

Rechtliche Voraussetzungen für eine bundesweit einheitliche Kennzeichnung emissionsarmer Baumaschinen

Stand 11.04.2016

1. Einleitung

Die Umweltministerkonferenz (UMK) hat auf ihrer 83. Sitzung Empfehlungen zum Einsatz emissionsarmer Baumaschinen bei öffentlichen Ausschreibungen und in Gebieten mit hohen Feinstaubbelastungen beschlossen. In den Empfehlungen wurde festgehalten, dass eine wirkungsvolle Überwachung der Einhaltung der Emissionsanforderungen essentiell ist, um die angestrebte Minderung der Partikelemissionen in der Praxis zu erreichen und dass eine Kennzeichnung emissionsarmer Baumaschinen die Überwachung deutlich erleichtern könnte.

Vor diesem Hintergrund hat die 83. Umweltministerkonferenz die Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz (LAI) gebeten, die rechtlichen Voraussetzungen für eine bundesweit einheitliche Kennzeichnung emissionsarmer Baumaschinen zu prüfen, damit auf dieser Grundlage über die Erarbeitung einer bundesweiten Regelung entschieden werden kann.

Nachfolgend wird zunächst ein Überblick über den Stand der Umsetzung der Empfehlungen gegeben. Es wird der Frage der rechtlichen Voraussetzungen der Kennzeichnung im Vergabe- und Immissionsschutzrecht nachgegangen und erläutert, welche Stellen Plaketten ausgeben könnten und welche Voraussetzungen hierfür notwendig sind. Neben einer Bewertung der Kennzeichnungsoptionen wird dargestellt, welche Kennzeichnung für die betroffenen Maschinen in Abhängigkeit der eingehaltenen Emissionsanforderungen sachgerecht erscheint.

2. Stand der Umsetzung der Empfehlungen zum Einsatz emissionsarmer Baumaschinen

2.1. Öffentliche Ausschreibungen

Für den Bereich der öffentlichen Ausschreibungen sehen die Empfehlungen zum Einsatz emissionsarmer Baumaschinen vor, dass der Einsatz emissionsarmer Baumaschinen als Mittel zur Bauausführung im Rahmen von öffentlichen Ausschreibungen mit Anforderungen in der Leistungsbeschreibung vorgesehen werden kann. Alternativ sehen die Empfehlungen die Möglichkeit vor, den Einsatz emissionsarmer Baumaschinen bei der Wertung von Angeboten zu berücksichtigen.

Eine Umsetzung der Empfehlungen im Bereich öffentlicher Ausschreibungen erfolgt zusätzlich zu bereits vor Beschluss der Empfehlungen existierenden Regelungen in Aachen, Berlin, in Bremen, Sachsen, Hessen (Darmstadt und Frankfurt), Thüringen (Erfurt) und auf Bundesebene im Bundeshochbau.¹ In Berlin, Bremen und Sachsen² wird der Einsatz emissionsarmer Baumaschinen als Mittel zur Bauausführung mit Anforderungen der Tabelle 1 der Empfehlungen im Rahmen von öffentlichen Ausschreibungen mit Anforderungen in der Leistungsbeschreibung vorgesehen. Für die Städte Erfurt, Darmstadt und Frankfurt gilt dies für kommunale Aufträge. Für den Bundeshochbau wird die Verwendung emissionsarmer Baumaschinen bei maschinenintensiven Gewerken auf der Wertungsstufe der Angebote durch einen Bonus von 20 Prozent berücksichtigt.

2.2. Gebiete mit hohen Feinstaubbelastungen

Eine Umsetzung in Gebieten mit Grenzwertüberschreitungen wegen einer hohen Feinstaubbelastung oder der Gefahr einer Grenzwertüberschreitung erfolgt in Baden-Württemberg. Es wurde eine Landesverordnung erlassen, die für die Luftreinhaltegebiete Ludwigsburg, Markgröningen, Reutlingen, Stuttgart und Tübingen gilt. Eine Landesverordnung für Gebiete mit hohen Feinstaubbelastungen wird zudem von Bayern im Rahmen der Fortschreibung des Luftreinhalteplans für München vorbereitet.

