefelgehalt von Brennstoffen und Ultrafeinstaub

Wir fordern, die Entschwefelung von Flugverkehrskraftstoffen als ein Maßnahmenzenario aufzunehmen.

Das NLRP beschreibt unter anderem auf Seite 24 den erfolgreichen und vermehrten Einsatz von Brennstoffen mit geringerem Schwefelgehalt in den Bereichen der Haushalte und Kleinverbraucher sowie der Energiewirtschaft, dem verarbeitenden Gewerbe und den Industrieprozessen. Nicht genannt werden Flugverkehrskraftstoffe. Einige Kommunen befinden sich aufgrund ihrer räumlichen Nähe zu Flughäfen windrichtungsbedingt in Abluftfahnen und sind besonderen Belastungen durch Ultrafeinstaub ausgesetzt. Als eine Hauptursache der Belastung ist die Verbrennung von Kerosin mit derzeitig zulässigem, aber verhältnismäßig hohem Schwefelanteil bekannt.

Auch vor dem Hintergrund des Klimaschutzes und der Aufnahme eines Messzieles für ultrafeine Partikel in den EU-Kommissionsvorschlag zur Novellierung der Luftqualitätsrichtlinie sollte die technisch mögliche Entschwefelung von Flugverkehrskraftstoffen als Maßnahmenzenario aufgenommen werden.

7. Zu S. 27 und 48-50 – Staubemissionen durch Kleinf Feuerungsanlagen

Bereits ab 2030 gelten aufgrund der geplanten Novelle der EU-Luftqualitätsrichtlinie deutlich strengere Immissionsgrenzwerte für Feinstäube. Wir plädieren daher dafür, die Grenzwerte und Zeiträume zu harmonisieren.

Der Entwurf des NLRP weist auf Seite 48 einen Anteil der PM_{2,5}-Emissionen von Haushalten und Kleinverbrauchern in Höhe von 27 % für das Jahr 2020 aus. Der Verkehrssektor verursacht ebenfalls 27 % der PM_{2,5}-Gesamtemission. Während der Verkehrssektor seinen relativen Anteil seit 2005 um neun Prozentpunkte verringern konnte, ist der Anteil der Haushalte und Kleinverbraucher um sechs Prozentpunkte angestiegen.

Insofern gehen die Emissionen trotz verschärfter Grenzwerte in der 1. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (1. BImSchV) deutlich langsamer zurück als erwartet. Das NLRP verweist auf Seite 27 auf die Einführung strengerer Staubemissionsgrenzwerte für das Inverkehrbringen und die Inbetriebnahme von feststoffbefeuerten Kesseln oder Zentralheizungen und Einzelraumfeuerungsanlagen für den Einsatz von fester Biomasse aufgrund von Ökodesign-Verordnungen. Es nennt feststoffbetriebene Heizungen als teilweise Kompensationsmaßnahme der geplanten 65 %-Vorgabe der Bundesregierung zum Einsatz von erneuerbaren Energien für die Wärmeerzeugung.

In den „Näheren Angaben“ in Kapitel 6.1 des NLRP werden Staub-Grenzwerte der novellierten Ökodesign-Verordnungen bei Neuerrichtungen für Heizkessel in Höhe von 2,5 mg/m³ ab 2027 und Einzelraumfeuerungsanlagen in Höhe von 20 mg/m³ ab 2029 angenommen.

Bereits ab 2030 gelten aufgrund der geplanten Novelle der EU-Luftqualitätsrichtlinie deutlich strengere Immissionsgrenzwerte für Feinstäube. Mit Blick auf das Gebäudeenergiegesetz und die Anforderungen an Heizungen ist zu vermuten, dass Feuerungsanlagen in Haushalten weiterhin einen größeren Anteil der Feinstaubgesamtmission verursachen. Die vorgenannten Zeitpunkte wirken daher und vor dem Hintergrund zahlreicher Bestandsanlagen sowie des mutmaßlich zuvor in Kraft tretenden Gebäudeenergiegesetzes nicht harmonisiert.

8. Innovation und Austausch

Neben ordnungspolitischen Regelungen müssen deutlich mehr innovative und unterstützende Maßnahmen entwickelt werden, um die Situation in Zukunft schrittweise zu verbessern.

Neben ordnungspolitischen Regelungen müssen deutlich mehr innovative und unterstützende Maßnahmen entwickelt werden, um die Situation in Zukunft schrittweise zu verbessern. Der Blick sollte sich auf eine umweltsensitive Verkehrssteuerung an den Belastungstagen (ca. 60-100 Tage im Jahr), innovative Straßenbeläge, Absauganlagen für Bremssysteme (PKW, LKW und Bahn) oder bessere Technologien in Kraftwerken und Biogasanlagen etc. richten.

Ebenso kann eine Echtzeiterfassung der Situation in den urbanen Gebieten wichtige Erkenntnisse liefern. Hilfreich sind zudem regionale und bundesweite Austauschformate und Konferenzen, um Innovationen und Lösungen zu teilen und umzusetzen.

9. Formale Hinweise

Wir bitten darum, folgende formale Hinweise zu überprüfen und gegebenenfalls zu korrigieren.

Es erschließt sich nicht, warum in der Tabelle 3 in Spalte 7 (Jahr 2025) bei NO_x die Zelle rot eingefärbt ist. Die Emissionsreduktion von 51,6 % liegt über dem Zielwert für 2020-2029, der mit 39 % angegeben ist. Analog dazu ist der Text unterhalb der Tabelle in Bezug auf das

indikative Zwischenziel und dessen Einhaltung für alle Luftschadstoffe mit Ausnahme von NO_x zu überprüfen. Dies gilt ebenso für Tabelle 30.

Unter der Tabelle 3 wird die Abkürzung „WM-Szenario“ verwendet. Zur besseren Lesbarkeit wird angeregt, die Abkürzung „WM“ einmal auszusprechen bzw. dem Szenario mit Maßnahmen zuzuordnen. Anderenfalls ist bereits an dieser Stelle ein Rückgriff auf das Abkürzungsverzeichnis erforderlich.

Im Text in Kapitel 2.3.1 ist angegeben, dass sich die NO_x-Emissionen im WM-Szenario um 51,7 % (783 kt/a) in 2025 sowie 63,2 % (957 kt/a) ab 2030 gegenüber 2005 reduzieren. Hier sollte ein Abgleich mit den korrespondierenden Werten in der Tabelle 3 erfolgen. Dort sind 51,6 % (2025) und 63,1 % (2030) vermerkt.

Weiterhin bitten wir darum, die URL in Fußnoten 38, 42, 48 sowie die Verlinkung unter Tabelle 51 zu überprüfen.

Abschließend bitten wir darum, unsere Hinweise, Anregungen und Forderungen im Weiteren zu berücksichtigen, und stehen Ihnen für Rückfragen gerne zur Verfügung.