



Tel.: 0032 2 549 07 00
E-Mail: info@ebbk.de



Tel.: 0032 2 513 64 08
E-Mail: sekretariat@europabuero-bw.de



Tel.: 0032 2 513 64 08
E-Mail: sekretariat@europabuero-sn.de

Twitter: @eu_local

7. August 2023

Luftqualität und saubere Luft in Europa

Positionspapier der bayerischen, baden-württembergischen und sächsischen Kommunen

Eine gute Luftqualität in den Kommunen Europas ist eine gemeinsame Aufgabe der EU, der Mitgliedstaaten, der Regionen und Kommunen, die vorrangig bei den Emissionsquellen ansetzen muss. Erst anschließend ist die Überarbeitung der Luftqualitätsrichtlinie sinnvoll, wenn sie die Grenzen der kommunalen Einflussmöglichkeiten respektiert.

Erlauben Sie uns zunächst auf die grundsätzlichen Herausforderungen hinzuweisen, mit denen sich die Kommunen und die lokalen Entscheidungsträgerinnen und -träger derzeit vor Ort konfrontiert sehen: Die Kommunen sind von einer Vielzahl an ambitionierten Gesetzesvorhaben auf Ebene der Länder, des Bundes und der EU betroffen. Gleichzeitig sehen sie sich – wie auch Politik und Gesellschaften insgesamt – seit über einem Jahrzehnt einer dynamischen und veritablen Krisenlandschaft gegenüber; von verschiedenen geopolitischen über globale Finanz-, Wirtschafts- und Gesundheitskrisen bis hin zur Klima- und Energiekrise. Die weiter bestehenden Auswirkungen der Covid-19-Pandemie, die sehr starke Inflationsentwicklung in der Eurozone und der russische Angriffskrieg in Europa machen auch vor der Handlungsfähigkeit der Kommunen in der Gewährleistung von demokratischer Teilhabe und der Erbringung der vielen lebenswichtigen Dienstleistungen für ihre Bürgerinnen und Bürger nicht halt. Damit die kommunale Ebene ihren Anteil an den Herausforderungen meistern kann, fordern wir daher eine Konzentration auf das Wesentliche, Notwendige und vor allem Machbare.

Bei der Abwägung aller Gesetzesinitiativen zum Grünen Deal erachten die Spitzen- und Landesverbände der bayerischen, baden-württembergischen und sächsischen Kommunen, mit mehr als 3.400 Städten und Gemeinden, 116 Landkreisen und 7 Bezirken die von der EU-Kommission vorgeschlagene Überarbeitung und vor allem Verschärfung der Richtlinie zur Luftqualität und saubere Luft in Europa derzeit insgesamt nicht für wesentlich zielführend.

Die kommunale Ebene ist sich dabei ihrer Verantwortung zur Erreichung der Klima- und Umweltziele im Kontext der Luftqualität durchaus bewusst und investiert bereits jetzt kontinuierlich in Maßnahmen zur Verbesserung der Situation vor Ort. Sollte an der Überarbeitung der Richtlinie dennoch festgehalten werden, darf sie sich jedoch nicht alleine auf die Grenzwerte fokussieren, sondern es bedarf einer ganzheitlichen Betrachtung, um mehr Akzeptanz bei den Bürgerinnen und Bürgern zu schaffen. Hierbei

muss das Machbare als Messlatte gesetzt werden, denn unerfüllbare Erwartungen frustrieren nur die Gesellschaft. Die Ziele einer weiter entwickelten Richtlinie müssen unbedingt in Einklang mit den finanziellen, personellen und lokalen Realitäten auf der kommunalen Ebene gebracht werden. Dies betrifft insbesondere die Berücksichtigung der kommunalen Interventionsmöglichkeiten, die Anpassung der Grenzwerte und die vorgeschlagenen Klage- und Entschädigungsmöglichkeiten. Alle Sektoren (Industrie, Landwirtschaft, Verkehr) müssen ihre Schadstoffemissionen begrenzen. Der Druck und die Folgen von Grenzwertüberschreitungen dürfen nicht erneut einseitig auf die Städte abgewälzt werden. Dies gilt insbesondere für die NO²-Grenzwerte, bei denen die Möglichkeiten der Städte, wirksame Maßnahmen zu ergreifen, weitestgehend ausgeschöpft sind.

Ein Großteil der Emissionen liegt nicht im Einflussbereich der Städte. Insofern sollte vor weiteren Verschärfungen der Grenzwerte mit sich anschließenden belastenden Maßnahmen für die Bürgerinnen und Bürger zunächst die Möglichkeit genutzt werden, über eine verstärkte Förderung sauberer und emissionsfreier Mobilität weitere Verbesserungen der Luftqualität zu erreichen. Zu betonen ist, dass die Städte in den vergangenen Jahren ihrer Verantwortung gerecht geworden sind, so dass im Jahr 2022 nur noch zwei Städte in Deutschland NO²-Jahresmittelgrenzwertüberschreitungen zu verzeichnen hatten.¹

Neben der örtlichen sollte es auch eine regionale und überregionale Betrachtung von Luftbelastungen geben, da Schadstoffemissionen nicht nur an Hot Spots in der Stadt entstehen, sondern auch das Ergebnis von infrastrukturellen, topographischen und mikroklimatischen Zusammenhängen sind. Dieser Aspekt sollte auch in der EU-Gesetzgebung und in der nationalen Umsetzung berücksichtigt werden.

