

Unterrichtung

Der Präsident
des Niedersächsischen Landtages
– Landtagsverwaltung –

Hannover, den 21.02.2017

Gesundheitliche Verbesserungen auf Baustellen voranbringen

Beschluss des Landtages vom 15.09.2016 - Drs. 17/6479

Baustellen, vor allem Großbaustellen, stellen eine wahrnehmbare Emissionsquelle für Feinstäube dar. Fast alle Baumaschinen werden mit Dieselmotoren angetrieben. Diese Motoren sind langlebig, effizient, leistungsstark und vielfältig einsetzbar. So vorteilhaft diese Antriebstechnik wegen der gerade im Baubereich notwendigen Leistungsstärke ist, so bestehen bauartbedingt auch Nachteile. Die Langlebigkeit dieser Motortechnik sowie wirtschaftliche Gründe führen dazu, dass viele ältere Maschinen in Nutzung sind, die einen überproportional hohen Ausstoß von Dieselruß bzw. Feinstaub aufweisen.

Die Belastung ist besonders hoch auf Baustellen, die sich im städtischen bzw. dicht besiedelten Gebiet befinden. In deutschen Städten liegt nach aktuellen Studien der Dieselrußausstoß durch Baumaschinen höher als durch Fahrzeuge im Straßenverkehr. Da dieselbetriebene Baumaschinen in der Regel über einen im Vergleich zum Straßenverkehr längeren Zeitraum am gleichen Ort betrieben werden, kann es auf Baustellen zu besonders hohen Konzentrationen von Rußpartikeln kommen. Für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Anlieger einer Baustelle kann dies eine erhebliche Gefährdung der Gesundheit bedeuten.

Arbeitgeber haben grundsätzlich die für die Beschäftigten mit ihrer Arbeit verbundenen Gefährdungen zu ermitteln und daraus die erforderlichen Arbeitsschutzmaßnahmen abzuleiten. In geschlossenen Hallen und unter Tage gelten bereits seit längerem Beschränkungen hinsichtlich des Einsatzes von dieselbetriebenen Maschinen. Bei Arbeiten im Freien gibt es bisher keine spezifischen Arbeitsschutzregelungen. Hier gelten in erster Linie das Minimierungsgebot des Bundes-Immissionsschutzgesetzes und die dort verankerte Einhaltung des Standes der Technik. Viele ältere Baumaschinen verfügen noch über keinen Rußpartikelfilter, der die Emissionen aber deutlich reduzieren könnte.

Der Landtag begrüßt den Beschluss des Umweltausschusses im EU-Parlament zur Annahme der Verordnung über die Anforderungen in Bezug auf die Emissionsgrenzwerte und die Typpenehmigung für Verbrennungsmotoren für nicht für den Straßenverkehr bestimmte mobile Maschinen und Geräte (COM(2014) 581 final). Die angestrebte Verordnung legt insbesondere Grenzwerte für gasförmige Schadstoffe und Partikelmaterie von Arbeits- und landwirtschaftlichen Geräten fest.

Vor dem Hintergrund fordert der Landtag die Landesregierung auf,

1. zu prüfen, welche Möglichkeiten es gibt, die vorhandenen arbeitsrechtlichen Auflagen und Standards zu verbessern, um den Beschäftigten einen höheren Gesundheitsschutz bieten zu können,
2. sich dafür einzusetzen, dass auf Baustellen der öffentlichen Hand und in besonders belasteten Gebieten, wie z. B. Großstädten, möglichst Baumaschinen bzw. mobile Maschinen und Geräte eingesetzt werden, die einen zertifizierten Partikelfilter haben,
3. über den Bundesrat ein Programm zu initiieren, welches die Nachrüstung der Baumaschinen mit einem Rußpartikelfilter durch die Unternehmen vorantreibt.

