

Ambitionierte Luftqualitätsziele erreichen, geeignete Rahmenbedingungen schaffen

POLITIKIMPULS | Juni 2026

Stellungnahme im Rahmen des Verbändebeteiligungsverfahrens zur Umsetzung der EU-Richtlinie über Luftqualität und saubere Luft in Europa in nationales Recht

Obwohl sich die Luftqualität in Deutschland in den letzten Jahrzehnten durch gesetzliche Regelungen und umgesetzte Maßnahmen zur Emissions- und Immissionsminderung verbessert hat (UBA 2025), stellt die Luftschadstoffbelastung weiterhin den größten umweltbedingten Risikofaktor für die Gesundheit dar (IHME 2023; Peters et al. 2023; UBA 2019). Im Interesse des Gesundheitsschutzes empfiehlt die Weltgesundheitsorganisation (WHO) daher eine Verschärfung der aktuell geltenden Grenzwerte für Luftschadstoffe (WHO 2021). Die negativen Auswirkungen auf die Gesundheit umfassen unter anderem lungenbezogene Erkrankungen, ein erhöhtes Risiko von ischämischen Herzerkrankungen und Typ-2-Diabetes (Schulz et al. 2019). Außerdem kann die langfristige Exposition gegenüber Luftschadstoffen zu Schwangerschaftskomplikationen (Frühgeburtslichkeit, Schwangerschaftsdiabetes) führen und die Entstehung von Demenz- und Alzheimer-Erkrankungen beschleunigen (ebd.). Besonders gesundheitsgefährdend ist die Belastung mit Feinstäuben (PM_{10} und $PM_{2,5}$) und ultrafeinen Partikeln (UFP), Stickstoffoxiden (NO_x) und Ozon (O_3). Feinstaubbelastungen, die in Städten vor allem in der Nähe stark befahrener Straßen auftreten, tragen erheblich zu Atemwegserkrankungen (z. B. Bronchitis) und Herz-Kreislauf-Erkrankungen sowie geringerer Lungenfunktion bei (WHO – Regional Office for Europe 2013; 2021; SRU 2008; Schulz et al. 2019). Trotz der flächende-

ckenden Einhaltung der aktuell geltenden EU-Grenzwerte für Feinstäube konnten im Jahr 2023 rund 21.600 attributable Todesfälle in Deutschland auf die Exposition gegenüber $PM_{2,5}$ -Konzentrationen oberhalb des WHO-Richtwertes ($5 \mu\text{g}/\text{m}^3$ im Jahresmittel) zurückgeführt werden (EEA 2025). Auch nach Einhaltung der bislang geltenden Grenzwerte für Stickstoffdioxid (NO_2) verursacht die NO_2 -Exposition vermeidbare Krankheitslasten und Todesfälle. Zudem wird der Richtwert der WHO von $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$ im Jahresmittel zum Teil deutlich überschritten (Sell et al. 2025, UBA 2026). Nach Berechnungen der EEA (2026) gingen im Jahr 2023 zudem circa 13.062 vorzeitige Todesfälle in Deutschland auf Ozonbelastungen oberhalb des WHO-Richtwerts zurück.

Der SRU begrüßt daher die Einführung strengerer Grenzwerte für Luftschadstoffe durch die nationale Umsetzung der novellierten Luftqualitätsrichtlinie (EU) 2024/2881. Allerdings muss beachtet werden, dass die Grenzwerte dieser Richtlinie noch nicht den Richtwerten der WHO entsprechen, die auf breiter wissenschaftlicher Basis erarbeitet wurden. Der SRU empfiehlt daher mittelfristig, den bereits in der Richtlinie angelegten Weg, die Ausrichtung an den WHO-Richtwerten für Feinstäube, Stickstoffoxide und Ozon bis 2050 zu erreichen (Art. 1 und 3 der Richtlinie), in der europäischen und nationalen Gesetzgebung konsequent zu verfolgen. Damit kann per-

