

Antrag

der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Luftreinhaltungsgesetze vollziehen – Risiken durch Feinstaub senken

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Es ist herrschende wissenschaftliche Meinung, dass ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen Partikeln in der Luft, der Sterblichkeitsrate und der Anzahl von Krankenhausaufenthalten in bestimmten Regionen besteht. Die internationale Datenlage über die gesundheitsschädlichen Wirkungen von Feinstaub (partikelförmige Materie, $PM < 10 \mu m$; $PM < 2,5 \mu m$; $PM < 0,1 \mu m$; Durchmesser in Mikrometer) hat sich in den letzten Jahren verdichtet. Seine Gefährlichkeit hängt von der Größe seiner Teilchen ab: je kleiner die Teilchen, um so länger halten sie sich in der Luft und um so tiefer können sie in die Lunge eindringen. Die Aufmerksamkeit konzentriert sich vor allen Dingen auf die lungengängigen ($PM_{2,5}$), und neuerdings auf die ultrafeinen Partikel ($PM_{0,1}$), die auch in die Blutbahn übertreten können. Diese gelten als Ursache für Atemwegserkrankungen, Herz-Kreislauf-Erkrankungen und Asthma. Auch eine krebserregende Wirkung wird den Partikeln zugeschrieben, einen unteren Schwellenwert gibt es wie bei der Radioaktivität nicht.

Die Weltgesundheitsorganisation schätzt, dass jährlich in Europa 725 000 Lebensjahre durch Feinstaub verloren gehen. Sechs Prozent aller Todesfälle in Westeuropa werden auf Schadstoffpartikel in der Luft zurückgeführt, etwa die Hälfte davon stammt aus Autoabgasen. Sie rechnet außerdem vor, dass die durchschnittliche Lebenserwartung durch Partikel in Deutschland um 10,2 Monate sinkt und die Gesundheitsrisiken damit in Deutschland höher liegen als im Schnitt der EU. Laut einer aktuellen Studie der EU-Kommission (Januar 2005) sterben in Europa mehr als 288 000 Menschen, davon allein in Deutschland 65 000, vorzeitig an den Folgen der Feinstaubbelastung.

Die Europäische Kommission hat aus diesen Erkenntnissen bereits vor Jahren die Konsequenzen gezogen und ein ganzes Bündel von Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität und zur Bekämpfung des Feinstaubes auf den Weg gebracht.

Mit der Luftqualitätsrahmenrichtlinie (1996/62/EG) und ihren vier Tochterrichtlinien (Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel und Blei in der Luft 1999/30/EG, Grenzwerte für Benzol und Kohlenmonoxid in der Luft 2000/69/EG, Ozongehalt in der Luft 2002/3/EG, Zielwerte für Arsen, Kadmium, Nickel und polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe 2004/107/EG) hat die Europäische Union für die wichtigsten Luftschadstoffe Grenzwerte bzw. Zielwerte festgelegt und Verfahren beschrieben, wie diese einzuhalten sind. Die NEC-Richtlinie (National Emission Ceiling 2001/81/EG) macht Vorgaben für nationale Emissionshöchstmengen für SO_2 , NO_x ,

VOC und NH_3 . Das UN-ECE-Protokoll dient der Reduktion großräumiger Schadstofftransporte. Auf Betreiben der Bundesregierung hat das Exekutivorgan der UN-ECE-Luftreinhaltekonvention im Dezember 2004 die Einsetzung einer Arbeitsgruppe zur Vorbereitung einer UN-ECE-weiten Strategie zur Reduktion von Feinstaubemissionen beschlossen. Die EU-Kommission unterstützt diese Aktivität.

Die Bundesregierung hat vielfältige Initiativen auf den Weg gebracht, um die Luftschadstoffbelastung langfristig und großräumig zu verringern: Sie hat die Großfeuerungsanlagenverordnung und die TA Luft novelliert. Dies führt in den nächsten Jahren bei SO_2 , NO_x und Schwermetallen zu einer erheblichen Emissionssenkung und insbesondere zu einer weiteren Reduktion von Feinstaubemissionen um etwa 60 Prozent in den betroffenen Anlagen. Handlungsbedarf besteht beim Einsatz von Holz und festen Brennstoffen in häuslichen und kleingewerblichen Anlagen, deren Nutzung als Alternative zur Verbrennung von fossilen CO_2 -intensiven Brennstoffen eher noch zunehmen wird. Deren Staubemissionen werden zukünftig – wenn nichts unternommen wird – die der großen, emissionsseitig geregelten Anlagen weit übersteigen.