In diesem Sinne ist aus kommunaler Sicht maßgeblich:

■ **Aktuelle Luftqualität rechtfertigt keine weitere Verschärfung von Grenzwerten:**

Die Luftqualität in Großstädten und Industriezentren in Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen hat sich über die Jahre und aufgrund unter anderem kommunaler Anstrengungen sukzessive verbessert. Aktuell ist damit die beste Luftqualität gegeben, seit es Messdaten gibt.² Es ist angesichts der ohnehin bestehenden ordnungspolitischen Vorgaben davon auszugehen, dass sich auch weiterhin eine Verbesserung der Luftqualität einstellen wird. Die weitere Erhöhung der Grenzwerte wäre hingegen mit gravierenden Einschnitten in das Lebensumfeld und den Lebensalltag weiter Teile der Bevölkerung verbunden und damit als unverhältnismäßig zu bewerten. Das Anheben der Luftqualität von sehr hohem auf höchstes Niveau könnte deshalb zu Akzeptanzproblemen der lokalen Bevölkerung führen. Die Akzeptanz und Unterstützung ist jedoch ausschlaggebend, um die Luftqualität vor Ort zu verbessern. Vielmehr muss der Fokus auf Maßnahmen zu Vorgaben für saubere Emissionsquellen und die gezieltere Förderung von emissionsfreier Mobilität gelegt werden.

¹ Umweltbundesamt: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/358/dokumente/no2-ueberschreitungen_staedte_2022_stand_06.07.2023.pdf.

² Umweltbundesamt: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/luft/daten-karten/entwicklung-der-luftqualitaet#entwicklung-der-luftqualitaet-in-deutschland>.

Sollte an dem Ziel, eine entsprechende Richtlinie zu erlassen, festgehalten werden, bitten wir um Berücksichtigung der folgenden Punkte:

- **Harmonisierung der Messverfahren und Messstationen:** Die europaweite Vereinheitlichung der Messverfahren sowie des Vorgehens bei der Festlegung von Messstandorten ist zu begrüßen. Dabei sind die lokalen Gegebenheiten jedoch stärker zu berücksichtigen, u. a. die Verkehrsdichte und -zusammensetzung, die Art der Bebauung oder natürliche Hintergrundquellen.
- **Luftqualität als Ergebnis unterschiedlicher Politiken:** Die angestrebte Verbesserung der Luftqualität setzt auf ein bereits sehr hohes Niveau der Luftqualität auf. Deshalb wird der vorgeschlagene Zeitrahmen für die Kommunen allein nicht machbar sein. Vielmehr muss auf das Zusammenspiel der unterschiedlichen Ebenen – EU, Bund und Länder – gesetzt werden. Ein Gesamtkonzept muss u. a. die emissionsarme und emissionsfreie Energie und Mobilität einschließen, die von den Kommunen nicht direkt beeinflusst werden können.
- **Grenzen der kommunalen Verantwortung:** Die Widersprüchlichkeit der kommunalen Verantwortung für die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte bei gleichzeitig fehlender Möglichkeit für die Steuerung der Emissionsseite darf sich nicht wiederholen. Hier bedarf es eines bekräftigenden politischen Rahmens inklusive einer Exit-Strategie für Kommunen, die die Grenze der kommunalen Verantwortung widerspiegelt.
- **Anpassung der Grenzwerte:** Die einseitige Verschärfung der Grenzwerte ist nicht zielführend, wenn nicht effektive Maßnahmen ergriffen werden, die teilweise nicht in kommunaler Hand liegen. Kommunen hierfür mit Strafen bzw. Maßnahmen zu belegen, wird keine effektiven Auswirkungen auf die Luftqualität haben. Die Festlegung der Grenzwerte bis 2030 wird der aktuellen Situation und den bisher vorgesehenen Unterstützungsmöglichkeiten nicht gerecht.
- **Kein Bedarf an neuen Entschädigungs- und Klageverfahren:** Die neuen Vorschläge bezüglich Entschädigungs- und Klageverfahren sind abzulehnen. Insbesondere sollten auch keine individuellen und einklagbaren Schadensersatzansprüche über Sammelklagen eingeführt werden. Der Rechtsweg zu Schadensersatzansprüchen beziehungsweise zu Ansprüchen aus Amtshaftung ist bereits über die einschlägig bekannten zivilrechtlichen Anspruchsgrundlagen in angemessenem Umfang möglich.

Wir bedanken uns im Voraus für die Berücksichtigung der kommunalen Anliegen. Die Europabüros der bayerischen, baden-württembergischen und sächsischen Kommunen stehen Ihnen gerne für einen fachlichen Austausch zur Verfügung.