

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Maria Klein-Schmeink, Stephan Kühn (Dresden), Kordula Schulz-Asche, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 18/13427 –**

Gesundheitliche Folgen von Dieselaabgasen und Schlussfolgerungen aus dem sogenannten Dieselskandal

Vorbemerkung der Fragesteller

Stickoxide, welche in großer Menge durch Dieselfahrzeuge emittiert werden, gehören zu einer der bedeutenden Ursachen für vorzeitige Todesfälle in Deutschland. Nach Angaben der Europäischen Umweltagentur im Bericht zur Luftqualität in Europa gingen im Jahr 2013 10 610 vorzeitige Todesfälle in Deutschland auf eine zu hohe Stickoxidbelastung der Luft zurück (EEA Report No 28/2016, Air quality in Europe – 2016 report, European Environment Agency, 2016). Nach einer im Mai dieses Jahres von Vertreterinnen und Vertretern internationaler Expertengremien im Fachmagazin „nature“ veröffentlichten Studie gingen im Jahr 2015 107 600 frühzeitige Todesfälle weltweit auf Dieselstickoxidemissionen zurück – davon allein 38 000 durch überhöhte Abgaswerte im Realbetrieb, also Abweichungen zu den im Abgaslabor gemessenen Werten (Anenberg u. a., Impacts and mitigation of excess diesel-related NOx emissions in 11 major vehicle markets, Nature Vol 545, S. 467 ff., Mai 2017).

Darüber hinaus reizt Stickstoffdioxid die Atemwege, beeinträchtigt langfristig die Lungenfunktion und führt zu chronischen Herz-Kreislauf-Erkrankungen. Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) hat Dieselaabgase bereits 2012 als „karzinogen für Menschen“ (Gruppe 1) nach der Skala der Internationalen Agentur für Krebsforschung (IARC) und damit als bekanntermaßen krebserregend eingestuft (The International Agency for Research on Cancer Monograph Working Group, The Lancet Vol 13, S. 663 ff., Juli 2012). Eine besondere Gefahr stellen Stickoxide für vulnerable Personengruppen wie Kinder, Ältere oder Asthmatiker dar. So beschreiben Studien eine ganze Reihe von spezifischen Folgen einer erhöhten Stickoxidbelastung bei Kindern, wie u. a. ein verringertes Geburtsgewicht, vermindertes Lungenwachstum in der Kindheit, mehr Infektionskrankheiten der Atemwege, die Förderung der Asthmaentwicklung, die Verschlechterung des Gesundheitszustands bei von Asthma betroffenen Kindern und die mögliche Verzögerung der gesunden Hirnentwicklung bei höher belasteten Kindern.

In Ballungsgebieten ist der Straßenverkehr die bedeutendste Stickoxidquelle. Laut dem Umweltbundesamt (UBA) sind Diesel-Pkw für 67 Prozent der direkten NO_2 -Emissionen des Straßenverkehrs verantwortlich, nur 3 Prozent entfallen auf sonstige Pkw (UBA, www.umweltbundesamt.de/themen/stickoxide-neue-umweltplakette-nur-fuer-saubere, zuletzt abgerufen am 14. August 2017). Neueren Berechnungen des Umweltbundesamtes nach Bekanntwerden des Dieselskandals zufolge liegt der durchschnittliche reale Stickoxidausstoß von Diesel-Pkw bei 767 mg NO_x/km . Selbst bei Fahrzeugen der modernsten Euro-Norm 6 liegen die Werte im Schnitt 534 Prozent über dem gesetzlich zugelassenen Grenzwert von 80 mg NO_x/km . Durch die von der Bundesregierung mit den deutschen Autoherstellern beim sogenannten Dieseltreffen am 2. August 2017 vereinbarten Software-Updates wird jedoch selbst durch den Verband der Automobilindustrie (VDA) als optimistischstes Ziel lediglich eine Reduzierung des Stickoxidausstoßes um 12 bis 14 Prozent angegeben (Handelsblatt vom 18. August 2017). Die Bundesministerin für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Dr. Barbara Hendricks, geht ihrerseits davon aus, dass die Minderung „klar unter 10 Prozent liegen“ wird (DER SPIEGEL vom 5. August 2017, Dieselgate – Die dunkle Seite der Macht, S. 10 ff.). Die Deutsche Umwelthilfe geht nach eigenen Berechnungen von einer Reduzierung der Stickoxidbelastung von weniger als 5 Prozent in den Sommermonaten und gar keiner Reduktion im kälteren Winterhalbjahr aus (Handelsblatt vom 18. August 2017). Vor diesem Hintergrund ist es aus Sicht der Fragesteller höchst fraglich, wie die Bundesregierung einen effektiven Schutz der Bürgerinnen und Bürger vor den gesundheitlichen Auswirkungen von Stickoxidemissionen durch Dieselfahrzeuge gewährleisten will.

