

Stellungnahme

zum Entwurf zur Umsetzung der EU-Luft- qualitätsrichtlinie in das Bundes-Immissi- onsschutzgesetz (BImSchG) und in die 39. BImSchV

Berlin, 19. Juni 2026

Zentralverband des Deutschen Handwerks
Bereich Wirtschaftspolitik
+49 30 20619-260
dr.terton@zdh.de
+49 30 20619-264
benke@zdh.de

Lobbyregister: R002265
EU Transparency Register: 5189667783-94

Stellungnahme des Zentralverbands des Deutschen Handwerks (ZDH) zum Entwurf zur Umsetzung der EU-Luftqualitätsrichtlinie in das Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) und in die 39. BImSchV

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V. (ZDH) vertritt die Interessen von rund einer Million Handwerksbetrieben in Deutschland mit rund 5,6 Millionen Beschäftigten und ca. 342.000 Auszubildenden. Als Spitzenorganisation der Wirtschaft bündelt der ZDH die Arbeit von 53 Handwerkskammern, rund 50 Fachverbänden des Handwerks auf Bundesebene sowie bedeutenden wirtschaftlichen und sonstigen Einrichtungen des Handwerks in Deutschland.

Wir danken für die Gelegenheit, zum Entwurf zur Umsetzung der EU-Luftqualitätsrichtlinie in das Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) und in die 39. BImSchV Stellung nehmen zu können.

Generelle Anmerkungen

Das deutsche Handwerk bekennt sich ausdrücklich zum Gesundheitsschutz sowie zum Ziel der weiteren Verbesserung der Luftqualität und setzt sich aktuell in den Städten und Regionen intensiv für weitere Schadstoffreduzierungen ein. Zahlreiche Gewerke sind in den Bereichen Gebäude- und Anlagentechnik, erneuerbare Energien und moderner Mobilität engagiert, um Schadstoffemissionen weiter zu senken.

Gleichzeitig sind Handwerksbetriebe im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit auf umfangreiche Fuhrparks (Pkw, Lkw und teils Spezialfahrzeuge) angewiesen, um Kunden und Baustellen erreichen und technische Arbeiten ausführen zu können. Alternative Transportmittel zu Kraftfahrzeugen stehen in aller Regel nicht zur Verfügung. Die Fuhrparkmodernisierung wird von den Betrieben jedoch konsequent vorangetrieben, kann aber aus wirtschaftlichen und technischen Gründen aber nicht zeitnah zum vollständigen Ersatz aller Fahrzeuge durch komplett emissionsfreie Typen führen.

Die Sicherstellung notwendiger Versorgungsverkehre und die besondere Bedeutung des Handwerks für die Städte und Gemeinden ist im Rahmen der Luftreinhaltepolitik und deren verkehrliche Auswirkungen stets zu beachten. Im Anlagenbereich dürfen gemäß geltender energie- und baurechtlicher Vorgaben zulässige Heizungsformen nicht vorzeitig über die Regelungen zur Luftreinhaltung eingeschränkt werden. Hier muss Investitionssicherheit gewährleistet werden.

Wichtig ist es, deshalb neben der Festsetzung von Grenzwerten und den Instrumentarien der Luftreinhalteplanung durch den Bund auch die Rahmenbedingungen für die Fuhrparkmodernisierung und Umrüstung und ggf. Nachrüstung (Filter) von Heizungssystemen zur Reduzierung von Emissionen weiterzuentwickeln.

Städte und Gemeinden, deren Bewohnerinnen und Bewohner sowie betroffene Betriebe brauchen Planungssicherheit, um die Umsetzung von Luftreinhaltemaßnahmen und eine geordnete und beschleunigte Fuhrparkmodernisierung zielgerichtet fortsetzen zu können. Phasen der Verunsicherung wie bei den Diskussionen über Fahrverbote vor rund 7 bis 12 Jahren sind zu vermeiden.

Es hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass die Reduzierung der Belastung mit NO₂ und PM₁₀ auch ohne einschneidende Zufahrtsverbote durch technische Modernisierungen und Produktentwicklungen erreicht werden konnte und die aktuellen Grenzwerte nun eingehalten werden.

Die folgenden Aussagen beziehen sich über das BImSchG und die 39. BImSchV hinaus teils auf damit eng verknüpfte Regelungsbereiche (Kennzeichnungsverordnung und Messmethodik)

1:1 Umsetzung ist zu begrüßen

Die vom Bundesministerium angestrebte 1:1-Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/2881 ohne nationale Übererfüllung wird ausdrücklich begrüßt und sollte im weiteren Verfahren konsequent durchgehalten werden.

