



Markus Spiske/Unsplash

# LUFTREINHALTUNG IST EINE GEMEINSCHAFTS-AUFGABE

**Weshalb die Bundesregierung im Kampf gegen hohe Luftbelastung endlich an einem Strang ziehen muss**

Die Luft in Europa ist in den vergangenen Jahrzehnten sauberer geworden. Dennoch spricht die Europäische Umweltbehörde auch im aktuellen Bericht zur Qualität der Luft von mehr als 400.000 vorzeitigen Todesfällen durch Feinstaub und rund 70.000 durch Stickstoffdioxid. Die Quellen der Luftverschmutzung liegen nicht nur im Autoverkehr, sondern vor allem auch in der Landwirtschaft und Holzfeuerung. Die Bundesregierung hat dabei nicht nur die Mittel, sondern auch die gesetzliche Pflicht, die Bürgerinnen und Bürger vor hoher Luftbelastung zu schützen.

**L**uftverschmutzung ist nach wie vor die größte umweltbedingte Gefahr für die Gesundheit in Deutschland und in Europa. Der Herausforderung begegnet die Europäische Union unter anderem mit rechtlichen Vorgaben zur Minderung des Schadstoffausstoßes unterschiedlichster Quellen, mit Grenzwerten für die Konzen-

tration von Luftschadstoffen in der Umgebungsluft sowie mit der NEC-Richtlinie (engl. National Emission Ceilings, Nationale Emissionshöchstmengen), die für jeden Mitgliedsstaat Reduktionsverpflichtungen für den Gesamtausstoß verschiedener Schadstoffe festlegt. Ziel ist es, die Zahl der frühzeitigen Todesfälle bis 2030 zu halbieren.

Die Mitgliedstaaten entscheiden, mit welchen Maßnahmen sie den Ausstoß von Stickoxiden, Schwefeldioxid, leicht flüchtigen organischen Verbindungen, Feinstaub (PM<sub>2,5</sub>) und Ammoniak mindern und so die EU-Vorgaben erfüllen wollen. Wie sie das machen, legen sie in einem nationalen Luftreinhalteprogramm (NLRP) fest. Die Bundesregierung hat ihr Programm am 22. Mai 2019 erstmalig an die Europäische Kommission übermittelt.

Nach Einschätzung der Deutschen Umwelthilfe (DUH) wird das Programm seiner Aufgabe nicht gerecht. Es fehlen Zuständigkeiten, Zeitpläne und finanzielle Absicherung der umzusetzenden Maßnahmen und die erwarteten Minderungswirkungen sind zu sehr auf Kante genäht, als dass die Einhaltung der rechtlich verbindlichen Reduktionsvorgaben sichergestellt wäre. Aus diesem Grund hat die DUH im vergangenen Jahr eine Klage gegen die Bundesregierung eingereicht, um Nachbesserungen im Programm zu erzielen.

### **Kaum bekannt, kaum behandelt: Ammoniak aus der Landwirtschaft**

Wir mussten in den vergangenen Jahren bei unseren Klagen zur Einhaltung des geltenden Luftqualitätsgrenzwerts für Stickstoffdioxid feststellen, dass auch rechtsverbindliche Vorgaben nicht umgesetzt und Ankündigungen nicht realisiert wurden. Selbst zehn Jahre nach Inkrafttreten wurde in vielen Städten der Grenzwert für Stickstoffdioxid überschritten.

Das gleiche Bild zeigt sich bei Ammoniak: Seit zehn Jahren reißt Deutschland den Grenzwert, der Ausstoß bleibt auf hohem Niveau, anstatt zu sinken. Ammoniak stammt aus der industriellen Tierhaltung und ist als Vorläuferstoff von Feinstaub extrem gesundheitsschädlich. Die Landwirtschaft verursacht ca. 95 % der Ammoniakemissionen Deutschlands. Wir sind nicht die Einzigen, die auf diese Lücken hinweisen: Die Europäische Kommission warnt im zweiten Clean Air Outlook-Bericht im Januar dieses Jahres davor, dass auch künftig die Werte höher sein werden als erlaubt.<sup>1</sup> Mit Blick auf die aktuellsten gemeldeten Daten aus dem Jahr 2018 mahnt sie in den kommenden zwei Jahren eine Minderung des Ammoniakausstoßes um 10 % an.