3. Kennzeichnung der Maschinen

Bei einer Kennzeichnung kommt folgende Zuordnung zu Plaketten in Abhängigkeit von der Emissionsstufe und der Motorleistung der Baumaschinen in Frage:

Kennzeichnung (Plakette) ³	Baumaschinen, Motorgröße und Emissionsstufe
Keine	Alle, die keine graue, türkis, grüne oder blaue Plakette erhalten
Grau	19-37 kW, Stufe IIIA ⁴ 37-560 kW, Stufe IIIB ⁵
Türkis	Alle Motoren der Stufe IV ohne Partikelminderungssystem ⁶
Grün	Alle Motoren mit einem wirksamen Partikelminderungssystem ⁷
Blau	Alle Motoren der zukünftigen Stufe V ⁸

¹ Stand 1.1.2016

² Bei Bauaufträgen des Freistaates Sachsen in den Innenstädten von Dresden, Leipzig und Chemnitz.

³ Siehe Anlage zur Gestaltung der Plaketten.

⁴ Nach der Richtlinie 97/68/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1997 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Maßnahmen zur Bekämpfung der Emission von gasförmigen Schadstoffen und luftverunreinigenden Partikeln aus Verbrennungsmotoren für mobile Maschinen und Geräte.

⁵ Siehe Fußnote 3.

⁶ Siehe Fußnote 7.

⁷ Zur Definition von und den Anforderungen an Partikelminderungssysteme siehe 2.5 und 4.3 der Empfehlungen zum Einsatz emissionsarmer Baumaschinen bei öffentlichen Ausschreibungen und in Gebieten mit hohen Feinstaubbelastungen.

Plaketten der Schadstoffgruppe 2 sollten die Leistungsklasse des Motors nennen, da ab Leistungsklasse 56 kW auch die Einhaltung der Stufe IV gefordert werden kann. Zudem erscheint es sinnvoll, zur Vermeidung einer Verwechslungsgefahr und von Fehlern bei der Ausgabe der Plaketten bei Plaketten der Schadstoffgruppe 2 entweder je eine Plakette für Stufe IIIA und eine Plakette für Stufe IIIB vorzusehen oder alternativ in einer einheitlichen Plakette für Stufe IIIA und Stufe IIIB ein weißes Feld zur Eintragung von „A“ oder „B“ vorzusehen. Damit kann sichergestellt werden, dass Baumaschinen mit mehr als 37 kW nur dann eine Plakette erhalten, wenn sie die Voraussetzungen der Stufe IIIB erfüllen.

Die Plaketteneigenschaften müssten ferner, wie für die Plaketten nach der 35. BImSchV erfolgt, näher definiert werden. Dies würde Aspekte wie die einzutragenden Merkmale (u.a. Leistungsklasse, Identifizierbarkeit der Maschine) und die Frage der Fälschungssicherheit betreffen.

4. Rechtliche Voraussetzungen der Kennzeichnung

Auf der Grundlage der Empfehlungen sollen die rechtlichen Voraussetzungen für eine Umsetzung im Bereich öffentliche Ausschreibungen, in Gebieten mit hohen Feinstaubbelastungen und im Wege einer über die Luftreinhalteplanung hinausgehenden Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes geprüft werden. Die Anforderungen an emissionsarme Baumaschinen im Rahmen von öffentlichen Ausschreibungen und dem Einsatz emissionsarmer Baumaschinen bei Bauaktivitäten insbesondere in Luftreinhaltegebieten müssen getrennt geprüft werden, da die Anforderungen an Baumaschinen im Rahmen von öffentlichen Ausschreibungen sich an der Richtlinie 97/68/EG - „Inverkehrbringen-Richtlinie“ orientieren. Da demgegenüber in Luftreinhaltegebieten auch die Vorgaben der Richtlinie 2008/50/EG „Luftqualitätsrichtlinie“ einzuhalten sind, ergeben sich dort erhöhte Anforderungen, wie insbesondere eine Partikelfilterpflicht. Die Kennzeichnung von Baumaschinen ist demgemäß an unterschiedliche Voraussetzungen geknüpft.