Frühzeitig Ausnahmen und Übergangsregeln für Handwerks- und Versorgungsverkehre

Gleichwohl weisen wir darauf hin, dass die ab dem 1. Januar 2030 geltenden, erheblich verschärften Grenzwerte (u. a. Absenkung des NO₂-Jahresmittelwerts von 40 auf 20 µg/m³, des PM_{2,5}-Jahresmittelwerts von 25 auf 10 µg/m³ und des PM₁₀-Jahresmittelwerts von 40 auf 20 µg/m³) absehbar in zahlreichen Gebieten zu zumindest zeitweisen Überschreitungen und damit zu einer neuen Welle von Maßnahmenvorschlägen auf der Basis von Luftreinhalteplänen und den neu eingeführten Luftreinhaltefahrplänen führen werden.

Die Erfahrungen mit den Fahrverboten der Jahre 2018/2019 haben gezeigt, dass verkehrsbeschränkende Maßnahmen Handwerksbetriebe in ihrer Existenz treffen können, wenn Ausnahmeregelungen fehlen oder zu spät kommen. Mit den meisten Städten bzw. Bundesländern konnte letztlich in Hinblick auf wichtige Handwerks- und Versorgungsverkehre eine relativ verträgliche Verfahrensweise verabredet werden. Diese Erfahrungen müssen bei der Umsetzung von Beginn an berücksichtigt werden, um erneute Phasen der Verunsicherung zu vermeiden, die insbesondere in der aktuellen konjunkturellen Krisensituation negative Wirkungen hatten.

Die Aussage in der Gesetzesbegründung, für die Wirtschaft entstehe kein Erfüllungsaufwand, greift aus unserer Sicht zu kurz. Zwar begründen die Entwürfe keine unmittelbaren Pflichten für Betriebe. Die mittelbaren Belastungen über die in den Plänen vorgesehenen Maßnahmen – Verkehrsbeschränkungen, Niedrig- und Null-Emissionszonen, Betriebsbeschränkungen für Anlagen, Brennstoffverbote bis hin zur Aussetzung des Baustellenbetriebs – können jedoch erheblich sein und sollten in der Begründung zumindest qualitativ dargestellt werden.

Ebenso sollte deutlich gemacht werden, dass in den Regelwerken zur Luftreinhaltung (neben dem hier adressierten BImSchG und der 39. BImSchV auch die 35. BImSchV/KennzeichnungsVO) vorausschauend und möglichst deutschlandweit einheitliche Ausnahmen- und Übergangsregelungen für Handwerk und Versorgungsverkehre getroffen werden.

Luftreinhaltefahrpläne und Vorwirkung der neuen Grenzwerte (§ 47 Absatz 1a BImSchG, § 16 Absatz 4 39. BImSchV)

Mit dem neuen Instrument des Luftreinhaltefahrplans entfalten die erst ab 2030 geltenden Grenzwerte bereits ab 2026 praktische Wirkung. Da § 40 Absatz 1 BImSchG künftig auch auf Pläne nach § 47 Absatz 1a verweist, können Verkehrsbeschränkungen und -verbote schon im Vorgriff auf die neuen Grenzwerte angeordnet werden.

In Luftreinhaltefahrplänen sollten vorrangig nicht verkehrsbeschränkende Maßnahmen mit struktureller Wirkung verankert werden (Flottenerneuerung, ÖPNV-Ausbau, Ladeinfrastruktur, Heizungsmodernisierung); Fahrverbote sollten auch in der Begründung ausdrücklich als Ultima Ratio gekennzeichnet werden. Die in § 16 Absatz 4 Satz 3 39. BImSchV vorgesehene Möglichkeit, von einem Fahrplan abzusehen, wenn das Basisszenario die fristgerechte Einhaltung zeigt, wird begrüßt; sie sollte von den Ländern konsequent genutzt werden. Ebenso begrüßen wir die Fristverlängerungsmöglichkeiten des § 15 39. BImSchV, die abrupte und unverhältnismäßige Eingriffe vermeiden helfen.

Wirkung auf Heizungsanlagen

Der neue § 47 Absatz 7 Satz 1 BImSchG soll die Landesregierungen bereits bei der Gefahr, dass die Verpflichtungen zur Verringerung der durchschnittlichen Exposition in Gebieten oder Gebietseinheiten nicht eingehalten werden, zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigen.

Gemäß § 47 Absatz 7 Satz 1 BImSchG würde dies auch die Regelungsmöglichkeit umfassen, ortsfeste Heizungsanlagen nicht errichten zu dürfen oder Brennstoffe in Anlagen nicht oder nur beschränkt verwenden zu dürfen, soweit die Anlage oder der Brennstoff dazu geeignet ist, zur Nichteinhaltung der Verpflichtung zur Verringerung der durchschnittlichen Exposition beizutragen.

