



Landesnaturschutzverband
Baden-Württemberg e.V.

LNV-Info 04/2010

Luftreinhalteplan Stuttgart – ein politisches Lehrstück

Wichtige Information, bitte aufbewahren!

Aktuelle Situation

Das zurückliegende Jahr 2009 - das Jahr 4 nach Inkrafttreten des Luftreinhalte- und Aktionsplanes für die Landeshauptstadt Stuttgart – zeichnete sich wieder einmal durch horrende Überschreitungen der Immissionsgrenzwerte aus. In der zugrunde liegenden Rechtsverordnung wurden diese medizinisch begründet bewusst für höchstbelastete Bereiche am Rand von Hauptverkehrsstraßen festgesetzt. Zum Jahresende hatte sich die „Anzahl der Tage mit Feinstaub (PM 10)-Tagesmittelwerten, die $50\mu\text{g}/\text{m}^3$ überschreiten“ beim Messort Stuttgart „Am Neckartor“ auf 112 aufsummiert. Die Vergleichszahl vom Messort Stuttgart-Mitte „Hohenheimer Straße“ betrug 43. Die Verordnung erlaubt jedoch nur 35 Überschreitungstage.

Bei der Schadstoffkomponente Stickstoffdioxid lagen die Verhältnisse noch krasser auseinander:

Das Kurzzeitkriterium „der Stundenmittelwert überschreitet $200\mu\text{g}/\text{m}^3$ “ war im Jahr 2009 am Neckartor 499 mal gegeben, in der Hohenheimer Straße, einer Straße mit großem Wohnanteil, sogar 629 mal! Seit 2005 beträgt der entsprechende Grenzwert nur jährlich 175 Überschreitungsstunden. Das Desaster erhält jedoch noch eine Steigerung durch den Umstand, dass ab dem 1. Januar 2010 durch Rechtsverordnung (22. BImSchV) ein zehnmal niedriger Grenzwert von nur noch 18 (!) Überschreitungsstunden festgelegt ist. Gleichzeitig gilt mit dem Jahr 2010 ein sehr niedriger Jahresmittelwert der Stickoxidbelastung von $40\mu\text{g}/\text{m}^3$ als Langzeitgrenzwert, der im Jahr 2009 an keiner der landesweiten Stationen des Spotmessnetzes eingehalten wurde und in den Stuttgarter Hauptverkehrsstraßen gewöhnlich als überschritten gilt.

Wie bei Jahresanfang zu erwarten war, hat die Landeshauptstadt bereits zum Stand 8. März 2010 das neue Jahreskontingent von 18 zulässigen Stickoxid- $200\mu\text{g}/\text{m}^3$ -Überschreitungsstunden am Neckartor mit 68 und in der Hohenheimer Straße mit 117 Fällen um das 3,8 bzw. 6,5 fache überschritten. Auch die Feinstaubbelastung hat innerhalb zweier Monate ihr „Jahressoll“ zumindest teilweise erbracht: Am Neckartor gab es bis zum Auswertungstichtag 28. Februar 38 und in der Hohenheimer

Straße „erst“ 23 Überschreitungstage der im ganzen Jahr zulässigen 35 Tage mit Tagesmittelwerten über 50 µg/m³ Feinstaub.

Eine besondere Brisanz erhalten diese Angaben vor dem Hintergrund, dass sich wegen des bis heute praktisch wirkungslosen Luftreinhalte-/Aktionsplans auf Antrag Stuttgarter Bürger das Verwaltungsgericht Stuttgart mit den bislang konzipierten bzw. umgesetzten Maßnahmen befassen musste und diese im Sinne eines Aktionsplanes für ungeeignet eingestuft hat (Beschluss vom 14. August 2009). Nach Auffassung des Gerichtes hat keine (!) der dargestellten Maßnahmen den Anforderungen genügt. Das dafür zuständige Regierungspräsidium Stuttgart wurde dazu „verurteilt“, bis zum 28.02.2010 einen Aktionsplan mit fortgeschriebenen, wirksamen Maßnahmen vorzulegen. Dieser fortgeschriebene Aktionsplan Stuttgart konnte in der Zeit vom 3. März bis 24. März 2010 im Rathaus der Stadt Stuttgart eingesehen werden. Fazit des Landesnaturschutzverbandes: Der Berg hat gekreißt und eine Maus geboren!