Antwort der Landesregierung vom 20.02.2017

Die Landtagsentschließung soll durch verschiedene Maßnahmen umgesetzt werden. Diese Maßnahmen sollen sowohl den Gesundheitsschutz von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern auf Baustellen verbessern als auch die Immissionsbelastung der Anwohnerinnen und Anwohner durch Baustellenemissionen, insbesondere durch Abgase von Baumaschinen, reduzieren.

Dies vorausgeschickt, wird zu den Nummern 1 bis 3 der Landtagsentschließung Folgendes ausgeführt:

Zu 1:

Im Arbeitsschutz gibt es für Dieselmotoremissionen (DME) keinen Grenzwert. Für Stoffe ohne festgelegte Grenzwerte (Arbeitsplatzgrenzwert - AGW - oder, für krebserzeugende Stoffe, sogenannte Akzeptanz- und Toleranzwerte) gilt im Gefahrstoffrecht das Minimierungsgebot. Dies bedeutet, dass eine grundsätzliche Verpflichtung des Arbeitgebers besteht, die Expositionen gegenüber solchen Stoffen durch geeignete Schutzmaßnahmen so gering wie möglich zu halten. Die Abschätzung im Einzelfall, was „so gering wie möglich“ in der Praxis bedeutet, ist vom „Stand der Technik“ abhängig. Allerdings, und dies gilt allgemein, müssen Maßnahmen der Minimierung auch wirtschaftlich darstellbar sein. Hier greift der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Obwohl das Gefahrstoffrecht also ein „Minimierungsgebot“ universell postuliert, bedeutet dies nicht, dass dem Arbeitgeber eine „Minimierung um jeden Preis und bis zum Nullniveau“ gesetzlich auferlegt werden kann.

Für die Gefährdungsbeurteilung und Schutzmaßnahmenfestlegung bei Expositionen gegenüber DME ist die Technische Regel für Gefahrstoffe Nr. 554 (TRGS 554) als Stand der Technik maßgeblich. Dieser Regel kann entnommen werden, dass die höchsten Expositionen in geschlossenen oder teilumschlossenen Räumen (Hallen, Gruben, unter Tage) zu erwarten sind. Die in der TRGS genannten Richtwerte für DME, ab denen Beschäftigten Atemschutz anzubieten ist, beträgt 0,02 mg/m³ als Schichtmittelwert. Oberhalb von 0,1 mg/m³ wird verpflichtendes Tragen von Atemschutz empfohlen. Im Gegensatz zu umschlossenen Räumen liegen in frei belüfteten Außenbereichen die Expositionen deutlich niedriger. Eine Überschreitung der TRGS-Richtwerte im Schichtmittel (8 Stunden-Mittel) ist dort nicht zu erwarten. Kurzzeitüberschreitungen können sicherlich situationsbedingt auftreten, spielen für die gesundheitliche Bewertung jedoch keine entscheidende Rolle. Deshalb werden für reine Außenbereiche von der TRGS keine weitergehenden oder spezifischen Schutzmaßnahmen beschrieben.

Dies bedeutet, dass das Gefährdungspotenzial von DME im Außenbereich vor dem Hintergrund der Schutzmaßnahmenempfehlung „Atemschutz“ als vergleichsweise niedrig einzuschätzen ist. Eine gesetzliche Verpflichtung zur Nachrüstung oder gar Außerbetriebnahme von Altfahrzeugen ist daraus für den Außenbetrieb nicht ableitbar und auch nicht verhältnismäßig. Für die Beschaffung von Neufahrzeugen bedeutet „Stand der Technik“ ohne Zweifel, dass sie mit entsprechenden Partikelfiltern ausgestattet sein müssen.