spektivisch die Krankheitslast weiter verringert werden. Aus umweltepidemiologischer Sicht kann auch bei moderaten Belastungen keine Entwarnung gegeben werden, da unter anderem für Feinstaub und für NO₂ kein Schwellenwert ermittelt werden konnte, unterhalb dem keine Effekte auftreten (SRU 2023). Der SRU begrüßt außerdem, dass mit der EU-Luftqualitätsrichtlinie erstmalig die Partikelanzahl für Ultrafeinstäube (PM_{0,1}) gemessen werden muss. Ultrafeinstäube dringen tief in die Atemwege ein und können von dort ins Blut und in unterschiedliche Organe gelangen. Folge davon können unter anderem neurokognitive Fehlfunktionen sowie Entwicklungsstörungen bei Kindern sein (SRU 2023). Für UFP sollte ein standardisiertes Monitoring für die Außenluft entwickelt werden, das die Definition eines neuen ambitionierten Grenzwerts zum Schutz der Bevölkerung zum Ziel hat.

Die neue Luftqualitätsrichtlinie enthält eine Reihe von konkreten Ansatzpunkten, mit denen die defizitäre Implementation der alten Luftqualitätsrichtlinie verbessert werden könnte (SRU 2026b). Dazu zählt beispielsweise die verpflichtende frühzeitige Aufstellung von Luftqualitätsfahrplänen, um die Einhaltung der Grenz- und Zielwerte bis 2030 sicherzustellen. Auf diese Luftqualitätsfahrpläne sollen dann nach 2030 Luftreinhaltepläne folgen.

In der Vergangenheit wurden die Grenzwerte für Luftschadstoffe aus unterschiedlichen Gründen allerdings nur sehr verzögert und oftmals nur nach Klageaktivitäten der Umweltverbände eingehalten (SRU 2026b). Eine Schwächung des Verbandsklagerechts durch die geplante Novelle des Umweltrechtsbehelfsgesetzes sieht der SRU daher kritisch (SRU 2026a).

Das Umweltbundesamt hat kürzlich festgestellt, dass die ab 2030 geltenden Grenzwerte von 20 µg/m³ im Jahresmittel für NO₂ und 10 µg/m³ im Jahresmittel für PM_{2,5} im Jahr 2025 an 39 % bzw. 19 % der Messstationen noch nicht erreicht wurden (UBA 2026). Vor dem Hintergrund bisheriger Erfahrungen besteht daher Anlass zur Sorge, dass die Grenzwerte bei Inkrafttreten bis 2030 nicht überall eingehalten werden. Diese absehbaren Implementationsdefizite sollten bei der Gesetzgebung nicht in Kauf genommen werden. Um dem vorzubeugen, sieht der SRU über eine Eins-zu-eins-Umsetzung hinausgehenden Steuerungsbedarf in den folgenden Bereichen:

Erweiterung der Instrumente für die zuständigen Behörden: Die zuständigen Behörden in den Ländern verfügen bislang nicht über die erforderlichen Instrumente, um effektiv auf die Erreichung der Grenzwerte hinzuwirken. So ist es beispielsweise auf kommunaler Ebene nicht möglich, eine City-Maut einzuführen oder eine Plakette

für sehr emissionsarme Fahrzeuge oder solche, die geringe NO_x-Emissionen aufweisen, zu verwenden. Die Richtlinie nennt eine Reihe von möglichen Maßnahmen (Anhang VIII B), die für die Mitgliedstaaten jedoch nicht verpflichtend sind. Damit die Behörden handlungsfähig sind und die Einhaltung der Grenzwerte sicherstellen können, sollte der Bundesgesetzgeber den zuständigen Behörden aber ein hinreichendes Set an Maßnahmen zur Verfügung stellen.

Koordination und Unterstützung durch den Bund: Außerdem sollte die Anwendung der neuen Regelungen der Luftqualitätsrichtlinie in Deutschland dieses Mal von Anfang an mit koordinativer und finanzieller Unterstützung durch den Bund, etwa über ein Programm, flankiert werden. Damit können die Kommunen unterstützt werden, rechtzeitig geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die Luftqualitätsgrenzwerte einzuhalten. Zudem gewinnt der Bund so einen Überblick über den Stand der Implementation und kann bei gegebenenfalls absehbarem Nichterreichen der Grenzwerte in vielen Städten rechtzeitig weitere Maßnahmen ergreifen.