Neu festgesetzt wurde ein unbefristetes LKW-Durchfahrtsverbot durch das Stadtgebiet von Stuttgart (allerdings unter Ausnahme der B10 mit Abzweigungen nach B14 Richtung Waiblingen und B27/B27a Richtung Kornwestheim). Ferner wurden in der Umweltzone Stuttgart die Fahrverbote gemäß Plakettenregelung zeitlich vorgezogen, so dass ab Juli 2010 nur noch Kfz mit grüner oder gelber Plakette frei Fahrt haben und ab 1. Januar 2012 nur noch solche mit grüner Plakette. Zwei weitere Maßnahmen offenbaren wiederum die kleinräumige Fixierung der Maßnahmen auf den Messort Neckartor und dessen Feinstaublastigkeit, nämlich das Aufbringen des PM10-Bindemittels Calcium-Magnesium-Acetat (CMA) im Winterhalbjahr auf der B14 im Bereich des Neckartores sowie eine Geschwindigkeitsbeschränkung auf der B14 von derzeit 60 km/h auf künftig 50 km/h im fraglichen Abschnitt zwischen Heilmannstraße und Schwanenplatz.

Beachtenswert: Es waren nicht etwa gewählte Volksvertreter, denen es im Landtag gelungen wäre, eine Verbesserung des Luftreinhalteplans durchzusetzen, sondern Stuttgarter Bürger und ihre Rechtsanwälte. Vor dem Hintergrund des geradezu unglaublichen Sachverhaltes, dass eine Behörde zu rechtmäßigem Handeln verurteilt werden muss, verwundert es nicht, dass auch im aktuellen zweiten Anlauf für einen wirksamen Luftreinhalteplan die zahlreichen Anregungen des LNV und anderer Umweltverbände weitgehend unberücksichtigt blieben.

Wie konnte das passieren?

Fehlentscheidungen, vermischt mit dem „Aussetzen“ von Problemen – so lassen sich die Vorgänge mit dem derzeitigen Luftreinhalte- und Aktionsplan wohl am ehesten charakterisieren. Dabei umfasst der Begriff „Luftreinhalteplan“ den langfristigen Aspekt und „Aktionsplan“ die kurzfristig wirkenden Maßnahmen.

Blicken wir zurück: Mit der 22. BImSchV vom 11. September 2002 ist durch Überleitung verbindlicher Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft (Luftqualitätsrahmenrichtlinie-96/92EG vom 27.09.1996 mit Ihren Tochterrichtlinien) eine neue nationale Rechtsgrundlage für die Luftreinhaltepolitik geschaffen, die durch wesentlich höhere Anforderungen an gesundheitsbezogene lufthygienische Standards gekennzeichnet ist. Seit 2002 ist ein ausreichend langer Übergangszeitraum vergangen, der eine entsprechende Adaption der Luftreinhaltepolitik an die neuen Vorgaben ermöglicht hätte. Nicht nur in Baden-Württemberg, sondern bundesweit wurden jedoch - damals noch ohne Folgen - die seinerzeit geltenden schwächeren Grenzwertkriterien weitgehend ignoriert. Insbesondere wurde versäumt, die Lösung der Abgas-Immissionsproblematik durch eine veränderte Verkehrspolitik anzugehen. Der von der Automobilwirtschaft favorisierte und von der Politik begeistert aufgenommene fahrzeugtechnische Lösungsansatz musste aber mit dem in Folge des Mobilitätswahnes anwachsenden Straßenverkehrs zwangsläufig ins Leere gehen.