Die 1. Tochterrichtlinie der Luftqualitätsrahmenrichtlinie (1999/30/EG) legt unter anderem anspruchsvolle Grenzwerte für Feinstaub fest, die ab 1. Januar 2005 europaweit verbindlich gelten. Der Jahresmittelwert für Feinstaub darf demnach $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (Mikrogramm pro Kubikmeter Luft) nicht übersteigen. Der Tagesmittelwert in Höhe von $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ darf maximal an 35 Tagen im Jahr überschritten werden.

Die Umsetzung in nationales Recht erfolgte 2002 mit Zustimmung des Bundestages und des Bundesrates mit dem 7. Gesetz zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) und der Änderung der 22. Verordnung zur Durchführung des Bundesimmissionsschutzgesetzes (22. BImSchV). Die bundesstaatliche Ordnung regelt in Deutschland die Zuständigkeiten in der Luftreinhaltung: Der Bund gibt den Rahmen vor und die Länder setzen die Maßnahmen um. Die Handlungsgrundlagen für die Länder und Kommunen sind geschaffen, jetzt liegt es an den Ländern, diese für die Verbesserung der Luftqualität zu nutzen.

Die Regelungen zum Bundesimmissionsschutz verpflichten die zuständigen Behörden der Länder, die Luftschadstoffbelastung zu messen und bei Überschreitung der Immissionsgrenzwerte inklusive gewisser Toleranzen Luftreinhaltepläne zu erstellen, die langfristige und übergreifende Maßnahmen aufzeigen, um die Grenzwerte dauerhaft einhalten zu können. Ab Geltungsdatum der Grenzwerte, für Partikel also ab 1. Januar 2005, müssen bei Gefahr der Grenzwertüberschreitung Aktionspläne aufgestellt werden. Sie enthalten konkrete, kurzfristig und lokal wirkende Maßnahmen, etwa zur Beschränkung z. B. des Kraftfahrzeugverkehrs oder von industriellen Prozessen. Die Länder legen dabei selbst die Verantwortlichkeit für die Durchführung einzelner Maßnahmen in den Kommunen fest. Die Luftreinhaltepläne der Mitgliedstaaten müssen zu festgelegten Terminen der Europäischen Kommission zur Prüfung vorgelegt werden.

Schon die Messdaten aus den Jahren 2003 und 2004 hatten signalisiert, dass viele Städte ohne zusätzliche Maßnahmen zur Reduktion des Feinstaubes nicht in der Lage sein würden, die Grenzwerte einzuhalten. Die zugelassene Höchstzahl von 35 Überschreitungen des Tagesmittelwertes im Jahr war Anfang Mai schon in Stuttgart, München, Berlin, Düsseldorf, Hannover, Braunschweig, Leipzig, Dortmund und Dresden überschritten.

Damit hat sich die schon vor Jahren von Experten formulierte Annahme bewahrheitet, dass die verschärften Grenzwerte in Europa nicht ohne umfangreiche zusätzliche Maßnahmen in den Kommunen einzuhalten seien. Entscheidend ist, dass die Grundbelastung in ganz Europa generell seit langem zu hoch ist. Die

Quellen sind vielfältig: Stäube aus Feuerungsanlagen in Industrie, Gewerbe und Haushalten und aus dem Verkehr (primäre Partikel) sowie sekundäre Partikel aus Vorläufersubstanzen wie Schwefeldioxid, Stickstoffoxiden, Lösemitteln oder Ammoniak aus der Landwirtschaft. Dieselfahrzeuge emittieren alleine in Deutschland ca. 26 000 Tonnen Partikel (PM < 10 µm) pro Jahr. Ein Drittel davon stoßen Pkw aus, zwei Drittel Lkw. Das Problem verschärft sich noch durch den stetig wachsenden Anteil der Dieselfahrzeuge bei den Neuzulassungen.

Die Handlungsmöglichkeiten auf lokaler Ebene sind von den jeweiligen geographischen Gegebenheiten, dem akuten Staubgehalt der Luft und den unterschiedlichen Emissionsquellen abhängig. Der Verkehr ist über Dieselruß, Reifen- und Bremsbelagabrieb und Aufwirbelungen an der Erzeugung von Feinstaub beteiligt, obwohl die Emissionen von PKW und LKW in der Vergangenheit deutlich reduziert wurden. In größeren Ballungsräumen erweisen sich neben regionalen auch die überregionalen Verkehrsströme als Ursache für die hohen regionalen Hintergrundkonzentrationen, aber auch am städtischen, lokalen Hintergrund ist der Verkehr beteiligt. Für darüber hinaus entstehende grenzwertüberschreitende Spitzenbelastungen gerade an viel befahrenen Straßen ist der Verkehr eindeutig die Hauptursache. Ein Großteil der Maßnahmen muss sich daher auf den Verkehr richten.

