



© Nabeel Syed/Unsplash

Fahrverbote für Dieselfahrzeuge sind ein zulässiges Mittel, um die Grenzwerte für Stickoxide nicht zu überschreiten.

JA ZUM GESETZ, NEIN ZUM VOLLZUG?

Über die Umsetzung von Rechtsvorschriften am Beispiel Luftreinhaltung

Zwischen der Festlegung und dem Inkrafttreten von verbindlichen Grenzwerten für die Konzentration von Stickoxiden in der Luft lagen über 10 Jahre. Genug Zeit, entsprechende Pläne zu erarbeiten, um die gesteckten Ziele zu erreichen. Trotz in Kraft getretener Gesetze wird die Luft in den meisten Städten nicht sauber genug. Umweltverbände greifen daher seit längerem zu Klagen, damit gute Umweltgesetze auch umgesetzt werden. Sie haben neben den Erfolgen in Form von neuen Luftreinhalteplänen auch eine gesellschaftliche Debatte entfacht.

GLEICH ZU Beginn eine These – die ist nicht neu, passt hier aber zu gut: Der meist 4-jährige Zyklus der Legislaturen verleitet PolitikerInnen dazu, Abkommen und Gesetzen zuzustimmen, die ihre Verantwortung für das Gesamtwohl bezeugen, deren konkrete Umsetzung aber in weiter Ferne liegt. Das trifft für die Unterzeichnung des Pariser Klimaschutzabkommens ebenso zu, wie für die Verordnungen zu den aktuellen Luftqualitätsstandards. Trotz langer Übergangsfristen kommt es doch immer wieder vor, dass sich die Verantwortlichen dann am Stichtag verwundert die Augen reiben und feststellen, dass sie in der Bringschuld sind und das vereinbarte Ziel verfehlen. So auch bei der Einhaltung des Grenzwertes für den Luftschadstoff Stickstoffdioxid (NO_2). Auf diesen hat man

sich bereits vor 20 Jahren in der EU geeinigt. Verantwortliche Verhandlungsführerin für Deutschland: die damals amtierende Umweltministerin Angela Merkel.

Seit 2010 gilt verbindlich für alle EU-Mitgliedstaaten der 1999 vereinbarte Grenzwert für die maximale Konzentration der Umgebungsluft mit NO_2 von $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ im Jahresdurchschnitt. Eigentlich ausreichend Zeit, um sich darauf einzustellen, Diesel-PKW, die die Hauptquelle für NO_2 in der Atemluft sind, sauberer zu machen, sowie die Luftreinhaltepläne zu überarbeiten. Doch noch heute, 8 Jahre nach Inkrafttreten des NO_2 -Grenzwertes, 20 Jahre nach Beschluss, stellt man in Berlin und anderswo in der Republik fest, dass man ja doch ein gewaltiges Stück weit entfernt davon ist, die rechtlichen Vorgaben einzuhalten.

Was nun? Ein Ende der Dieselsubventionierung? Wirksame Marktüberwachung angesichts der seit Langem bekannten Tatsache, dass Diesel-PKW deutlich mehr giftige Stickoxide ausstoßen als der Gesetzgeber vorsieht? Am Ende gar eine Suche nach der Ursache? Fehlanzeige. Denn wo kein Kläger, da kein Richter. Einzig die Umweltverbände legen den Finger in die Wunde und fordern vehement Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit. Die EU-weite Regulierung wurde schließlich erlassen, um die Luftqualität zu verbessern und die Gesundheit der BürgerInnen zu schützen – nicht den PKW. Hier sind die für den Vollzug der Gesetze verantwortlichen Behörden in der Pflicht. Bloß, dass diese in den letzten Jahren zunehmend bei Verstößen gegen Umwelt- und Verbraucherschutzvorschriften sowie Umweltskandalen wegschauen.

Mit dem Klagerecht gegen Gesetzesverstöße vorgehen

Daher greifen die Umweltverbände zu dem Mittel, das ihnen ebenfalls per Gesetz zusteht: das Klagerecht. Das Ziel: die Umsetzung der EU-Verordnung und die schnellstmögliche Einhaltung des NO_2 -Grenzwertes.