(1973) Luftreinhaltung – bundesweit ein neues Thema

Für den Verfasser dieses Aufsatzes begann das Thema Luftreinhaltung mit dem spektakulären WDR-Fernsehfilm „Smog“ (Drehbuch Wolfgang Menge, Regie Wolfgang Petersen), der am Abend des 15. April 1973 die Fernsehgemeinde der Bundesrepublik in seinen Bann schlug: Nicht gleich als Fiktion erkennbar, sondern in Form eines aktuellen Sendebeitrags berichteten Reporter nach der Tagesschau im Ersten Programm von einer Umweltkatastrophe im Ruhrgebiet. Es gibt Filmbeiträge aus Straßen, durch die gelblicher Nebel wabert. Kleidungsstücke lösen sich in den Säurenebeln auf, und im Auto-Stau kippen bewusste Fahrer aus ihren Wagen. Meteorologen vom Wetteramt Essen lassen Sonden steigen und erklären, was eine austauscharme Wetterlage bedeutet. Die Polizei ruft dazu auf, das Auto nicht zu benutzen und besorgte Zuschauer läuten beim Sender an, um Näheres zur Situation zu erfahren. Sie erhalten Entwarnung: Der Film zeige lediglich was geschieht, wenn der Ernstfall eintritt, den das nordrheinwestfälische „Gesetz zur Verhinderung smogähnlicher Erscheinungen bei austauscharmen Wetterlagen“ beschreibt. (vgl. Bericht in WDR.de). „Smog-Alarm“ und die in diesem Zusammenhang drohenden Fahrverbote waren seitdem Gesprächsthemen breiter Kreise der Bevölkerung, wobei die fiktive Filmdokumentation später tatsächlich eintretende Situationen vorwegnahm.

(1974) Am Anfang stand das Bundes-Immissionsschutzgesetz

Bemerkenswerter Weise existierten in NRW zum Zeitpunkt der oben erwähnten Smog-Reportage (1973) bereits rechtliche Grundlagen sowie eine entsprechende messtechnische Infrastruktur mit Luftmessstationen einschließlich der erforderlichen meteorologischen Warneinrichtungen. Aufgrund der bundesweit prekären und weiter ansteigenden Belastung an Schwefeldioxid, Kohlenmonoxid und (Gesamt-) Staubbelastung der Luft, wurde Abhilfe immer dringlicher. Ein erster wichtiger Schritt bestand

in der Verabschiedung des **Bundes-Immissionsschutz-Gesetzes** (BImSchG) in seiner ursprünglichen Fassung vom **15. März 1974**. In die gleiche Zeit fiel die Gründung des **Umweltbundesamtes** am **22. Juli 1974** durch „Gesetz über die Einrichtung eines Umweltbundesamtes“ als selbständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministers des Inneren.

Damit war die Grundlage für eine bundeseinheitliche Luftreinhaltepolitik gegeben. Sie beruhte wesentlich auf dem Verursacher- und Vorsorgeprinzip des BImSchG, welches produkt-, anlage- und gebietsbezogene Regelungen trifft. Letztere sind im Teil 5 des BImSchG „Überwachung der Luftverunreinigung im Bundesgebiet und Luftreinhaltepläne“ enthalten

Eine Grundlage für Luftreinhaltepläne bildete der § 44 BImSchG über sog. „**Belastungsgebiete**“. Diesem wenig glücklich gewählten Begriff lag der Auftrag an die Bundesländer zu Grunde, Gebiete durch Rechtsverordnung auszuweisen, in denen das Vorhandensein lufthygienischer Unzuträglichkeiten zu erwarten war. (Der Begriff „Belastungsgebiete“ wurde in einer späteren Neufassung des Gesetzes in „Untersuchungsgebiete“ geändert.) In diesen bezeichneten Gebieten sollten dann nach einheitlichen Vorgaben regelmäßige Immissionsmessungen durchgeführt und Emissions- und Immissionskataster aufgestellt werden. Dies bedingte gewisse Pflichten an die Anlagenbetreiber, Emissionserklärungen abzugeben.