Darüber hinaus beinhaltet die Nachrüstung von Altfahrzeugen mit Partikelfiltern in vielen Fällen auch einen arbeitsschutzinternen Zielkonflikt. Die nachgerüsteten Anlagen sind voluminös und ragen bei nachträglichem Einbau am Abgasaustritt in der Regel über die hinteren Motorhauben von Raupen und Baggern hinaus. Dies behindert dann die Rückwärtssicht des Fahrzeugführers zum Teil erheblich und erhöht die Gefahr, dass in Rückwärtsfahrt Personen angefahren werden. Im Rahmen der Gefährdungsbeurteilung ist auch arbeitsschutzrechtlich daher eine Abwägung vorzunehmen. Vor diesem Hintergrund erscheint fachlich eine verpflichtende Nachrüstung im Ergebnis der Gesamtgefährdungsbeurteilung sehr problematisch, selbst wenn man wirtschaftliche Erwägungen unberücksichtigt lässt.

In den entsprechenden Fachgremien - zum Beispiel im Ausschuss für Gefahrstoffe - AGS - und seinen Unterausschüssen und Arbeitskreisen zur Erstellung von Technischen Regeln für Gefahrstoffe - setzen sich niedersächsische Landesvertreter kontinuierlich für einen verbesserten Beschäftigtenschutz und - wenn wissenschaftlich begründbar - für die Absenkung von Grenzwerten ein. In diesem Sinne gehört das Ziel, arbeitsschutzrechtliche Standards zu verbessern, zum laufenden Geschäft. Die Festlegung eines verbindlichen Grenzwertes für die Exposition gegenüber DME ist dabei ebenfalls ein Ziel. Die Gefährdungen durch DME werden auf Fachebene seit mehr als 20 Jahren thematisiert. Die Technische Regel „Abgase von Dieselmotoren“ (TRGS 554) ist ein direk-

tes Ergebnis dieser Fachdebatte. Das Fehlen von weitergehenden Schutzvorschriften für Tätigkeiten im Freien ist das Ergebnis der wissenschaftlich-fachlichen Bewertung, dass dort der Gefährdungsgrad in der Gesamtschau nicht so hoch ist, dass weitergehende Maßnahmen gegenwärtig gerechtfertigt erscheinen. Die Expositionen in geschlossenen Räumen (Hallen/unter Tage) überschreiten die Expositionen im Freien um Größenordnungen und waren daher in der Vergangenheit fachwissenschaftlich begründbar das zu bearbeitende Handlungsfeld. Im Freien werden Konzentrationen, die in der Technischen Regel als gesundheitsbedenklich mit „Beurteilungswerten“ belegt sind, ab denen weitergehende persönliche Schutzmaßnahmen empfohlen werden, nach heutiger Kenntnis nicht erreicht.

Zu 2:

Niedersächsische öffentliche Auftraggeber können ihre Aufträge auch nach Umweltgesichtspunkten vergeben. Diese Option eröffnet sich seit dem 01.01.2014 durch das Niedersächsische Tariftreue- und Vergabegesetz (NTVergG), welches bei Vergaben im Unterschwellenbereich ab 10 000 Euro anzuwenden ist. Zweck dieses Gesetzes ist es u. a., die umweltverträgliche Beschaffung durch die öffentliche Hand zu fördern. Hierzu wurde eigens ein Paragraf „Umweltverträgliche Beschaffung“ (§ 10 NTVergG) in das Gesetz aufgenommen. Danach können öffentliche Auftraggeber bei der Festlegung der Anforderungen an die zu beschaffenden Leistungen berücksichtigen, inwieweit deren Erstellung, Lieferung, Nutzung und Entsorgung umweltverträglich erfolgt. Entsprechende Anforderungen müssen im sachlichen Zusammenhang mit dem Auftragsgegenstand stehen und sich aus der Leistungsbeschreibung ergeben.

Die Vorschrift des § 10 NTVergG erlaubt es den öffentlichen Auftraggebern schon jetzt, Anforderungen an die Umweltverträglichkeit festzulegen. Wenn öffentliche Auftraggeber Baumaßnahmen ausschreiben, können sie im Rahmen des § 10 NTVergG verlangen, dass möglichst Baumaschinen bzw. mobile Maschinen und Geräte eingesetzt werden, die einen zertifizierten Partikelfilter aufweisen.