4.1. Kennzeichnung im Bereich öffentlicher Ausschreibungen

Die Kennzeichnung von Baumaschinen gilt als Teil der Bestimmungen, die öffentliche Auftraggeber bei der Vergabe von Bauleistungen anwenden. Maßgebliche Rechtsgrundlage ist demnach die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Teil A (VOB/A). Der Abschnitt 1 der VOB/A regelt die allgemeinen Bestimmungen bei sogenannten nationalen Bauvergaben und hat damit den weitaus größten Anwendungsbereich. Die Verpflichtung zu seiner Anwendung ergibt sich aus den Haushaltsordnungen des Bundes, der Länder, der Gemeinden oder aus den Vergabegesetzen der Länder. Die Regelungen des Abschnitts 2 (VOB/A-EG) sind gemäß § 100 Abs. 1 des

⁸ Siehe Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Anforderungen in Bezug auf die Emissionsgrenzwerte und die Typgenehmigung für Verbrennungsmotoren für nicht für den Straßenverkehr bestimmte mobile Maschinen und Geräte vom 25.9.2014 COM(2014) 581 final. Von einem Abschluss der Verhandlungen ist für die erste Jahreshälfte 2016 auszugehen. Inkrafttreten wird die Verordnung nachzeitigem Stand voraussichtlich am 1.1.2017.

Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) für europaweite Vergaben öffentlicher Auftraggeber bei Bauaufträgen ab Erreichen der Schwellenwerte nach §2 der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VgV) anzuwenden.

Bei der Plakette handelt es sich um ein „Umweltzeichen“ im Sinne der § 7 Abs. 7 VOB/A und § 7 Abs. 7 VOB/A – EG. Demnach kann der Auftraggeber, wenn er in den technischen Spezifikationen, den Zuschlagskriterien oder den Ausführungsbedingungen Umwelteigenschaften in Form von Leistungs- oder Funktionsanforderungen vorschreibt, ein bestimmtes Gütezeichen als Nachweis dafür verlangen, dass die Bauleistungen, Dienstleistungen oder Lieferungen den geforderten Merkmalen entsprechen.

Nach derzeitiger Rechtslage müssen als Nachweis der Erfüllung der Umwelteigenschaften auch jedes andere geeignete Beweismittel, wie technische Unterlagen des Herstellers oder Prüfberichte anerkannter Stellen, akzeptiert werden. Anerkannte Stellen sind die Prüf- und Eichlaboratorien sowie die Inspektions- und Zertifizierungsstellen, die mit den anwendbaren europäischen Normen übereinstimmen. Auch Bescheinigungen von in anderen Mitgliedstaaten ansässigen anerkannten Stellen müssen akzeptiert werden.

Die Rechtsgrundlage für EU-weite Vergaben, und damit die Basis für den § 7 Abs. 7 VOB/A – EG, hat sich jedoch durch das Inkrafttreten der neuen Richtlinie⁹ 2014/24/EU inzwischen geändert. Demnach muss der öffentliche Auftraggeber andere geeignete Nachweise künftig nur noch dann akzeptieren, wenn für den Auftragnehmer nachweislich keine Möglichkeit bestand, das vom öffentlichen Auftraggeber angegebene Gütezeichen innerhalb der einschlägigen Fristen zu erlangen. Dies wird jedoch bis auf weiteres nur den, für EU-weite Ausschreibungen relevanten Teil VOB/A-EG betreffen, der bis 18. April 2016 entsprechend der neuen Richtlinie angepasst werden muss. Der für rein nationale Vergabeprozesse maßgebende Teil der VOB/A wird wohl erst später im Rahmen einer größeren Revision des bundesdeutschen Vergaberechts verändert werden, so dass bis auf weiteres eine für die Kennzeichnung von Baumaschinen eingeführte Plakette nicht als alleiniger Nachweis gefordert werden kann.

In § 7 der VOB/A und der VOB/A-EG werden Anforderungen an ein Umweltzeichen genannt, die ganz ähnlich auch in der neuen RL2014/24/EU verankert sind. Die demnach geforderte Festlegung der Anforderungen eines Umweltzeichens auf der Basis von wissenschaftlich abgesicherten Informationen und objektiv nachprüfaren, nichtdiskriminierenden Kriterien ist für die hier vorgeschlagene Kennzeichnung offensichtlich erfüllt, da sie, wie in Abschnitt 3 dargestellt, auf die EU Abgasvorschriften bzw. eindeutig definierten Zertifizierungsregeln für ggf. nachgerüstete Partikelfilter abhebt. Damit ist auch die weitere Bedingung erfüllt, dass die Plakette für eine eindeutige Definition der Merkmale des Auftragsgegenstandes bzw. der Auftragsausführung – hier der Emissionseigenschaften der Baumaschinen - geeignet ist.