Es ist für unseren Rechtsstaat unverzichtbar, dass zivilgesellschaftliche Gruppen die Möglichkeit haben, die Untätigkeit der verantwortlichen Behörden zu beanstanden und einzufordern, dass derartige Verstöße von der Institution überprüft werden, die in einer Demokratie dafür vorgesehen ist: die Gerichtsbarkeit. Der Weg über die Gerichte ist also nötig, wenn die für den Gesetzesvollzug verantwortlichen Behörden ihren Aufgaben und Pflichten nicht ausreichend nachkommen.

Über die Jahre hat die Deutsche Umwelthilfe (DUH) wegweisende Urteile für die saubere Luft erstritten. Doch gerade das Beispiel München zeigt, dass beim Thema saubere Luft einige hochrangige PolitikerInnen meinen, sich über die Gerichtsbarkeit hinwegsetzen zu können. Beim Autofahren hört der Spaß und scheinbar auch das Rechtsstaatsverständnis auf. Die MünchnerInnen warten bereits seit 2014 auf die Umsetzung des rechtskräftigen Urteils zur Luftreinhaltung in der bayerischen Hauptstadt. Mittlerweile ist auch die Geduld der EU am Ende. Die EU-Kommission hat ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet. Demnächst entscheidet der Europäische Gerichtshof über die Frage, ob verantwortliche PolitikerInnen in „Zwangshaft“ müssen, wenn sie sich über rechtskräftige Urteile hinwegsetzen. Dass es soweit kommen musste, ist ein Trauerspiel für unseren Rechtsstaat und eine Blamage für die europäischen Beziehungen.

Bundesweite Gerichtsurteile bringen Bewegung ins Spiel

Doch selbst die Blockadehaltung in Bayern wird weitestgehend hingenommen. Erst als die Verwaltungsgerichte in Düsseldorf 2016 und Stuttgart 2017 Verkehrsbeschränkungen für Diesel-Fahrzeuge, Hauptquelle für die hohe NO_2 -Belastung, in ihre Urteile einbinden, um die hohen NO_2 -Werte in der Atemluft zu verringern, wächst die Nervosität. Fahrverbote für Diesel? Der deutschen Autobauer liebstes Absatzprodukt derart in Misskredit bringen? Ein Produkt „Made In Germany“, das meist so dreckig ist, weil es unter Obhut des Verkehrsministeriums mit einer mangelhaften Abgasreinigung auf unseren Straßen unterwegs ist. Auf gar keinen Fall! Überhaupt nicht praktikabel, solch ein Fahrverbot, heißt es aus dem Bundesverkehrsministerium – wohl

vergessend, dass es bei den Umweltzonen ja auch klappt.

Dann der Paukenschlag: Das Bundesverwaltungsgericht in Leipzig bestätigt im Februar 2018 die Urteile aus Düsseldorf und Stuttgart und fällt ein Grundsatzurteil, dass die Republik umkrempeln und die Diskussion um die Verkehrswende beschleunigen wird: Verkehrsbeschränkungen wie Diesel-Fahrverbote sind zulässig, wenn keine anderen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des NO_2 -Grenzwerts zur Verfügung stehen. Und ganz klar: Sie sind auch verhältnismäßig, wenn bestimmte Rahmenbedingungen beachtet werden.

Die Leipziger Grundsatzentscheidung und die in Folge ergangenen Urteile in 11 Städten, die alle Verkehrsbeschränkungen als Ultima Ratio in Betracht ziehen, um das jahrzehntelange Versagen in der Luftreinhaltepolitik wieder geradezubiegen, haben nun endgültig die Politik alarmiert. Die angemessene Reaktion liegt auf der Hand: Bundesverkehrsminister Andreas Scheuer hätte nun endlich die Autohersteller in die Pflicht nehmen müssen. Die Hersteller sollten die Millionen PKW, die mit einer mangelhaften Abgasreinigungsanlage umherfahren, auf ihre Kosten reparieren. Stattdessen wirbt das für einen Rückruf verantwortliche Kraftfahrtbundesamt bei den HalterInnen für den Neukauf von Fahrzeugen und übermittelt gleich im offiziellen Schreiben die entsprechenden Webseiten der Hersteller. Und die alten Diesel? Die gehen nach Osteuropa, verdrecken da die Luft. Aus den Augen, aus dem Sinn.