Die öffentlichen Auftraggeber wurden über die Landtagsentschließung sowie die aus § 10 NTVergG resultierende Möglichkeit, Anforderungen an die Umweltverträglichkeit der einzusetzenden Baumaschinen und Geräte festzulegen, informiert.

Weiterer vergaberechtlicher Vorgaben bedarf es nicht. Zielsetzung der Landtagsentschließung ist es, den Gesundheitsschutz von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern auf Baustellen zu verbessern und die Belastung der Anwohnerinnen und Anwohner durch Baustellenemissionen, insbesondere durch Abgase von Baumaschinen, zu reduzieren. Dies kann das Vergaberecht allein nicht leisten, da es sich lediglich auf öffentliche Aufträge bezieht und somit keinen generellen Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie der Anwohnerinnen und Anwohner vor Baustellenemissionen bietet. Hierzu wäre vielmehr eine Regelung in den arbeits- oder immissionsschutzrechtlichen Bestimmungen erforderlich.

Zu 3:

Das Staatliche Gewerbeaufsichtsamt Hildesheim betreibt im Auftrag des Umweltministeriums ein flächendeckendes Luftüberwachungssystem. Das heutige Konzept des Lufthygienischen Überwachungssystems Niedersachsen (LÜN) mit seinen insgesamt 29 Messstationen (22 Hintergrund- und 7 Verkehrsstationen) erfüllt die rechtlichen Anforderungen, welche an die flächenhafte Luftqualitätsüberwachung gemäß dem Bundes-Immissionsschutzgesetz gestellt werden. Für den von der WHO als krebserregend eingestuftes Dieselruß ist kein Immissionsgrenzwert in der Verordnung über Luftqualitätsstandards und Emissionshöchstmengen (39. BImSchV) festgelegt worden.

Die Ergebnisse der ländlich, städtisch und vorstädtisch geprägten Hintergrundstationen zeigen, dass sowohl der PM10-Jahresmittelgrenzwert von 40 µg/m³ als auch die Tagesmittelgrenzwerte von mehr als 50 µg/m³ bei 35 zulässigen Überschreitungstagen pro Kalenderjahr in den letzten Jahren an jeder Station in Niedersachsen sicher eingehalten wurden. Überschreitungen des nach Bundes-Immissionsschutzgesetz gültigen Grenzwertes für den PM10-Tagesmittelwert wurden in Niedersachsen zuletzt im Jahr 2006 registriert.

Die Umweltministerkonferenz (UMK) stimmte auf ihrer 83. Sitzung im Oktober 2014 dem von der Länderarbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz (LAI) vorgelegten Entwurf der „Empfehlungen

zum Einsatz emissionsarmer Baumaschinen bei öffentlichen Ausschreibungen, im verwaltungsin-
ternen Einsatz und in Gebieten mit hohen Feinstaubbelastungen“ zu und empfahl die Anwendung
der Empfehlung.

In Niedersachsen gibt es derzeit keine Gebiete mit hohen Feinstaubbelastungen im Sinne der
LAI-Empfehlung. Durch den Einsatz älterer Baumaschinen ist im Regelfall auch nicht zu befürch-
ten, dass Feinstaubgrenzwerte, insbesondere außerhalb von Gebieten mit Luftreinhalteplanung,
überschritten werden.

Vor diesem Hintergrund sowie in Verbindung mit den Ergebnissen der arbeitsschutzrechtlichen Be-
trachtungen wurden von der Landesregierung Fördermöglichkeiten eruiert, welche die Möglichkeit
eröffnen sollten, die finanzielle Belastung der Unternehmer bei Nachrüstung von Baumaschinen mit
zertifizierten Partikelfiltern abzufedern.

