

Luftreinhaltung – Das Dilemma der Städte

Von Helmut Dedy

Der Diesel hat zwei Gesichter. Steht er auf dem Prüfstand, gibt er sich umweltbewusst. Fährt er dagegen durch die Stadt, dann stößt er viel mehr Stickoxide aus, als die Hersteller angeben. Das hat industriepolitisch durchaus das Zeug zum Skandal, sorgt aber auch kommunalpolitisch für ein großes Problem. In den vergangenen Jahren hat die Zahl der Diesel-PKW auf deutschen Straßen nämlich stark zugenommen, jeder dritte PKW ist heute ein Diesel. Die hohe Zahl der Fahrzeuge und die überhöhten Werte sorgen dafür, dass die Grenzwerte für Stickoxide, die die Luftqualitätsrichtlinie der EU vorschreibt, in einer Reihe von Städten noch immer überschritten werden. Hier besteht Handlungsbedarf.

Die Ursache für erhöhte Stickstoffdioxidwerte liegt nicht in den Städten. Sie müssen aber mit den Symptomen dieses Problems umgehen. Städte tun im Bereich des Verkehrsmanagements viel, um Stickoxid-Grenzwerte einzuhalten: Der öffentliche Nahverkehr wird ausgebaut, der Radverkehr gefördert. Städte unterstützen den Ausbau der E-Mobilität, haben Umweltzonen eingeführt, Durchfahrverbote für LKW erlassen und die Bürger zum Umstieg auf den ÖPNV motiviert. Die kommunalen Verkehrsunternehmen investieren in umweltfreundliche Fahrzeuge. Das ist beachtlich, wird aber nicht reichen, wenn sich bei den Dieselaautos nichts ändert. Doch eins nach dem anderen.

Gesundheitsschutz und EU-Luftqualitätsrichtlinie

Seit 2008 gibt es die europäische Luftqualitätsrichtlinie, 2010 wurde sie im Bundes-Immissionsschutzgesetz umgesetzt. Sie soll die Luftqualität in Europa erhalten und verbessern. Hierzu wurden Grenzwerte für die Konzentration von bestimmten Schadstoffen in der Luft festgelegt. Wenn diese überschritten werden, müssen Maßnahmen ergriffen werden, um die Schadstoffbelastung zu senken. Auf dieser Basis sind deutschlandweit inzwischen viele städtische Luftreinhaltungspläne erarbeitet worden. Beim Feinstaub haben die Städte bewiesen, dass sie in der Lage sind, die Belastung deutlich zu senken und gesetzliche Vorga-

ben durchzusetzen. Beim Stickstoffdioxid (NO₂) ist es schwieriger, in rund 80 Städten werden die Grenzwerte nach wie vor überschritten. Die wesentliche Ursache für die hohe NO₂-Belastung in den Städten liegt in der Verdopplung der Zahl von Diesel-Pkw in den vergangenen 15 Jahren.

Da fällt es schwer, in den Städten erfolgreich gegenzusteuern. Etwas technisch, aber zutreffend hat die Bundesregierung in einem Schreiben an die EU-Kommission schon 2014 darauf hingewiesen, „dass die tatsächlichen NO₂-Emissionen von Dieselfahrzeugen nicht in dem Maße abnahmen und abnehmen, wie es durch die verschärften Abgasgrenzwerte auf der Ebene der Europäischen Union zu erwarten gewesen wäre. Maßnahmen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene allein können daher bisher nicht sicherstellen, dass die NO₂-Grenzwerte flächendeckend eingehalten werden.“ Das war 2014, also noch vor dem Dieselskandal.

Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission

Die EU-Kommission hat dann vor gut einem Jahr ein formelles Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland zu den Grenzwertüberschreitungen von NO₂ eingeleitet. Es geht dabei um 29 Gebiete, in denen zwischen 2010 und 2013 der Jahresmittelwert überschritten wurde. Nach Ansicht der EU-Kommission reichen die in diesen Gebieten ergriffenen Maßnahmen nicht aus, um die Dauer der Überschreitung dieser Grenzwerte so kurz wie möglich zu halten. Auch gegen Frankreich, Großbritannien und Spanien wurden entsprechende Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet.