Je nach den Befunden der in Belastungsgebieten vorgeschriebenen Untersuchungen waren dann gegebenenfalls Luftreinhaltepläne aufzustellen. Bei Auftreten von Smog im Zusammenhang mit austauscharmen Wetterlagen ermächtigte § 40 BImSchG zu verkehrsbeschränkenden Maßnahmen; diese waren wichtige Regelungsinhalte von Smog-Verordnungen.

Keine Belastungsgebiete gem. §44 BImSchG in Baden-Württemberg

In den meisten Bundesländern wurden solche „Belastungsgebiete“ zügig festgelegt, die sodann von Immissionsmessnetzen erfasst wurden. So wiesen das Land Bayern acht Belastungsgebiete, Hessen vier und Rheinlandpfalz zwei Belastungsgebiete aus, Schleswig-Holstein (Meer umschlungen) indessen keines. Auch die Landesregierung Baden-Württemberg hatte ursprünglich erwogen, einzelne Verdichtungsräume als Belastungsgebiete auszuweisen. Davon wurde jedoch mit der Begründung Abstand genommen, dass die in Frage kommenden Städte und die dort ansässige Industrie sich gegen den Erlass einer Belastungsgebietsverordnung ausgesprochen hätten und sich stattdessen dafür einsetzen würden, die notwendigen Maßnahmen auf freiwilliger Basis durchzuführen. (Denn man wollte ja lieber „Bad“ oder „Luftkurort“ sein.) In der Tat hatte der Stuttgarter Gemeinderat das Ansinnen, die Landeshauptstadt als Belastungsgebiet auszuweisen, mit Vehemenz abgelehnt: Die Stadt werde dadurch diskriminiert und der Wirtschaftsstandort und das Investitionsklima gefährdet. Die betroffenen Industriebetriebe erklärten sich bereit, die Emissionserklä-

rungen als Datenbasis der Emissionserfassung freiwillig abzugeben. Da die Festsetzung von Belastungsgebieten durch Rechtsverordnung nicht notwendige Voraussetzung für die Erstellung von Luftreinhalteplänen ist, hat die Landesregierung von vom Erlass einer Belastungsgebiets-Verordnung abgesehen und stattdessen von „belasteten Räumen“ gesprochen, in denen so verfahren würde, als seien sie Belastungsgebiete i. S. von §44 BImSchG.

Schleppender Aufbau der Luftüberwachung, noch keine Emissions- und Immissionskataster

Diese „So als ob“-Verfahrensweise hatte einen äußerst schleppenden Aufbau des von der Landesanstalt für Umweltschutz konzipierten, durchaus fortschrittlichen Vielkomponenten-Immissionsmessnetzes zur Folge. So waren in der Landeshauptstadt Stuttgart erst mit Jahresbeginn 1981 die seinerzeit vier vorgesehenen automatischen Luftmessstationen in Betrieb, also rund 7 Jahre nach dem Inkrafttreten des BImSchG. Hinderlich war zu jener Zeit auch der Umstand, dass die für die Luftreinhaltung zuständige Fachbehörde sowohl dem Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung (unter Frau Minister Annemarie Griesinger) und zugleich dem Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Umwelt und Forsten (Minister Gerhard Weiser) mit zersplitterten Zuständigkeiten unterstellt war.