Aufgrund EG-rechtlicher in Verbindung mit landesinternen Bestimmungen kann eine Fördermög-
lichkeit durch Landesmittel im Bereich der Investitionskostenförderung nicht eröffnet werden.

In Gesprächen mit dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, dem Bundesmi-
nisterium der Finanzen sowie dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktor-
sicherheit wurde geprüft, ob auf bereits vorhandene Fördermaßnahmen und finanzielle Hilfen zu-
rückgegriffen werden kann. Ferner wurde mit den vorgenannten Bundesbehörden erörtert, inwie-
weit vorhandene Fördertöpfe „modifiziert“ werden können, um Baumaschinen in diese Maßnahmen
zu integrieren. Im Ergebnis ist zu konstatieren, dass derzeit auf keine diesbezüglichen Fördermög-
lichkeiten zurückgegriffen werden kann, da die primäre Förderung derzeit auf die Minimierung der
CO₂-Emissionen zur Verringerung des Treibhauspotentials ausgerichtet ist.

In Anbetracht der Eingangsbetrachtungen, bezüglich der Arbeitsschutzfeststellungen als auch der
entschärften Feinstaubsituation in Ballungsgebieten, wurde seitens der Bundesbehörden kein Be-
darf erkannt, zu dieser Thematik Fördermaßnahmen vorzusehen. Drängenderes Problem seien die
derzeit vorhandenen Überschreitungen der Werte von Stickoxiden (NO_x) in Ballungsräumen.

Trotz vorstehender Ausführungen bereitet die Landesregierung eine Bundesratsinitiative vor, mit
dem Ziel, neue Fördertöpfe für einen Nachrüftungszuschuss zu erschließen. Anknüpfungspunkt
dieser Verfahren wäre die im Jahr 2016 ausgelaufene Fördermaßnahme zur Nachrüstung mit Par-
tikelfiltern für Diesel-PKW mit Erstzulassung bis 12/2006 sowie Wohnmobile und leichte Nutzfah-
zeuge bis jeweils 3,5 t und Erstzulassung bis 16.12.2009.

Zielsetzung einer Förderung sind technische Nachrüstungen zur Reduzierung der Feinstaubpartikel
aus Dieselmotoren. Dieses Ziel ist durch unterschiedliche technische Ausführungen erreichbar.
Daher ist zu prüfen, welche Maßnahmen im Rahmen einer Förderung anererkennungsfähig sein
können.

In der Regel sind Dieselpartikelfilter zur Nachrüstung sogenannte offene Filter mit einem begrenz-
tem Abscheidegrad gegenüber werkseitig verbauten „geschlossenen“ Filtern.

Umrüstungen durch innermotorische Maßnahmen aber auch Umstellung auf alternative Kraftstof-
fe/Kraftstoffgemische ermöglichen je nach Auslegung eines Motors eine erhebliche Partikelminimie-
rung.

Im Rahmen der Vorbereitung einer Bundesratsinitiative sind daher Abstimmungen mit Fahrzeug-
herstellern, Filterproduzenten sowie der Umweltschutzressorts notwendig, um geeignete Maßnah-
menvorschläge zu formulieren. Diese Verfahren sind eingeleitet worden.

Ergänzend ist noch auf eine vorhandene Förderung der Berufsgenossenschaft der Bauwirtschaft
(BG BAU) hinzuweisen, welche eine Bezuschussung für die Partikelfilternachrüstung unter be-
stimmten Voraussetzungen (Maschineneinsatz in ganz oder teilweise geschlossenen Arbeitsberei-
chen (z.B. Hallen, Tiefgarage, Einhausungen, Räume, Gebäude, Tunnel)) bis zu 2 000 Euro für
Mitgliedsunternehmen anbietet.

Langzeittests haben allerdings auch ergeben, dass der Partikelfilter zu einem Mehrverbrauch von
drei bis acht Prozent führen kann.