⁹ RICHTLINIE 2014/24/EU DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG

Gleichzeitig muss die Plakette für alle betroffenen potentiellen Anbieter verfügbar sein und im Rahmen eines „offenen und transparenten Verfahrens“ eingeführt werden, an dem alle relevanten Kreise – wie z.B. staatliche Stellen, Verbraucher, Sozialpartner, Hersteller, Händler und Nichtregierungsorganisationen - teilnehmen können“.

Als Praxisbeispiel wird auf das Land Berlin verwiesen, das gerade dabei ist, ein Plakettensystem analog zu den Ausführungen in Abschnitt 3 als Umweltzeichen im oben beschriebenen Sinne für den Nachweis der in einer Verwaltungsvorschrift zum Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetzes festgelegten Abgaskriterien¹⁰ für den Einsatz von Baumaschinen bei öffentlichen Bauvorhaben festzulegen. Details dazu könnten in einer für alle Vergabestellen von Bau- und Dienstleistungsaufträgen verbindlichen Ausführungsvorschrift geregelt werden. In der Annahme, dass sich die Plakette ohnehin als der für alle Beteiligten einfachere und effektivere Nachweis erweist und deshalb einheitlich angewandt wird, wurde auf den Erlass einer Ausführungsvorschrift zu Gunsten der Erstellung eines Leitfadens verzichtet. Der Entwurf wurde einem öffentlichen Beteiligungsverfahren im obigen Sinne unterworfen.

Der rechtliche Schutz der Plakette für Missbrauch und Fälschung ist gegeben. So ist die Verwendung einer Plakette ohne „Genehmigung“ durch die zuständige Ausgabe-stelle ein Rechtsverstoß gegen das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG)¹¹, was u.a. für Mitbewerber, Verbraucherverbände, Industrie- und Handelskammern einen Anspruch¹² auf Beseitigung und Unterlassung begründet.

4.2. Kennzeichnung in Landesverordnungen auf Grundlage von § 47 Abs. 7 BImSchG

Für die Prüfung, ob die Kennzeichnung von Baumaschinen auf der Grundlage von § 47 Abs. 7 Nr. 3 BImSchG erfolgen kann, muss der Umfang der Ermächtigung ermittelt werden. Ihrem Wortlaut nach umfasst diese zunächst „erhöhte betriebstechnische Anforderungen“ für ortsveränderliche Anlagen und damit strengere Emissionsanforderungen an Baumaschinen als sie in bundesweit geltenden Rechts- oder Verwaltungsvorschriften vorgesehen sind. Für die Überprüfbarkeit der Einhaltung dieser Emissionsstandards müssen auch Kontroll- und Nachweismöglichkeiten vorgesehen werden können. Deshalb kann auf der Basis dieser Ermächtigungsgrundlage vorgesehen werden, dass Maschinenbetreiber den zuständigen Behörden Nachweise über die Einhaltung der Emissionsanforderungen vorlegen müssen. Für die Schaffung einer amtlichen Kennzeichnung für emissionsarme Baumaschinen in Landesverordnungen stellt § 47 Abs. 7 Nr. 3 BImSchG jedoch derzeit keine Rechtsgrundlage dar.

Bei der erwogenen Kennzeichnungsoption durch Plaketten in Abhängigkeit von Emissionsstufen und Leistungsklassen soll – ähnlich wie in der 35. BImSchV – ein ausdifferenziertes System der amtlichen Kennzeichnung geschaffen werden. Soll die Kenn-

¹⁰ Weitere Informationen zur Verwaltungsvorschrift Beschaffung und Umwelt (VwVBU) und zu dem dazugehörigen Leitfaden zur Einführung und Ausgabe der Plaketten siehe <http://www.berlin.de/baumaschinen-partikelfilter>

¹¹ gemäß UWG § 3 Abs. 3 i. V. m. Nr. 2 des Anhangs zum UWG

¹² Siehe § 8 Abs. 1 und 3 UWG

zeichnung verpflichtend vorgeschrieben werden, so stellt dies einen Eingriff in den Rechtskreis der betroffenen Bürgerinnen und Bürger dar, der grundsätzlich einer gesetzlichen Grundlage bedarf. Hierzu bedürfte es einer ähnlichen bundesgesetzlichen Ermächtigung wie § 40 Abs. 3 S. 1 BImSchG sie für die amtliche Kennzeichnung von Kraftfahrzeugen vorsieht.