Bisher angekündigte Maßnahmen wie eine Änderung der Düngeverordnung, Stallumbau oder angepasste Fütterung kommen viel zu zögerlich und reichen nicht aus, um die Minderungsverpflichtungen einzuhalten. Die Anwendung der zentralen Instrumente – Düngeverordnung und Novellierung der Technischen Anleitung zur Reinhaltung der Luft (TA Luft) – ziehen sich hin und werden ihre Wirkung vorerst nicht entfalten. Dennoch werden sie zur Einschätzung der weiteren Entwicklung der Emissionen eingepreist. Das birgt das Risiko, auch in den kommenden Jahren die Minderungsvorgaben zu reißen. Ein ausreichender Puffer, um hier endlich auf Nummer sicher zu gehen, ist im nationalen Luftreinhalteprogramm nicht enthalten.

### **Die Dauerbrenner unter den Schadstoffquellen – Holzfeuerung und Straßenverkehr**

Bei Feinstaub (PM<sub>2,5</sub>) reichen die Maßnahmen aus dem Luftreinhalteprogramm ebenfalls nicht aus, um den EU-

Vorgaben gerecht zu werden. Hier fordert die EU-Kommission eine Minderung um 30 % in den nächsten zwei Jahren. In Deutschland verursacht das Heizen mit Holz mittlerweile mehr Feinstaub als die Motoren von Pkw, Lkw und Bussen zusammen. Und die Bedeutung von Holz als Wärmelieferant könnte noch wachsen: Schon heute stammt im Wärmesektor der überwiegende Anteil der erneuerbaren Energien aus Holz. Laut nationalem Energie- und Klimaplan soll der Anteil erneuerbarer Wärme bis 2030 von derzeit rund 14 % auf 27 % ausgebaut werden. Daher sollten, wenn überhaupt, nur noch Anlagen betrieben werden, deren Feinstaubausstoß drastisch reduziert ist. Auf lokaler Ebene gibt es zahlreiche Optionen, ambitionierte technische Anforderungen für die Nutzung von Kaminöfen vorzuschreiben. Blaupause dafür sind die Anforderungen, wie sie im Blauen Engel beschrieben sind. Die gesetzgeberischen Spielräume gelten ausdrücklich auch für Gebiete, in denen die EU-Vorgaben zur Feinstaubbelastung eingehalten werden.

Wie sieht es bei Stickoxiden (NO<sub>x</sub>) aus? Fünf Jahre nach Bekanntwerden des Dieselskandals haben wir weder eine Verpflichtung zu Hardwarenachrüstung wirksamer Abgasreinigungssysteme noch eine Messung des Stickoxidausstoßes bei der regelmäßigen Abgasuntersuchung, nicht einmal einen Plan dafür, obwohl die Vorschläge längst auf dem Tisch liegen. Apropos Abgasuntersuchung: Hier sollte eigentlich seit Jahresbeginn die Messung des Feinstaubausstoßes an die mittlerweile immer kleineren Partikel angepasst werden, die aus dem Auspuff kommen – und aufgrund ihrer geringen Größe noch viel gefährlicher für unsere Lungen sind als die größeren. Der Termin zur Einführung wurde verschoben, ein neuer ist bisher nicht bekannt.

### **Ein wiederkehrendes Muster**

An diesen Beispielen wird der Kern des Problems deutlich: Das Luftreinhalteprogramm wird vom Bundesumweltministerium entworfen, mit anderen Ressorts abgestimmt und von der Bundesregierung verabschiedet. Doch die Zuständigkeit für eine Regulierung liegt letztlich nicht mehr beim Umweltministerium, sondern in anderen Ressorts – für Ammoniak etwa dem Bundeslandwirtschaftsministerium, für die Abgasreinigung im Verkehrsressort, beide



# Die Leidtragenden sind ansonsten Menschen, die unter schlechter Atemluft leiden oder ökonomisch zu dieser nicht nachhaltigen Art des Wirtschaftens gezwungen werden.

unter „ständiger Beobachtung“ einflussreicher Industrie-lobbyverbände. Für die Bewältigung der gesundheitlichen Folgeschäden ist übrigens das Gesundheitsministerium zuständig, das sich aber konsequent aus der ganzen Diskussion raushält – und zwar nicht erst, seit die Pandemie die Tagesordnung vorgibt.