Auch die Verwaltungsgerichte werden strenger

Handlungsdruck besteht aber auch aufgrund einer sich wandelnden Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte in Deutschland. Die Richter räumen dem Gesundheitsschutz in der jüngsten Vergangenheit

einen deutlich höheren Stellenwert ein. Während in früheren Entscheidungen den Behörden ein breiter Gestaltungsspielraum zugebilligt wurde, heißt es immer häufiger, die Behörden seien verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung der zulässigen Immissionsgrenzwerte vorzusehen. Das Aufstellen eines Luftreinhalteplans reicht nach Auffassung einiger Gerichte hierfür allein nicht aus.

Das Dilemma der Städte

Jetzt beginnt das Dilemma der Städte. Einerseits sind sie dem Gesundheitsschutz ihrer Bürgerinnen und Bürger verpflichtet. Andererseits wollen und können sie Dieselaautos nicht gänzlich aus den Innenstädten fernhalten, ohne die Städte lahmzulegen – Einfahrverbote würden auch alle Wirtschaftsverkehre treffen. Eine schwierige Situation.

Die Städte haben sich jahrelang auf die Zusagen der Automobilindustrie verlassen, dass die Einführung der anspruchsvollen EURO 6-Norm ab September 2015 auch für Diesel-PKW eine deutliche NO₂-Reduzierung in den Innenstädten zur Folge hätte. Spätestens mit dem Abgasskandal entpuppte sich das als Irrglaube. Studien im Auftrag der EU-Kommission hatten bereits 2014 ergeben, dass die für EURO 6-Diesel-PKW erwartete deutliche Emissionsminderung gegenüber der Abgasstufe EURO 5 äußerst fraglich ist.

Auch wenn jetzt die Umweltministerkonferenz und die EU-Kommission die rechtlichen Grundlagen dafür schaffen wollen, dass die EURO 6-Grenzwerte im Realbetrieb eingehalten werden, wird sich das Problem kurzfristig nicht lösen lassen. Zum einen fahren noch sehr viele Dieselfahrzeuge mit EURO 4- oder EURO 5-Norm. Zum anderen halten bekanntlich die derzeitigen PKW mit EURO 6-Norm diese Norm nur im „Labor-Betrieb“ ein, wie kürzlich erst wieder das Umweltbundesamt festgestellt hat.

Welche Maßnahmen können helfen?

Die Umweltministerkonferenz hat sich für die Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs und seine auskömmliche Finanzierung ausgesprochen.

Zudem sollten der Rad- und Fußgängerverkehr, der emissionsarme Güterverkehr auf Schiene und Wasser sowie die Nachrüstung von Bestandsfahrzeugen gefördert werden. Außerdem sollte der Ausbau der E-Mobilität beschleunigt angegangen werden. Alles richtig, in allen genannten Felder muss mehr passieren. Aber wie schnell hilft das?

Intensiv diskutiert wird derzeit die Einführung der sogenannten „blauen Plakette“. Im Ergebnis dürften alte Dieselfahrzeuge dann in stark belasteten Gebieten nicht mehr fahren. Rechtlich würde die Kennzeichnungsverordnung so weiterentwickelt, dass neben Benzin-, Elektro- und Hybridfahrzeugen mit geringem oder gar keinem Schadstoffausstoß stufenweise nur noch Dieselfahrzeugen mit geringen NO₂-Immissionen die Einfahrt in stark belastete Gebiete erlaubt werden soll. Die blaue Plakette ist also eine Verschärfung der bekannten Umweltzone. Sie würde aber kurzfristig auch kaum helfen, solange sogar Dieselaautos mit der neuesten Euro 6-Norm im Fahrbetrieb zu viele Schadstoffe ausstoßen.

Wir sind deshalb mittlerweile in einer Situation, in der Fahrverbote eigentlich nicht mehr zu verhindern sind, wenn die Grenzwerte eingehalten werden sollen. Aber dann legen wir die Städte lahm und das wollen wir nicht. Die Ursache für das Problem liegt nicht in den Städten, die Schadstoffe müssen an der Quelle bekämpft werden. Die Automobilindustrie muss die Fahrzeuge sauberer machen.

Und weil eine deutliche Reduzierung der NO₂-Belastung in den Innenstädten nicht kurzfristig erreicht werden kann, spricht sich der Deutsche Städtetag für eine Fristverlängerung bei der Luftreinhaltung aus. Eine Forderung, die nicht auf Begeisterung stoßen wird, das ist klar. Aber gibt es eine andere Lösung? Die Bundesregierung muss mit der Europäischen Union über eine lebensnahe, realistische Verlängerung der Fristen zur Einhaltung der NO₂-Grenzwerte reden.

Helmut Dedy
Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städtetages