(1977) Erste Smogverordnung in B.-W. nur für Mannheim

Für die rheinland-pfälzische Industriestadt Ludwigshafen war als Belastungsgebiet sehr früh eine sog. Smog-Verordnung zur Regelung von Smog-Alarm und den Maßnahmenverlauf aufgestellt worden. Bezüglich der auf der gegenüberliegenden Rheinseite befindlichen Baden-Württembergischen Nachbarstadt Mannheim bestand nun das Problem, bei Smog-Alarm gleichziehen zu müssen. Die Voraussetzungen dafür wurden durch die „Verordnung der Landesregierung und Verordnung des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung und des Innenministeriums zur Verhinderung schädlicher Umwelteinwirkungen bei austauscharmen Wetterlagen – **Smog-Verordnung (SmogV)“ vom 3. Mai 1977** geschaffen - freilich nicht ohne die damit bewiesene Vorreiterrolle Baden-Württembergs auf dem Gebiet der Luftreinhaltung zu reklamieren. Der Geltungsbereich dieses Smog-Alarmplans, das sog. Smog-Gebiet, war das Stadtgebiet Mannheim mit den Gemeindegebieten Heddesheim, Ladenburg, Ilvesheim und Edingen - Neckarhausen. Man war sich seinerzeit sehr sicher, dass Smog nur im bezeichneten Smog-Gebiet vorkommt, denn andere Smog-Gebiete wurden in einem von Belastungsgebieten freien Baden-Württemberg nicht ausgewiesen. Wie hätte das auch zusammenpassen sollen mit dem Anspruch, ein Musterland zu sein?

(1982) Smog-Voralarm in Stuttgart ohne Smogverordnung

Im Januar 1982 bestand bundesweit über einige Tage hinweg eine ausgeprägte austauscharme Inversionswetterlage. Aufgrund der seit dem 12. Januar bedrohlich ansteigenden Luftschadstoffbelastung, insbesondere durch Stickstoffdioxid und Schwefeldioxid, wurde am 22. Januar 1982 vom baden-württembergischen Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung für Stuttgart eine s. g. Smog-Vorwarnung bekannt gegeben. Da für Stuttgart zu diesem Zeitpunkt kein Smog-Alarmplan existierte, auf den das Instrument der Vorwarnstufe hätte zurückgeführt werden können, übertrug das Ministerium die für Mannheim gültige Smog-Verordnung auf die Landeshauptstadt. Die Auslösung der Vorwarnung wurde notwendig, weil es zu einer Überschreitung des s. g. „Summenwertes 3“ entsprechend der Mannheimer Smog-Verordnung an zwei Landesmessstationen gekommen war. Dieser Wert berücksichtigte die möglichen Kombinationswirkungen der Schadstoffe durch niedrigere Schwellenwerte der beteiligten Einzelkomponenten.

Dieses Ereignis und seine ungewöhnlichen administrativen Begleiterscheinungen wurden in der Öffentlichkeit mit großem Interesse verfolgt, und es ergaben sich zahlreiche kritische Fragen zur Luftreinhaltepolitik. Das Smog-Ereignis hatte das insbesondere in einer Großstadt vorhandene Luftschadstoff-Potential – vor allem die Bedeutung der Kfz-bedingten Stickstoffdioxidbelastung - aufgezeigt, das je nach den meteorologischen Randbedingungen mehr oder weniger stark in Erscheinung treten konnte und auf die Festsetzung von Smog-Gebieten oder das Vorhandensein von Belastungsgebieten keine Rücksicht nahm.

(1985) Erweiterte Smogverordnungen in B.-W.

Immerhin waren Fragen der Luftreinhaltung nach dem Januar 1982 wieder en vogue und schon nach drei Jahren wurde auch eine Smog-Verordnung für die Städte Karlsruhe, Mannheim und Stuttgart erlassen (Verordnung der Landesregierung, des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft, Umwelt und Forsten und des Innenministeriums zur Verhinderung schädlicher Umwelteinwirkungen bei austauscharmen Wetterlagen, vom 29. April 1985, GBL. S.133). Damit konnte sich Stuttgart als einzige Landeshauptstadt rühmen, in einem durch Rechtsverordnung bezeichneten „Smog-Gebiet“ zu liegen, ohne „Belastungsgebiet“ zu sein.