1. Welche für den menschlichen Organismus potenziell schädlichen Stoffe werden beim Betrieb eines Diesel-Pkw nach Kenntnis der Bundesregierung emittiert?

Bei den Schadstoffemissionen aus Dieselmotoren wird zwischen limitierten Schadstoffen (Partikel, Stickstoffoxide (NO_x), Kohlenmonoxid (CO), Kohlenwasserstoffe (HC)) und nicht limitierten Schadstoffen unterschieden. Durch die Verbrennung von fossilem Diesel in Verbrennungsmotoren von Diesel-Personenkraftwagen (Pkw) können z. B. durch die unvollständige Verbrennung des Dieseldiesels gesundheitschädliche Partikel erzeugt werden. Diese können sehr viele verschiedene chemische Verbindungen enthalten, darunter Sulfate, Ammoniumsalze, Nitrate und elementaren Kohlenstoff. Partikel werden sehr wirksam durch Partikelfilter zurückgehalten.

Des Weiteren werden gasförmige Stoffe emittiert, die ebenfalls gesundheitsschädigendes Potenzial haben: unterschiedliche Stickstoffoxide (u. a. Stickstoffdioxid (NO_2)), Kohlenmonoxid, Schwefeldioxid und unterschiedliche flüchtige organische Verbindungen (volatile organic compounds (VOC)), welche bei intensiver UV-Bestrahlung die Bildung von bodennahem Ozon verursachen.

Außerdem wird Kohlendioxid emittiert, das die Erderwärmung beschleunigt und durch die Folgen des Klimawandels auf die Gesundheit ebenfalls einen relevanten gesundheitsschädigenden Effekt hat.

2. Welche Personengruppen sind nach Einschätzung der Bundesregierung besonders gefährdet, durch Emissionen von Dieselmotorkraftfahrzeugen Gesundheitsschäden zu erleiden?

Welche Erkenntnisse liegen hinsichtlich der besonderen gesundheitlichen Gefährdung nach Einkommen und Wohnlage vor?

Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung zu mit von Diesel-Pkw emittierten Schadstoffen im Zusammenhang stehenden Gesundheitskosten in Deutschland?

Nach derzeitigem Stand der Wissenschaft gelten für den Schadstoff NO₂ Menschen mit Vorerkrankungen wie Asthma und chronischer obstruktiver Lungenerkrankungen (chronic obstructive pulmonary disease (COPD)), Schwangere und deren Ungeborene, Kinder und ältere Menschen als besonders gefährdet. Nach Ergebnissen bundesweit repräsentativer Untersuchungen des Umweltbundesamtes (UBA) und des Robert Koch-Instituts (RKI) wohnen Menschen mit geringem sozioökonomischem Status häufiger an einer stark oder extrem stark befahrenen Straße als Personen der mittleren und oberen Statusgruppe.

Zu den Gesundheitskosten, die explizit auf die Emissionen von Diesel-Pkw in Deutschland zurückgeführt werden können, liegen der Bundesregierung keine Informationen vor.