Auf Grundlage dieser Ermächtigungsgrundlage, welche Maßnahmen nicht wie bisher an die Gefahr einer Grenzwertüberschreitung, sondern bereits an die Gefahr der Nichteinhaltung der Verpflichtung zur Verringerung der durchschnittlichen Exposition knüpft, könnte in vielen Gebieten oder Gebietseinheiten – auch außerhalb der Innenstädte – die Grundlage für massive Eingriffe in bestehende oder geplante Heizungsanlagen und deren Brennstoffe geschaffen werden, die über die Regelungen des GEG bzw. des neuen GModG hinausgehen.

Insbesondere in Ballungsgebieten, Hafengegenden und Flughäfen wird eine drohende Nichteinhaltung der Verpflichtung regelmäßig feststellbar sein. Auch Vorortgebiete können bei PM_{2,5} betroffen sein. Da die vorgegebenen Werte im Rahmen der Verpflichtung zur Verringerung der durchschnittlichen Exposition häufig unter den vorgegebenen Grenzwerten liegen, würde in diesen Gebieten die Eingriffsschwelle zur Beschränkung von Heizungsanlagen und der verwendbaren Brennstoffe erheblich gesenkt.

Da die Ermächtigungsgrundlage zum Erlass von Rechtsverordnungen bestehen bleiben muss, um in Extremfällen handlungsfähig zu bleiben und einer Strafe aufgrund eines Verstoßes zu entgehen, muss eine Lösung innerhalb der Ermächtigungsgrundlage gefunden werden, um der gesenkten Eingriffsschwelle Rechnung zu tragen.

Als Lösungsansatz käme hier eine Pflicht zur Ausschöpfung aller verhältnismäßigen Alternativen zur Verringerung der durchschnittlichen Exposition vor der Beschränkung der Errichtung von ortsfesten Heizungsanlagen und des Verbots bzw. der Beschränkung von verwendbaren Brennstoffen in Heizungsanlagen in Betracht. Hierdurch wären die Landesregierungen im Notfall noch handlungsfähig und könnten als Ultima Ratio noch auf eine Beschränkung der Heizungsanlagen und deren Brennstoffe zurückgreifen.

Ergänzend sollten auf Bundes- und Landesebene Möglichkeiten zur Forcierung und Unterstützung der Nachrüstung mit modernen Filteranlagen gegen Feinstaubausstoß umgesetzt werden.

Beteiligung des Handwerks

Bei der Erstellung von Luftreinhalteplänen und Luftreinhaltefahrplänen sollte sichergestellt werden, dass die Expertise der Vertretungen des Handwerks vor Ort einbezogen wird, um neben dem in den Organisationen vorhandenen technischen Sachverstand auch die spezifischen Bedürfnisse von kleineren Unternehmen frühzeitig einbeziehen zu können.

Messsystematik

Um eine solide Basis für die Luftreinhaltepolitik zu sichern, muss zukünftig klargestellt werden, dass jeweils repräsentative Messpunkte in den unterschiedlichen Gebietskategorien (Verkehr, Hintergrund etc.) gewählt werden. Dabei müssen gemäß EU-Recht auch die am stärksten belasteten Bereiche adressiert werden. Innerhalb dieser Bereiche ist gemäß EuGH-Rechtsprechung jedoch wiederum ein für den gesamten Bereich repräsentativer Punkt und nicht der innerhalb des belasteten Bereichs der höchstbelastete Punkt zur Positionierung der Messstation zu wählen.

Ebenfalls bitten wir klarzustellen, dass jeweils die technisch zuverlässigsten Messmethoden anzuwenden sind.

./.

Ansprechpartner:

Dr. Carsten Benke
Bereich Wirtschaftspolitik
+49 30 20619-264
Benke@zdh.de · www.zdh.de

Herausgeber:

Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V.
Haus des Deutschen Handwerks
Anton-Wilhelm-Amo-Straße · 10117 Berlin
Postfach 110472 · 10834 Berlin

Lobbyregister: R002265

EU Transparency Register: 5189667783-94

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V. (ZDH) vertritt die Interessen von rund 1 Million Handwerksbetrieben in Deutschland mit rund 5,6 Millionen Beschäftigten. Als Spitzenorganisation der Wirtschaft mit Sitz in Berlin bündelt der ZDH die Arbeit von Handwerkskammern, Fachverbänden des Handwerks auf Bundesebene sowie bedeutenden wirtschaftlichen und sonstigen Einrichtungen des Handwerks in Deutschland. Mehr unter www.zdh.de