(1988) Bundeseinheitliche Smogverordnung; Einführung der G-Kat-Plakettenregelung

Im Juni 1988 legte das nunmehr im Land entstandene Umweltministerium unter seinem Minister Dr. Erwin Vetter eine novellierte Smogverordnung (vom 27.06.1988) vor, welche an die von der Umweltministerkonferenz im Dezember 1987 beschlossene neue bundeseinheitliche Muster-Smogverordnung angepasst war. Als Kernpunkte enthielt sie die Ausweisung einer Vielzahl neuer „Smog-Gebiete“ wie Heidelberg,

Freiburg, Heilbronn/Neckarsulm, Kehl, Pforzheim, Reutlingen Tübingen, Weil am Rhein/ Lörrach/Grenzach/Wyhlen-Rheinfelden – freilich alle wie bisher „Als-ob-Belastungsgebiete“.

Eine weitere Neuheit bestand darin, dass bei Smog-Fahrverboten keine Ausnahmeregelung für Dieselfahrzeuge mehr bestand und dass nur noch die mit einer Plakette gekennzeichneten Fahrzeuge mit geregelterm Drei-Wege-Katalysator und Elektrofahrzeuge bei Smog-Alarm fahren durften. Mit dieser damaligen orange-braunen „G-Kat“-Plakette nahm das Damoklesschwert „Fahrverbot“ konkrete Gestalt an, und es begann für eingefleischte Autofahrer ein langer Leidensweg, der bis in die heutigen Umweltzonen mit ihren vielfarbigen Plakettenregelungen reicht

(ca. 1985) Emissions- und Immissionskataster liegen vor

Zwischenzeitlich hatten im Zeitraum von 1982 bis 1985 Emissionserhebungen stattgefunden, so dass - wie im BImSchG von 1974 in Belastungsgebieten vorgesehen - für Stuttgart Emissionskataster der Hauptquellengruppen Hausbrand, Industrie/Gewerbe und Verkehr aufgestellt werden konnten. Im Rahmen des Erhebungsgebietes Mittlerer Neckarraum ergab sich 1987/1988 eine Fortschreibung dieser Emissionskataster, die zwar spät, jedoch in hoher Qualität erschienen.

Die Auswertung von Messaktivitäten überwiegend der Jahre 1982 bis 1987 wurde durch flächendeckende Immissionsrastermessungen nach den Vorschriften der TA Luft in Form eines Immissionskatasters ergänzt (1985). Die im Ergebnis festgestellten Überschreitungen der damals geltenden Immissionsgrenzwerte begründeten das Erfordernis, für Stuttgart einen Luftreinhalteplan gem. § 47 BImSchG aufzustellen.

(1990) Erster Luftreinhalteplan für Stuttgart

Das festgestellte Ausmaß der Stickstoffdioxid-Belastung sowie die auf Emissions- und Ausbreitungserhebungen gestützte Ursachenanalyse zeigten die Notwendigkeit, der Quellengruppe Kraftfahrzeugverkehr als Hauptverursacher mit Maßnahmen im Verkehrsbereich zu begegnen. Im Maßnahmenteil des „**Luftreinhalteplans Stuttgart 1990**“ wurden Erfolg versprechende Ansätze konzipiert, die - berücksichtigt man den Umstand, dass sie nun 20 Jahre zurückliegen - sich mit dem aktuellen „Luftreinhalte- und Aktionsplan“ durchaus messen konnten. Insbesondere wurde dem in späteren Jahren nicht mehr intensiv verfolgten Thema Geschwindigkeitsbeschränkung große Aufmerksamkeit zuteil. Das Ergebnis bildete im Maßnahmenteil die „Stuttgarter Tempo-Pyramide“ mit vereinheitlichten Tempolimits für ausgewählte Straßen bzw. Straßentypen.