3. a) Welche Rechte können nach Auffassung der Bundesregierung Personen zustehen, die infolge einer zu hohen Stickoxidkonzentration in der Atemluft gesundheitliche Schäden erleiden?

Die zum Schutz der menschlichen Gesundheit in der 39. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) festgelegten Grenzwerte vermitteln Dritten, die von den Überschreitungen in ihrer Gesundheit betroffen sein können, ein subjektives Recht auf die Durchführung der zur schnellstmöglichen Einhaltung der Grenzwerte erforderlichen Maßnahmen. Entsprechende Maßnahmen sind am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auszurichten. Bei mehreren zur Verfügung stehenden geeigneten Maßnahmen besteht ein Gestaltungsspielraum der zuständigen Behörde.

- b) Was steht nach Einschätzung der Bundesregierung einer Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen aufgrund von Gesundheitsschäden aufgrund einer Exposition mit Stickoxiden gegen Hersteller von Fahrzeugen mit illegalen Abschaltvorrichtungen entgegen, und welchen Handlungsbedarf sieht die Bundesregierung hier?

Mit Blick auf die Unabhängigkeit der Justiz gibt die Bundesregierung keine Stellungnahme zu konkreten Rechtsfragen ab. Es ist Sache der Justiz über die Einzelfälle zu entscheiden. Grundsätzlich – und losgelöst von konkreten Einzelfällen – können bei Gesundheitsschäden Schadenersatz- und Unterlassungsansprüche nach den allgemeinen Regeln der außer-vertraglichen Haftung und Ansprüche aus dem Produkthaftungsgesetz in Betracht kommen. Die Voraussetzungen richten sich nach dem allgemeinen Zivil-, Produkthaftungs- und Zivilprozessrecht.

4. Welche Maßnahmen zum Schutz der Bürgerinnen und Bürger vor gesundheitlichen Folgen von Schadstoffemissionen von Dieselfahrzeugen hat die Bundesregierung seit 2013 ergriffen?

Die Begrenzung der Schadstoffemissionen von Kraftfahrzeugen ist innerhalb der Europäischen Union (EU) harmonisiert über die Verordnung (EG) Nr. 715/2007 (für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge (Nfz)) und die Verordnung (EG) 595/2009 (für schwere Nfz und Busse) und die entsprechenden Durchführungsverordnungen geregelt. Die Bundesregierung hat sich auf EU-Ebene für eine Fortentwicklung der Vorschriften mit dem Ziel der weiteren Emissionsminderung eingesetzt. Insbesondere zu nennen sind hier die Arbeiten zu einem neuen Messverfahren zur Bestimmung der Realemissionen auf der Straße bei Pkw und leichten Nfz (real-driving emissions). Darüber hinaus wurden auch für den Bereich der schweren Lastkraftwagen (Lkw) und Busse die Vorschriften mit dem Ziel der weiteren Minderung der Schadstoffemissionen fortgeschrieben.

Zu den Maßnahmen auf nationaler Ebene wird auf die Antwort der Bundesregierung zu den Fragen 6 und 7 der Kleinen Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Bundestagsdrucksache 18/10191 hingewiesen. Zu nennen sind insbesondere das im Jahr 2016 beschlossene Maßnahmenbündel zur Förderung der Elektromobilität und die Unterstützung einer nachhaltigen Mobilität in den Ländern durch die Förderung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) mit jährlich nahezu 9 Milliarden Euro. Über den Umsetzungsstand der mit dem Aktionsprogramm „Klimaschutz 2020“ im Bereich Verkehr beschlossenen Maßnahmen, die in der Regel nicht nur dem Klimaschutz sondern auch der Luftreinhaltung zugutekommen, berichtet die Bundesregierung zudem im Rahmen des jährlichen Klimaschutzberichts.

5. Wie werden sich nach Einschätzung der Bundesregierung die beim Dieselpipfel am 2. August 2017 beschlossenen Software-Nachrüstungen für Diesel-Pkw
 - a) auf die Anzahl der Personen, die aufgrund zu hoher Stickoxidkonzentrationen gesundheitliche Schäden erleiden und
 - b) auf die hiermit verbundenen Gesundheitskosten auswirken (bitte begründen)?