Staatshaftung für Gesundheitsschädigungen durch qualifizierten Verstoß gegen die Richtlinie: Die Luftqualitätsrichtlinie sieht vor, dass Personen, „deren Gesundheit durch einen vorsätzlich oder fahrlässig begangenen Verstoß der zuständigen Behörden gegen die nationalen Vorschriften zur Umsetzung [...] dieser Richtlinie geschädigt wird, das Recht haben, Ersatz für diesen Schaden zu verlangen und zu erhalten“ (Art. 28 Abs. 1 Luftqualitätsrichtlinie (EU) 2024/2881). Allerdings stellt sich die Problematik der Beweislast. Wer Schadensersatz verlangen will, muss den kausalen Effekt der Unterlassung auf den Gesundheitsschaden nachweisen, was im Allgemeinen als schwierig gilt. Eine Beweislastumkehr könnte dieses Problem lösen (SRU 2026b). Es sollte daher geprüft werden, wie sich eine Beweislastumkehr rechtlich verankern ließe.

Weitere Maßnahmen auf der richtigen Ebene ergreifen: Grundsätzlich besteht bei der Implementation des Luftqualitätsrechts in Deutschland ein Skalierungsproblem; die für die Luftreinhalteplanung zuständigen Behörden haben für viele Ursachen von Luftverschmutzungen keine Regelungskompetenz. So wird zum Beispiel die Abgasgesetzgebung für Kraftfahrzeuge oder die Emissionsreduzierung bei Industrieanlagen auf EU-Ebene beschlossen. Das Straßenverkehrsrecht, das bestimmte verkehrsregulierende Maßnahmen nicht vorsieht, liegt in der Zuständigkeit des Bundes. Damit fehlen den zuständigen Behörden die Möglichkeiten, an der Ebene der Problemverursachung anzusetzen. Der Bund sollte deshalb auf einen kohärenten Rechtsrahmen hinwirken. Dazu gehört auch, dass sich die Bundesregierung auf europäischer Ebene für Regelungen einsetzt, die die

zuständigen Behörden bei der Einhaltung der Luftqualitätsgrenzwerte unterstützen. Hervorzuheben ist die Überarbeitung von Normen für Fahrzeugemissionen (Euro 6/7) oder für Gesamtschadstoffemissionen (NEC-Richtlinie (EU) 2016/2284).

Personelle Ausstattung der Behörden sicherstellen: Die in der neuen Richtlinie enthaltene Pflicht, frühzeitig Luftqualitätsfahrpläne zu erstellen, stellt einen vielversprechenden Ansatz für rechtzeitiges Handeln dar. Dessen effektive Umsetzung ebenso wie neue Monitoring- und Berichtspflichten erfordern jedoch unbedingt eine ausreichende personelle Ausstattung der zuständigen Behörden in den Ländern.