Dem seinerzeitigen Thema Geschwindigkeitsbeschränkung war ein halbjähriger Pilotversuch mit starrer Geschwindigkeitsbegrenzung auf der B 10 zwischen Hedelfin-

gen bis Berger Steg (Begrenzung auf 60 km/h) vorausgegangen. Hinsichtlich Befolungsgrad und dadurch zu erwartender Stickoxid-Emissionsminderungsbeträge wurden dem Tempo-Versuch gute Ergebnisse bescheinigt. Doch allein die – im Übrigen nie bewiesene – Befürchtung, dass die B10 auf Grund der verfügbaren Geschwindigkeits-Restriktion ihre Bündelungsfunktion im Verkehrsnetz verlieren könnte, reichte aus, um vom erprobten Tempolimit abzuweichen: Das Tempolimit wurde gesplittet auf 80 km/h für Pkw und 60 km/h für Lkw festgelegt. Dazu wurde eine variable situationsabhängige Geschwindigkeitsbeschränkung an Tagen mit hoher Luftverschmutzung eingeführt mit Reduzierung der Höchstgeschwindigkeit für Pkw auf 60 km/h (wie sonst auch für die Lkw). Diese Vorgehensweise war wegen ihres umständlichen Auslöseverfahrens mit der damit zusammenhängendem Wechselbeschilderung mit erheblichem Mehraufwand verbunden – und dies bei insgesamt geringerer Wirksamkeit der Maßnahme. Doch zur Rettung der Autofahrerwelt wäre wohl kein Preis zu hoch gewesen.

(1991) Der Sündenfall: Fortgeschriebener LRP ohne Maßnahmenteil „Verkehr“

Dem Luftreinhalteplan Stuttgart 1990 folgte die Fortschreibung auf den „**Luftreinhalteplan Großraum Stuttgart 1991**“, der auf Grund seines ebenfalls „fortgeschriebenen Maßnahmenplans“ ein Kuriosum der besonderen Art darstellt: Obgleich sich auch in diesem Werk die erheblich überhöhte, Kfz-bedingte Stickstoffdioxid-Belastung als ausschlaggebend für die Aufstellung eines Luftreinhalteplans herausgestellt hat, wurde im Maßnahmenteil die „Quellengruppe Verkehr“ ausgespart bzw. einfach weg gelassen! Auf diese Weise hat man die drohende Gefahr restriktiver Maßnahmen (womöglich weitere Tempolimits!) zu Lasten des Glücksbringers Autoverkehr elegant umgangen. Die vom überbordenden Kfz-Verkehr ausgehenden lufthygienischen Belastungen wurden durch „Maßnahmen“ dieser Art freilich nicht geringer, sondern steigerten sich zu einem auch außerhalb Baden-Württembergs ernst zu nehmendem Problem, dem durch „Smog-Verordnungen“ und „Smog-Fahrverbote“ in ausgewiesenen „Smog-Gebieten“ nicht beizukommen war.

(1990) Neue Rechtsgrundlage für Smog-Verkehrsbeschränkungen

Der Bundesgesetzgeber hatte deshalb in einer Neufassung des BImSchG in der Fassung der Bekanntgabe vom 14. Mai 1990 (BGBl.I S.880) dem § 40 (Verkehrsbeschränkungen) einen Absatz 2 hinzugefügt, der auch ohne Vorliegen einer austauschbaren (Smog-) Wetterlage Verkehrsbeschränkungen ermöglicht: Danach müssen in bestimmten Gebieten, in denen besonders hohe, vom Verkehr verursachte Immissionen zu erwarten sind, verkehrsrechtliche Maßnahmen zur Vermeidung schädlicher Umwelteinwirkungen geprüft werden. In Form der „Verordnung über die