Zwischenfazit: Eine entsprechende bundesgesetzliche Ermächtigung müsste erst geschaffen werden.

Eine entsprechende Änderung von § 47 Abs. 7 BImSchG würde eine Kennzeichnung nur im Rahmen der Luftreinhalteplanung ermöglichen. Eine Rechtsverordnung auf dieser Grundlage muss bei der Festlegung von Gebieten zwar nicht auf die Gebiete der Luftreinhaltepläne beschränkt werden, jedoch muss in den betroffenen Gebieten die Gefahr der Überschreitung von Immissionsgrenzwerten bestehen.

4.3. Schaffung einer bundesgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage im BImSchG

Bei Schaffung einer Ermächtigungsgrundlage im BImSchG käme sowohl eine Ermächtigung zum Erlass einer Bundesverordnung als auch eine Ermächtigung zum Erlass von entsprechenden Landesverordnungen in Betracht. Dabei wäre zur besseren Akzeptanz bei den Maschinenbetreibern und der gegenseitigen brancheninternen Kontrolle der Unternehmen die bundesweite Einheitlichkeit der Regelungen und Ausgestaltung der Plaketten anzustreben. Bei einer Ermächtigung zum Erlass von Landesverordnungen wäre hierzu nach dem Vorbild der früheren Smog-Verordnungen zumindest eine bundesweite Einheitlichkeit durch eine Musterverordnung anzustreben.

Sollte der Anwendungsbereich nicht auf die Aufstellung von Luftreinhalteplänen begrenzt werden, sondern eine Anwendung auch bei Ausschreibungen, Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren außerhalb von Luftreinhalteplänen zu eröffnen, wäre auch eine Ermächtigungsgrundlage im zweiten Abschnitt des BImSchG „Nicht genehmigungsbedürftige Anlagen“ (neuer Absatz 3 des § 23 BImSchG) zu schaffen.

5. Ausgabe von Plaketten

Hinsichtlich einer Ausgabe von Plaketten wäre fachlich zu beachten, dass anders als in der 35. BImSchV eine Ausgabe durch Zulassungsstellen nicht in Frage käme. Bei der Ausgabe wäre auf sachverständige private Institutionen zurückzugreifen. Denkbar wäre, den Kreis der ausgabeberechtigten Stellen auf den Kreis der gemäß Kraftfahrzeugsachverständigenengesetz beauftragten Technischen Prüfstellen für den Kfz-Verkehr und der Technischen Dienste im Sinne des § 10 Abs. 2 der Verordnung über Emissionsgrenzwerte für Verbrennungsmotoren (28. BImSchV) zu beziehen. Hierbei handelt es sich derzeit um DEKRA Automobil Test Center der DEKRA Automobil GmbH, DNV GL "Analysetechnik, FAKT-GmbH Kraftfahrtechnisches Prüf- und Ingenieurzentrum, SGS-TÜV Saar GmbH, TÜV NORD Mobilität GmbH & Co. KG IFM - Institut für Fahrzeugtechnik und Mobilität, TÜV SÜD Auto Service GmbH, Typprüfstelle,

TÜV Technische Überwachung Hessen GmbH, Geschäftsfeld Technologie- und Umweltzentrum (TUZ), TÜV Thüringen e.V. und die Typprüfstelle Fahrzeuge/Fahrzeugteile der TÜV Rheinland Kraftfahrt GmbH. Die Ausgabe der Plaketten der Schadstoffgruppe 4 für nachgerüstete Baumaschinen könnte auf eine Meisterwerkstatt im Kfz-Handwerk oder eine gleichwertige Qualifikation und Erfahrung mit der Nachrüstung von Baumaschinen mit Partikelfiltern erweitert werden, damit die Ausgabe gleich im Zuge einer durchgeführten Nachrüstung erfolgen kann. Ebenso könnte die Kennzeichnung neuer Maschinen durch Hersteller bzw. Händler gleich beim Kauf von Baumaschinen ermöglicht werden.