Literatur

- EEA (European Environment Agency) (2026): Mortality attributable to long-term exposure to ozone in 2023. Map (interactive). Copenhagen: EEA. <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/addressing-ground-level-ozone-pollution-in-europe/mortality-attributable-to-long-term> (17.06.2026).
- EEA (2025): Mortality attributable to long-term exposure to PM_{2.5}, 2023. Infographic (static). Copenhagen: EEA. <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/harm-to-human-health-from-air-pollution-burden-of-disease-status-2025/confidence-intervals-and-the-rates-per-100-00-inhabitants-mortality-due-to-long-term-exposure-to-pm2-5-2023> (17.06.2026).
- IHME (Institute for Health Metrics and Evaluation) (2023): Germany. Seattle: IHME. <https://www.healthdata.org/research-analysis/health-by-location/profiles/germany?language=52> (17.06.2026).
- Peters, A., Herr, C., Bolte, G., Heutelbeck, A., Hornberg, C., Kraus, T., Lakes, T., Matzarakis, A., Novak, D., Reifegerste, D., Traidl-Hoffmann, C., Zeeb, H., Schneider, A., Hoffmann, B. (2023): Gesundheitsschutz und Klimawandel erfordern ambitionierte Grenzwerte für Luftschadstoffe in Europa. Stellungnahme zur Revision der Richtlinie über Luftqualität und saubere Luft für Europa der Kommission Environmental Public Health des Robert Koch-Instituts und des Umweltbundesamtes. Bundesgesundheitsblatt – Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz 66 (9), S. 1030–1034.
- Schulz, H., Karrasch, S., Bölke, G., Cyrus, J., Hornberg, C., Pickford, R., Schneider, A., Witt, C., Hoffmann, B. (2019): Atmen: Luftschadstoffe und Gesundheit – Teil I. Pneumologie 73 (5), S. 288–305.
- Sell, P., Plass, D., Kienzler, S., Zeeb, H. (2025): Environmental burden of disease resulting from long-term nitrogen dioxide exposure in Germany. BMC Public Health 25 (1), 79. <https://doi.org/10.1186/s12889-024-21200-6>.
- SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (2026a): Infrastrukturausbau nicht auf Kosten von Natur und Umwelt beschleunigen. Politikimpuls. Berlin: SRU. https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2024_2028/2026_02_SN_Beschleunigung.pdf (17.06.2026).
- SRU (2026b): Umweltrecht zwischen Anspruch und Realität. Implementation als Kernaufgabe von Umweltpolitik. Sondergutachten. Berlin: SRU. https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2024_2028/2026_06_SG_Implementation.pdf (18.06.2026).
- SRU (2023): Umwelt und Gesundheit konsequent zusammendenken. Sondergutachten. Berlin: SRU. https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2020_2024/2023_06_SG_Umwelt_und_Gesundheit_zusammendenken.pdf (17.06.2026).
- SRU (2008): Umweltgutachten 2008. Umweltschutz im Zeichen des Klimawandels. Berlin: Erich Schmidt.
- UBA (Umweltbundesamt) (2026): Auch 2025 wurden alle Grenzwerte zur Luftqualität eingehalten. Weitere Anstrengungen bis 2030 dennoch erforderlich. [Pressemitteilung No. 05/2026 vom 11.02.2026]. <https://www.uba.de/n306636de> (17.06.2026).
- UBA (2025): Luftqualität 2024. Vorläufige Auswertung. Dessau-Roßlau: UBA. UBA-Hintergrund. <https://doi.org/10.60810/openumwelt-7796>.
- UBA (2019): Luftschadstoffe: Hintergrund zur derzeitigen Grenzwertdiskussion. Dessau-Roßlau: UBA. <https://www.uba.de/n70114de> (17.06.2026).
- WHO (World Health Organization) (2021): WHO global air quality guidelines. Particulate matter (PM_{2.5} and PM₁₀), ozone, nitrogen dioxide, sulfur dioxide and carbon monoxide. Executive summary. Geneva: WHO. <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/345334/9789240034433-eng.pdf> (17.06.2026).
- WHO – Regional Office for Europe (2013): Review of evidence on health aspects of air pollution – REVIHAAP. Technical report. Copenhagen: WHO – Regional Office for Europe. <https://www.who.int/europe/publications/item/WHO-EURO-2013-4101-43860-61757> (17.06.2026).

Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU)

Prof. Dr. Claudia Hornberg (Vorsitzende)

Professorin für Sustainable Environmental Health Sciences an der Medizinischen Fakultät der Universität Bielefeld

Prof. Dr. Claudia Kemfert (stellvertretende Vorsitzende)

Professorin für Energiewirtschaft und Energiepolitik an der Leuphana Universität Lüneburg und Leiterin der Abteilung Energie, Verkehr, Umwelt am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin

Prof. Dr.-Ing. Christina Dornack

Professorin für Abfall- und Kreislaufwirtschaft und Direktorin des gleichnamigen Instituts an der Technischen Universität Dresden

Prof. Dr. Wolfgang Köck

Professor für Umweltrecht an der Juristenfakultät der Universität Leipzig und ehemaliger Leiter des Departments Umwelt- und Planungsrecht am Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ

Prof. Dr. Wolfgang Lucht

Professor für Nachhaltigkeitswissenschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin und Leiter der Abteilung Erdsystemanalyse am Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung

Prof. Dr. Josef Settele

Außerplanmäßiger Professor für Ökologie an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und Leiter des Departments Naturschutzforschung am Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ

Prof. Dr. Annette Elisabeth Töller

Professorin für Politikfeldanalyse und Umweltpolitik an der FernUniversität in Hagen

Sachverständigenrat für Umweltfragen

Luisenstraße 46, 10117 Berlin, +49 30 263696-0
info@umweltrat.de • www.umweltrat.de