Die Fragen 5a und 5b werden aufgrund ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Derzeit ist es nicht möglich, eine derartige Einschätzung auf Bundesebene vorzunehmen. Als Folge ist auch eine Quantifizierung der entsprechenden Gesundheitskosten nicht möglich.

6. Welche bundesrechtlichen Maßnahmen stehen nach Einschätzung der Bundesregierung den Kommunen, in denen der maximal zulässige Jahresmittelwert bei der Stickstoffoxidbelastung derzeit nicht eingehalten wird, zur Verfügung, um Gesundheitsgefährdungen durch die genannten Stoffe zu minimieren?

Auf die Antwort zu Frage 4 wird verwiesen.

Es kommt ein Bündel von Maßnahmen in Betracht, über deren Anwendung im Rahmen der Luftreinhalteplanung von den zuständigen Behörden zu entscheiden ist (§ 47 Absatz 1 BImSchG). Zu den möglichen Maßnahmen gehören auch Regelungen nach § 40 Absatz 1 BImSchG.

7. a) Wie und in welchem Umfang unterstützt die Bundesregierung Forschungsarbeiten zur Erforschung der gesundheitlichen Folgen von Dieselabgas-Exposition?
 - b) Welche Ergebnisse aus den von der Bundesregierung geförderten Untersuchungen liegen ihr vor?
 - c) Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus den ihr vorliegenden Forschungsergebnissen?
8. a) Wie und in welchem Umfang unterstützt die Bundesregierung Forschungsarbeiten zur Erforschung der gesundheitlichen Folgen von Dieselabgas-Exposition auf besonders vulnerable Personengruppen (wie z. B. Kinder, ältere Personen oder Menschen mit Erkrankungen der Atemwege)?
 - b) Welche Ergebnisse aus den von der Bundesregierung geförderten Untersuchungen liegen ihr vor?
 - c) Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus den ihr vorliegenden Forschungsergebnissen?

Die Fragen 7 und 8 werden aufgrund ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) fördert die Forschung zur Wirkung von Außenluftschadstoffen auf die menschliche Gesundheit im Rahmen der institutionellen Förderung am Helmholtz-Zentrum München – Deutsches Forschungszentrum für Gesundheit und Umwelt, am Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung in Leipzig sowie am Leibniz-Institut für Umweltmedizinische Forschung in Düsseldorf. Die dort durchgeführten Forschungsarbeiten betrachten unter den verschiedenen Luftschadstoffen auch Stickstoffoxide, die u. a. durch Dieselfahrzeuge emittiert werden. Die Institute führen dazu hauptsächlich epidemiologische Studien durch und sind insbesondere an nationalen und internationalen Kohortenstudien beteiligt. In einigen dieser Forschungsarbeiten werden auch vulnerable Gruppen (Kinder, ältere Menschen, vorerkrankte Menschen) betrachtet.

Insgesamt ergaben die Kurz- und Langzeitstudien, dass die messbaren negativen Effekte von Stickoxid- oder Dieselrußbelastung in Bezug auf den Einzelnen selbst in der Regel gering sind, sich jedoch in großen Bevölkerungsgruppen nachweisen lassen.

Das UBA hat zudem im Jahr 2015 ein Vorhaben im Rahmen des Umweltforschungsplans in Auftrag gegeben, das erforschen sollte, wie hoch die Krankheitslast in Deutschland ist, die auf Belastungen der Bevölkerung mit Stickstoffdioxid zurückzuführen ist. Das Vorhaben befindet sich derzeit in abschließenden Abstimmungsprozessen mit den Modellregionen. Die Ergebnisse sollen veröffentlicht werden. Nach Abschluss des Vorhabens werden Schätzungen zur Krankheitslast für Deutschland vorliegen. Die Schlussfolgerungen können erst nach finalem Abschluss des Projekts gezogen werden.