Für die Ausgabe von Plaketten für den Zweck der Kennzeichnung der in Gebieten mit hohen Feinstaubbelastungen eingesetzten Baumaschinen besteht wie für die Schaffung einer amtlichen Kennzeichnung derzeit keine Rechtsgrundlage im BImSchG. Die Ausgabe von Plaketten könnte auf Grundlage einer Ermächtigungsgrundlage im BImSchG mit Regelungen zur Ausgabe und zur Fachaufsicht und Kostenregelungen in Landesverordnungen vorgesehen werden. Wie bereits geschildert, ist die Schaffung einer Ermächtigungsgrundlage entweder im Rahmen von § 47 Abs. 7 BImSchG oder als neuer Absatz 3 des § 23 BImSchG denkbar. Die Ermächtigung zur Festlegung der amtlichen Kennzeichnung würde die Festlegung der Ausgabestellen umfassen. Bestimmte rechtliche Anforderungen an die Ausgabestellen über die Vorgaben der 28. BImSchV hinaus bestehen derzeit nicht. Auch hier wäre im Sinne der Einheitlichkeit der Erlass einer Bundesverordnung zu prüfen.

Die Festlegung der Ausgabestellen für die Plaketten zum Nachweis der Einhaltung der Emissionskriterien im Rahmen der Vergabe von Bauaufträgen der öffentlichen Hand kann auch ohne bundesrechtliche Verordnungsregelung und Ermächtigung im BImSchG erfolgen.

Das für die Auswahl der Ausgabestellen zu wählende Verfahren richtet sich danach, ob die Anzahl der Ausgabestellen begrenzt sein soll oder nicht. In jedem Fall sind die von den Ausgabestellen zu erfüllenden Anforderungen hinsichtlich ihrer Eignung, fachlichen Kompetenz, Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit festzulegen.

Soll die Zahl der Ausgabestellen beschränkt sein, erfolgt die Übertragung der Aufgabe der Plakettenausgabe mittels öffentlicher Ausschreibung zum Beispiel einer Dienstleistungskonzession. Die Vergabe von Dienstleistungskonzessionen unterliegt nicht dem strengen europäischen Vergaberecht nach den Vergaberichtlinien, muss aber trotzdem im Wege eines transparenten und diskriminierungsfreien Verfahrens erfolgen. Dem Grundsatz folgend, dass die Dienstleistungskonzession nach einer gewissen Zeit dem Wettbewerb wieder zu unterwerfen ist, muss die Konzessionsvergabe befristet sein.

Soll die Zahl der Ausgabestellen nicht beschränkt werden und jede Ausgabestelle, die die Anforderungen erfüllt, die Berechtigung erhalten, bedarf es keiner formalen Ausschreibung einer Konzession, sondern lediglich einer öffentlichen Bekanntgabe der von den Ausgabestellen zu erfüllenden Anforderungen nach Anhörung interessierter Kreise. Einer Ermächtigungsgrundlage bedarf es hierfür nicht, da es sich hierbei um allgemeines Verwaltungshandeln ohne Eingriffe in Rechte Dritter handelt. Je-

de Stelle, die die Anforderungen erfüllt, hat dann Anspruch auf Registrierung als Ausgabestelle. Im Rahmen der Registrierung werden gegenüber der Ausgabestelle die Modalitäten des Bezugs der Plaketten durch die Ausgabestelle, die Art der Ausgabe der Plaketten an die Baumaschinenbetreiber, die Einzelheiten der Haftung im Fall einer fehlerhaften Plakettenausgabe und ähnliches festgelegt.

Im Land Berlin wurden die Anforderungen an die Plaketten und das Verfahren zur Kennzeichnung von Baumaschinen in einem „Leitfaden zu den Umwelanforderungen für Baumaschinen auf Baustellen der öffentlichen Hand in Berlin“ beschrieben. Der Leitfaden wurde im Rahmen eines transparenten Beteiligungsverfahrens (siehe Kap. 4.1) verfasst. Die Auswahl und nachfolgende Registrierung der Ausgabestellen erfolgte nach Prüfung der Erfüllung der zuvor bekannt gemachten Anforderungen an ihre fachliche Kompetenz. Die Betätigung als Ausgabestelle erfolgt auf Basis einer Kooperationsvereinbarung mit der Berliner Umweltverwaltung, deren Laufzeit endet, wenn durch Bundesrecht Regelungen zur Kennzeichnung von Baumaschinen auf nationaler Ebene eingeführt werden. Ein Merkblatt für die Ausgabestellen beschreibt Details der Kennzeichnung von Baumaschinen entsprechend den in Abschnitt drei beschriebenen Kriterien.