Der Ausstoß von Abgasen aus Kraftfahrzeugen wird auf EU-Ebene geregelt. Die Grenzwertstufe Euro 4 für Pkw ab 2005 halbiert unter anderem die zulässige Partikelmasse von Diesel-PKW auf 25 mg/km. Die Abgasnorm Euro 4 für leichte Nutzfahrzeuge gilt erst ab 2006 und schreibt für diese einen Partikelwert für PM 10 von 60 mg/km fest. Ab 2010 will die EU-Kommission die Abgasgrenzwerte für PKW mit der Euro 5-Norm weiter verschärfen und dem Stand der Technik anpassen. Vor dem Hintergrund alarmierender Studien zu den Gesundheitsbelastungen hat die EU Kommission insbesondere auf Initiative der Bundesregierung die Diskussion um die neue Euro 5 Norm beschleunigt. Um eine schnelle Förderung partikelarmer Dieselfahrzeuge in den Mitgliedstaaten realisieren zu können, empfahl die EU-Kommission im Januar 2005 einen Partikelgrenzwert von 5 mg/km. Durch die Abgasnachbehandlung mit einem Partikelfilter kann eine Partikelminderung um bis zu 99,9 Prozent erzielt werden. Sie ist nach heutigem Stand der Technik die einzige Möglichkeit, die ab 2010 vorgesehenen neuen EU-Grenzwerte einzuhalten.

Die deutsche Automobilindustrie hat nach langem Zögern begonnen, Modelle mit Partikelfilter anzubieten und hat sich verpflichtet, ab 2008 alle Dieselfahrzeuge damit auszurüsten. Eine rasche und breite Einführung moderner Filtertechnik sowohl bei PKW als auch bei Nutzfahrzeugen und Bussen zeugt von technologischer Kompetenz im Bereich der Schadstoffreduktion und ist eine ökologische Innovation, die der deutschen Automobilindustrie weltweit Wettbewerbsvorteile sichern kann.

Die neue Abgasnorm für LKW EURO V schreibt ab 2008 zur Abgasreinigung strengere Anforderungen an schwere Nutzfahrzeuge vor. Aufgrund der beharrlichen Initiativen der Bundesregierung hat die EU-Kommission zugesagt, einen Vorschlag für eine weitere Grenzwertstufe EURO VI zur Verschärfung der bestehenden LKW-Abgasstandards für Partikel und Stickoxide vorzulegen. Zusammen mit der neuen Stufe Euro 5 für PKW bedeutet dies zukünftig eine ganz erhebliche Reduktion der Partikelemissionen.

Darüber hinaus hat die Bundesregierung regenerative Kraftstoffe von der Mineralölsteuer befreit, Erdgas und Flüssiggas zur Markteinführung als besonders emissionsarme fossile Kraftstoffe durch einen ermäßigten Steuersatz gefördert. Im ERP-Umwelt- und Energiesparprogramm der KfW wurde auf Initiative der Bundesregierung ein Förderschwerpunkt für besonders emissionsarme Nutzfahrzeuge eingerichtet. Darüber hinaus hat die Bundesregierung Modellprojekte

für eine feinstaubreduzierte Produktion, für besonders umweltfreundliche alternative Antriebssysteme, sowie für Lieferfahrzeuge und ÖPNV-Busse, die anspruchsvolle Umweltstandards erfüllen, auf den Weg gebracht. Nicht zuletzt hat sie vorgeschlagen, die Differenzierung der Mautsätze für LKW so fortzuentwickeln, dass LKW ohne Rußfilter ab dem kommenden Jahr eine höhere Maut zahlen müssen und schadstoffarme LKW entsprechend begünstigt werden.

Bereits Anfang letzten Jahres hat die Bundesregierung den Ländern zur Unterstützung von Fahrbeschränkungen angeboten, eine Verordnung zur Kennzeichnung von Kraftfahrzeugen mit vergleichsweise sauberen Dieselmotoren nach § 40 Abs. 3 BImSchG zu erlassen. Dieser Vorstoß hat nun bei den Ländern Zustimmung gefunden, und die Verordnung wird nun zügig erlassen werden.