Ablenkung statt Ursachenbekämpfung

Anstatt endlich den Keim der Ursache anzupacken, befeuern Verkehrsminister Scheuer und zahlreiche AmtskollegInnen Ablenkungsdebatten über die Messstationen und den Sinn von Grenzwerten. Scheuer versucht es gar direkt bei der EU und wirbt dort für eine Aufhebung des NO_2 -Grenzwertes, wird aber zu Recht in die Schranken gewiesen. Ganz kreativ und am Ende vor Gericht völlig nutzlos, ja gar rechtswidrig: die „Hochsetzung“ des NO_2 -Grenzwerts von 40 auf 50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ durch eine Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes. Geschadet wird damit viel mehr den Städten und BürgerInnen, die auf eine Verkehrswende hoffen und nun argumentativ noch schlechter dastehen. Unter den

Tisch gekehrt wird dafür die Tatsache, dass das Verkehrsministerium längst Bußgelder gegen die Autohersteller hätte verhängen können: bis zu 5.000 Euro pro Betrugsdiesel. Was in den USA zum Selbstverständnis gehört, ist hier undenkbar.

Zwischen guter Gesetzgebung und schlechter Umsetzung

Was wir beim Diesel-Abgasskandal und der Debatte um die EU-Vorschriften zu Luftreinhaltung erleben, zeigt zweierlei: Wie eng die Verstrickungen zwischen Politik und Autoindustrie sind und wie wichtig es ist, dass Verbände wie die DUH dazu berechtigt sind, die Einhaltung von umweltbezogenen Rechtsvorschriften vor Gerichten einzufordern. Die Umweltgesetzgebung hierzulande ist gut – scheitert aber zu oft an der Umsetzung, an unabhängigen Kontrollen sowie mangelnder Sanktionen im Falle relevanter Verstöße.

Durch die Klagen der DUH für saubere Luft in mittlerweile 35 Städten erhöht sich der Handlungsdruck auf Hersteller und Politik. Ohne die Aufdeckung des Abgasskandals in den USA wäre der Betrug wohl noch lange weitergegangen. Dabei hatte die DUH das Verkehrsministerium bereits 2007 auf ihren begründeten Verdacht hingewiesen. Ohne den großen Knall hätte man sich noch länger gefragt, warum sich die NO_2 -Messwerte in den Städten nicht verbessern, obwohl die Diesel-PKW mit jeder neuen Abgasnorm angeblich immer sauberer werden. Nun endlich findet eine Diskussion über die Verkehrswende statt, erste Städte lenken ein und legen ehrgeizige Luftreinhaltepläne vor – das zeigen die Erfolge bei den Rechtsverfahren der DUH und des ökologischen Verkehrsclub Deutschland mit den beklagten Städten Wiesbaden und Darmstadt. Die BürgerInnen wünschen sich eine Verkehrswende und lebenswerte Städte. Es bleibt zu hoffen, dass den Verbänden und BürgerInnen ein ähnlich mühseliger und langer Weg zur Einhaltung von Klimaschutzmaßnahmen erspart bleibt.



Dorothee Saar

Die Autorin ist Leiterin der Abteilung Verkehr und Luftreinhaltung bei der DUH.

1/2019

RUNDBRIEF

Forum Umwelt & Entwicklung



Justitia zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Das Recht als schärfste Waffe
für Umwelt und Entwicklung?

Seite 4

AnwältInnen der Erde:
Klagen für Umwelt- und
Klimaschutz

Seite 10

Im Kampf gegen
Windmühlen: der Fall
Butendiek

Seite 14

Die EU-Pestizidverordnung
im Realitäts-Check

Seite 20

Menschen- und
Umweltrechte in
Lateinamerikas Verfassungen