6. Maschinenbestand

Nach der Studie des Ifeu-Instituts „Erarbeitung eines Konzepts zur Minderung der Umweltbelastung aus NRMM (non road mobile machinery) unter Berücksichtigung aktueller Emissionsfaktoren und Emissionsverminderungsoptionen für den Bestand“ (UBA-Texte 24/2014) würde die Kennzeichnung in Deutschland folgenden Maschinenbestand betreffen (Tabelle 13, S.47). Die tatsächliche Anzahl ausgegebener Plaketten wäre angesichts dessen, dass nur ein geringer Anteil der Baumaschinen den unter 2. skizzierten Anwendungsfällen unterliegen wird, deutlich geringer.

Maschinenkategorie	Anzahl	Maschinenkategorie	Anzahl
Betonmischer	110.586 (davon ca. 10 Prozent dieselbetrieben)	Teleskoplader	3.900
Betonpumpen	2.518	Dumper/ Muldenkipper	6.500
Mobil- und Autokrane	5.092	Grader, Straßenhobel	1.508
Minibagger	94.000	Straßenfertiger	3.003
Raupenbagger	25.000	Planierraupen	5.000
Mobilbagger	38.000	Verdichtungsmaschinen	227.810
Baggerlader	5.005	Rammbären	3.583
Radlader	80.500	Kompressoren	87.060
Raupenlader	1.000	Generatoren	25.097
Kompaktlader	7.500	Stapler	146.085

7. Vor- und Nachteile der Kennzeichnung

Unabhängig von der Art der rechtlichen Verankerung emissionsbezogener Vorgaben für den Einsatz von Baumaschinen besteht ein genereller Vorteil einer Kennzeichnung

- **für die Bauwirtschaft** in der einfachen, unbürokratische Möglichkeit des Nachweises der Einhaltung der Emissionskriterien, denn bei Kennzeichnung mit einer Plakette entfällt die Vorlage von Nachweisen über die Einhaltung der erforderlichen Abgasstufe (z.B. Bescheinigung des Herstellers, Lieferschein, ggf. Bescheinigung der Straßenzulassung) oder bei nachgerüsteten Maschinen über den Einbau eines Partikelfilters (Bescheinigung des Filterherstellers oder eines technischen Dienstes) und über die korrekte Zertifizierung des Filters.
- **für die für die Überwachung zuständige Behörde bzw. Bauleitung** in einer wesentlichen Erleichterung und Erhöhung der Wirksamkeit der Kontrolle der emissionsseitigen Vorgaben auf einer Baustelle, denn die im Falle einer Nichtkennzeichnung notwendige Überprüfung der Konformität der Angaben in den o.g. Dokumenten mit denen des Motors bzw. Filtersystems ist relativ aufwändig¹³ und erfordert vertieften technischen Sachverstand des Kontrollpersonals. Diese anspruchsvolle Tätigkeit der Konformitätsprüfung wird im Fall der Kennzeichnung einmalig von den ausgewählten fachlich kompetenten Ausgabestellen übernommen und entlastet dadurch die für die Kontrolle der Umsetzung verantwortlichen Stellen.

Eine wirksame Kontrolle liegt nicht nur im natürlichen Interesse des Verordnungsgebers bzw. des öffentlichen Bauherrn, sondern auch der Bauwirtschaft, die im Falle einer unzureichenden Kontrolle unter der daraus erwachsenden Wettbewerbsverzerrung zu leiden hätte.

Darüber hinaus bestehen je nach Kennzeichnungsoption die nachfolgend aufgeführten unterschiedlichen Vor- und Nachteile.

7.1. Bei öffentlichen Ausschreibungen

Eine Umsetzung der UMK-Empfehlungen erfolgt bisher wesentlich, und auf Grund der abnehmenden Feinstaubbelastung absehbar auch in Zukunft, im Bereich der öffentlichen Ausschreibungen. Eine Kennzeichnung im Rahmen der zugehörigen Vergabebestimmungen des jeweiligen Auftraggebers ist daher naheliegend. Die Bauwirtschaft hat trotz der Freiwilligkeit ein Eigeninteresse daran, die Kennzeichnung zu nutzen, um den Nachweisumfang an der Baustelle zu begrenzen. Ferner kann durch die Kennzeichnung eine Positivabgrenzung gegenüber Wettbewerbern erfolgen, die auf eine Kennzeichnung verzichten.