Am wirksamsten lassen sich die Feinstäube im Verkehr durch technologische Innovationen vermeiden. Um die Markteinführung der hochwirksamen Partikelfilter zu beschleunigen, ist ein finanzielles Anreizprogramm nötig, das bei Neufahrzeugen die modernste und effizienteste Technik (Rußfilter) fördert und für Altfahrzeuge eine Um- und Nachrüstprämie vorsieht. Bedeutsam ist die Kombination beider Instrumente. Eine Förderung nur der Neufahrzeuge oder nur der Nachrüstung wäre mit Blick auf einen raschen Fortschritt bei der Feinstaubreduktion ungenügend.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. zügig mit den Ländern eine Einigung über ein nationales Anreizprogramm für Diesel-PKW zu erzielen, die vorzeitig den neuen Grenzwert für Partikel von 5 mg/km einhalten oder durch Nachrüstung jeweils eine Euro-Norm-Grenzwertstufe überspringen. Neufahrzeuge sollten über die Kfz-Steuer bis 2007 einmalig mit 350 Euro und nachgerüstete Dieselfahrzeuge einmalig mit 250 Euro steuerlich entlastet werden. Altfahrzeuge, die mit einer Nachrüstung den Partikelemissionswert von 5 mg/km erreichen, sollten steuerlich wie Neufahrzeuge behandelt werden, wenn durch die Nachrüstung der Ausstoß anderer Schadstoffe und der durchschnittliche Kraftstoffverbrauch nicht wesentlich erhöht werden;
2. sich dafür einzusetzen, dass die EU-Kommission baldmöglichst einen vollständigen Vorschlag für die Grenzwertstufe Euro 5 für Pkw vorlegt, der auch neue verschärfte Grenzwerte für Stickoxide spätestens ab 2010 verbindlich macht. Neben dem bereits angekündigten Grenzwert für Partikel (5 mg/km) ist bei NOx ein Grenzwert anzustreben, der sich am Stand der Technik orientiert;
3. sich auf europäischer Ebene weiter dafür stark zu machen, dass die Emissionsgrenzwerte für leichte Nutzfahrzeuge mit einer neuen Euro-5-Norm, die sich am Stand der Filtertechnik orientiert, zeitnah fortgeschrieben werden;
4. sich dafür einzusetzen, dass die auf EURO V (ab 2008) folgende Grenzwertstufe EURO VI für LKW nach dem Stand der Technik, die ein Partikelfilter bietet, definiert wird;
5. den Vorschlag einer stärker emissionsbezogenen Spreizung der LKW-Maut im Rahmen der einschlägigen EU-Regelungen zügig zu realisieren;
6. dafür zu sorgen, dass in die Abgasgesetzgebung zukünftig Normen und Regelungen eingebaut werden, die die Emissionen außerhalb des Testzyklusses (off cycle emissions) verlässlich begrenzen;
7. für die Zukunft sicherzustellen, dass im Zuge der Aufstellung neuer europäischer Abgasnormen und der Definition von Grenzwerten auch neue standardisierte Messverfahren entwickelt werden, bei denen nicht nur die Masse der Partikel Maßstab ist, sondern auch die Zahl der Partikel, denn viele Feinstäube gefährden die Gesundheit mehr als wenige, aber schwere große Partikel.

8. zukünftig dafür zu sorgen, dass an ausgewählten Messstellen auch die Belastung mit PM 2,5 und die Zusammensetzung der Partikel erfasst werden;
9. die im Fortschrittsbericht der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie begonnene Kraftstoffstrategie, mit dem Ziel, den Anteil emissionsarmer alternativer Kraftstoffe zu erhöhen, gemeinsam mit der Automobilindustrie zügig weiterzuentwickeln;
10. in der Verkehrsinfrastrukturpolitik Nullemissionsmobilität stärker zu berücksichtigen, zum Beispiel durch die konsequente Umsetzung des Nationalen Radverkehrsplanes und den Aufbau von Versorgungsinfrastruktur für Elektro- und Solarfahrzeuge;
11. dass Forschungsvorhaben zu den gesundheitlichen Folgen der Partikelemissionen verstärkt werden;
12. Maßnahmen zur Reduktion der Feinstaub-Vorläufersubstanzen, etwa der Ammoniakemissionen aus der Landwirtschaft, auszubauen;
13. Regelungen zu treffen, um die Emissionen von Feinstäuben v. a. aus kleinen Feuerungsanlagen zu reduzieren. Diese Anlagen sind dem Stand der Technik anzupassen.

Berlin, den 15. Juni 2005

Franz Müntefering und Fraktion

Katrin Göring-Eckardt, Krista Sager und Fraktion