Das gleiche Muster sehen wir bei der Luftreinhaltung in Städten: Umweltressorts der Länder verantworten die Einhaltung der Grenzwerte – doch es ist das Bundesverkehrsministerium, das sowohl die konsequente Aufklärung des Dieselskandals als auch eine Anpassung zentraler Rechtsvorschriften an die Erfordernisse einer Verkehrswende verweigert. Auch bei schweren Nutzfahrzeugen droht Ungemach: In einer Präsentation schätzt das Umweltbundesamt, dass es „auch in 2030, insbesondere bei schweren Nutzfahrzeugen, zu einer deutlichen Erhöhung der NO<sub>x</sub>-Emissionen (...) kommt. Die Einhaltung der Reduktionsverpflichtung der NEC-Richtlinie wird damit deutlich schwieriger.“<sup>2</sup> Höhere Emissionen von Lkw im Realbetrieb entstehen auch durch Manipulationen der Abgasreinigung, die vom Fahrzeughalter vorgenommen werden. Anders als in der Schweiz gibt es bei uns keine entsprechenden Kontrollen oder gar Sanktionen. Bei uns gibt es Kaufprämien für Diesel-Lkw.

Das soll nun die Umweltbehörden nicht von ihrer Verantwortung entbinden. Vielmehr brauchen wir, genau wie beim Klimaschutz, eine „etablierte Verantwortung“ für den Schutz der Gesellschaft vor vermeidbaren Gefährdungen – denn nichts anderes sind die Luftschadstoffe, um die es hier geht – in allen Ressorts und auf allen Ebenen.

## Klare Vorgaben für alle Ressorts

Wir brauchen klare Minderungsvorgaben nicht nur in der NEC-Richtlinie, sondern auch in den ressortbezogenen Gesetzen und Strategien. So dürfen sich Subventionen in der Agrarpolitik nicht länger allein an der Fläche der Betriebe orientieren, sondern an Tierwohl und Biodiversität sowie an der Umsetzung von Maßnahmen, die die Minderung von Ammoniakemissionen bewirken sollen. Es braucht zeitnah umsetzbare Konzepte, um Landwirtschaft und Mobilität so zu organisieren, dass sie die Einhaltung verbindlichen Rechts gewährleisten. Und es braucht den politischen Wil-

len aller Beteiligten, dies umzusetzen. Jetzt. Die Leidtragenden sind ansonsten Menschen, die unter schlechter Atemluft leiden oder ökonomisch zu dieser nicht nachhaltigen Art des Wirtschaftens gezwungen werden.

Eine neue Bundesregierung muss mit dem Silodenken Schluss machen. Die NEC-Richtlinie ist ein sinnvolles Instrument. Sie lässt Spielraum bei der Art der Umsetzung und sie adressiert das Problem, dass Luftverschmutzung vor Ländergrenzen nicht haltmacht. Sie muss eingehalten werden – zum Wohle aller.



*Dorothee Saar*

Die Autorin leitet den Bereich Verkehr und Luftreinhaltung bei der Deutschen Umwelthilfe

- 1 Clean Air Outlook der EU-Kommission: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2021%3A3%3AFIN>
- 2 Umweltbundesamt (3.11.2020): „HBEFA 4.1 und die Auswirkungen für Deutschland“. Präsentation beim 8. Freiburger Workshop „Luftreinhaltung und Modelle“

# RUNDBRIEF



Forum Umwelt und Entwicklung

1/2021

## GLOBALISIERUNG '21 NEUE REZEPTUR, ALTE PROBLEME

### VERHANDLUNGEN IN ALLER STILLE

Globale Umweltdiplomatie  
in Zeiten der Pandemie

› Seite 25

### G7 UND G20 2021

Die Clubs der Reichen  
und der Großen zwischen  
Anspruch und Realität

› Seite 22

### BREXIT-DEAL

Demokratische Kontrolle  
bleibt auf der Strecke

› Seite 9

### KLIMANEUTRALES EUROPA

Was kann ein Kohlenstoff-  
grenzausgleich leisten?

› Seite 13

ISSN 1864-0982