9. Welche Maßnahmen wurden im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit ergriffen, um den Schutz besonders vulnerabler Personengruppen vor den Auswirkungen von Dieselabgas-Exposition zu gewährleisten, und in welcher Form ist das Bundesministerium in die Verhandlungen der Bundesregierung zu den Folgen des sog. Dieselskandals eingebunden?

Es wurden zuständigkeitsbedingt keine unmittelbaren besonderen Schutzmaßnahmen ergriffen. Des Weiteren wird auf die Antwort zu Frage 4 verwiesen.

Alle Bundesministerinnen und Bundesminister, darunter der Bundesminister für Gesundheit, wurden im Rahmen einer Kabinettaussprache vor dem Nationalen Forum Diesel am 2. August 2017 beteiligt.

10. In welcher Form wird der Schutz vor den Auswirkungen von Dieselabgas-Exposition bei der Planung und Genehmigung von Gebäuden, in denen sich vermehrt besonders vulnerable Personengruppen aufhalten (wie z. B. Schulen, Kindergärten, Spielplätze, Seniorenheime, Krankenhäuser, Arztzentren etc.), rechtlich gewährleistet?

Bei der Aufstellung von Bauleitplänen sind in der Abwägung nach § 1 Absatz 7 des Baugesetzbuchs (BauGB) unter anderem zu berücksichtigen: die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse (§ 1 Absatz 6 Nummer 1 BauGB), die umweltbezogenen Auswirkungen auf den Menschen und seine Gesundheit sowie die Bevölkerung insgesamt (§ 1 Absatz 6 Nummer 7 Buchstabe c BauGB) und die Erhaltung der bestmöglichen Luftqualität in Gebieten, in denen die durch Rechtsverordnung der Europäischen Union festgelegten Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden (§ 1 Absatz 6 Nummer 7 Buchstabe h BauGB). Was die in der Fragestellung angesprochene Genehmigung von Gebäuden angeht, betrifft dies die Verfahren und auch die den Genehmigungen zugrundeliegenden materiell-rechtlichen Anforderungen in den jeweiligen Landesbauordnungen. Hierfür sind ausschließlich die Länder zuständig.

11. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus der in Reaktion auf den Abschlussbericht des 5. Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages zum Abgasskandal veröffentlichten Kurzstellungnahme von Prof. Dr. Barbara Hoffmann (Uni Düsseldorf), Dr. Alexandra Schneider (Helmholtz-Zentrum München) und Prof. Dr. Claudia Hornberg (Universität Bielefeld), in welcher der von den Koalitionsfraktionen der CDU, CSU und SPD formulierten Aussage des Abschlussberichts, dass epidemiologisch ein Zusammenhang zwischen Todesfällen und bestimmten NO₂-Expositionen im Sinne einer adäquaten Kausalität nicht erwiesen sei, eine umfangreiche Übersicht anderslautender Studienergebnisse entgegengehalten wird?

Die Bundesregierung hat die entsprechende Aussage im Abschlussbericht des 5. Untersuchungsausschusses und die öffentlichen Reaktionen darauf zur Kenntnis genommen.

12. a) Treffen nach Kenntnis der Bundesregierung Berichte zu, wonach in der WHO derzeit diskutiert wird oder in der Vergangenheit diskutiert wurde, die Empfehlung für den Grenzwert der an Straßen zulässigen Stickoxidkonzentration im Jahresmittelwert von $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ auf $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$ zu verringern (vgl. www.mainpost.de/ueberregional/politik/zeitgeschehen/Wie-viel-Stickoxid-ist-wirklich-gefaehrlich;art16698,9658706)?
- b) Welche Position vertritt die Bundesregierung bei dieser Thematik?

Die Fragen 12a und 12b werden aufgrund ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Luftgüteeempfehlungen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) befinden sich gegenwärtig in der Überarbeitung und Aktualisierung. Sollte die WHO aufgrund neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse andere Richtwerte für NO_2 vorschlagen, wird die Bundesregierung Konsequenzen im Hinblick auf die Regelung prüfen.