Zusätzlich spricht für eine Kennzeichnung im Rahmen der öffentlichen Ausschreibungen, dass diese Lösung kurzfristig und flexibel umgesetzt werden kann. Länder, die die UMK-Empfehlungen ebenfalls im Bereich des öffentlichen Auftragswesens umset-

¹³ Siehe dazu den Berliner „Leitfaden zur Kontrolle von emissionsarmen Baumaschinen und Partikelfilternachrüstungen“ unter www.berlin.de/baumaschinen-partikelfilter [derzeit noch in der Fertigstellung]

zen, können auf existierende Regelungen zurückgreifen. Durch die Koordination wird eine flexible und schnell realisierbare bundesweit einheitliche Kennzeichnung ermöglicht.

Als Nachteil wäre anzusehen, dass die Ausführungsbestimmungen von den einzelnen Ländern jeweils vollständig zu formulieren wären, weil ein Verweis auf eine gesetzlich im Immissionsschutzrecht angesiedelte Kennzeichnung nicht möglich wäre. Dies könnte zu einem administrativen Mehraufwand führen, der allerdings begrenzt ist, da sich bei Anwendung der o.g. UMK-Empfehlungen die Rahmenbedingungen der Ausschreibungsregelungen nicht wesentlich unterscheiden werden.

7.2. Im Rahmen des Immissionsschutzrechts

Für eine Kennzeichnung im Immissionsschutzrecht spricht zunächst, dass eine rechtlich verbindlich einheitliche Kennzeichnung geschaffen werden könnte. Zudem können Länder, die Regelungen für Gebiete mit hohen Feinstaubbelastungen erlassen haben, nicht auf die optionalen Kennzeichnungsregelungen im Bereich öffentlicher Ausschreibungen zurückgreifen.

Nachteile einer Kennzeichnung im Immissionsschutzrecht bestehen hingegen in der Dauer der erforderlichen Rechtssetzungsverfahren. Zunächst wäre im Rahmen eines ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens eine Ermächtigungsgrundlage im BImSchG zu schaffen. In Abhängigkeit von der Ausgestaltung der Ermächtigungsgrundlage wäre anschließend im Rahmen eines weiteren Rechtssetzungsverfahrens eine bundesrechtliche Verordnung oder Landesverordnungen in den Ländern, die den Einsatz emissionsarmer Baumaschinen in Gebieten mit hoher Feinstaubbelastung vorsehen, zu schaffen. Hinzu kommt, dass mit Blick auf die Ausgabe von Plaketten gesetzliche Beleihungsregeln für die Betrauung Privater mit der Ausgabe von Plaketten vorzusehen wären. Ein Inkrafttreten der erforderlichen gesetzlichen Regelungen zur Kennzeichnung und zur Ausgabe von Plaketten wäre daher nur mittelfristig möglich.

8. Fazit

Eine bundesweit einheitliche Kennzeichnung von emissionsarmen Baumaschinen kann sowohl über das Vergaberecht als auch das Immissionsschutzrecht realisiert werden.

Im Immissionsschutzrecht würde eine bundesrechtliche Lösung eine rechtlich verbindliche bundesweite Kennzeichnung gewährleisten. Auch würde eine bundesrechtliche Verankerung, zumindest in Form einer Ermächtigungsgrundlage im BImSchG für eine Kennzeichnungsregelung auf Landesebene, im Fall einer immissionsschutzrechtlichen Landesregelung mit Anforderungen in Gebieten mit hoher Feinstaubbelastung eine Kennzeichnung von Baumaschinen überhaupt erst möglich machen.

Die Umsetzung der Empfehlungen zum Einsatz emissionsarmer Baumaschinen erfolgt im Wesentlichen im Bereich des öffentlichen Auftragswesens. Im Bereich des öffent-

lichen Auftragswesens kann eine bundesweit einheitliche Kennzeichnung dadurch realisiert werden, dass seitens der Länder, die die Empfehlungen in diesem Bereich umsetzen eine Koordinierung und Harmonisierung der in den Ausführungsbestimmungen zur Vergabe eröffneten Kennzeichnung erfolgt.