Festlegung von Konzentrationswerten – 23. BImSchV“ vom 16.12. 1996 (BGBl. I S. 1962), deren Entwurfsfassung von 1993 bereits für heftige Diskussionen sorgte, erfolgte dazu eine notwendige Konkretisierung:

Die Rechtsverordnung zu § 40 Abs. 2 BImSchG legte fest, dass zunächst die zuständige Immissionsschutzbehörde ein Überschreiten der in der Verordnung genannten Konzentrationswerte feststellt. Daraufhin hat die Straßenverkehrsbehörde nach Maßgabe der verkehrsrechtlichen Vorschriften und unter Beachtung der Verkehrsbedürfnisse und städtebaulichen Belange immissionsmindernde Maßnahmen zu prüfen. Hätte sich die Straßenverkehrsbehörde für ein Einschreiten entschieden, so wären unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zunächst verkehrsplanerische und verkehrslenkende Maßnahmen zu ergreifen gewesen, bevor Verkehrsbeschränkungen in Frage gekommen wären. Die Konzentrationswerte der 23. BImSchV waren insofern auch keine Grenzwerte, sondern s. g. „Prüfwerte“.

Obgleich mit dieser recht konkreten Ergänzung der rechtlichen Grundlagen zugleich auch ein gewisser Spielraum für ihre Handhabung bestanden hat, bedarf es sicher keiner ausführlichen Erläuterung, welche Ergebnisse diese „Prüfung“ selbst im Fall weitaus überschrittener „Prüfwerte“ gezeitigt hat: Außer umfangreichen und immer neuen Immissionskartierungen der verkehrsbedingten Luftschadstoffe, die zu dieser Zeit bereits in Form von Modellberechnungen vorgenommen wurden, geschah in Bezug auf konkrete Maßnahmen nichts; denn die Umweltpolitik hatte sich alsbald auf die von der Automobilwirtschaft favorisierten fahrzeugspezifisch technischen Maßnahmen zur Abgasreduzierung festgelegt.

Ende der Neunziger Jahre: Prüfen statt handeln

Die Zeit des „Prüfens“ und Abwartens auf saubere Autos, speziell auf die kleinen „Stadtautos“ hätte spätestens enden müssen, als durch verbindliche Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft (Luftqualitätsrahmenrichtlinie-96/92EG vom 27.09.1996 mit Ihren Tochtrichtlinien) zugleich eine neue nationale Rechtsgrundlage für die Luftreinhaltepolitik geschaffen wurde, wobei freilich jahrelange Übergangsfristen eingeräumt wurden. Von „Prüfwerten“ war allerdings keine Rede mehr, sondern die neuen Luftqualitätsrichtlinien legten gesundheitlich begründete (also „harte“) Grenzwerte fest, deren Einhaltung zu vorbestimmten Terminen verbindlich war. Wo diese Grenzwerteinhalten aufgrund schon vorhandener Informationen in Zweifel stand, sollten aufzustellende Luftreinhaltepläne dies bis zum Auslaufen der Übergangsfrist sicherstellen. Grenzwertüberschreitungen waren nach Inkrafttreten der jeweiligen Grenzwerte durch die Maßnahmen dann aufzustellender Aktionspläne auszuschließen. Auf die baden-württembergischen Luftreinhalte-Praxis blieben diese durch die 22. BImSchV vom 11. September 2002 in nationales Recht umgesetzten Anforderungen ohne erkennbare Wirkung, wenn man von der sachgerechten Ergänzung des Immissions-Messwesens mit Einrichtung des s. g. Spotmessnetzes absieht: Auf Grund der neuen (Mess-) Vorschriften stehen jetzt die höchst belasteten Orte am Rande stark befahrener Straßen im Mittelpunkt der Beurteilung. Dazu haben seitens

der seinerzeitigen UMEG (später LUBW) umfangreiche Voruntersuchungen stattgefunden. Als deren Ergebnis können die heute bekannten Messstandorte gelten, die man ohne Einschränkung als „Volltreffer“ bezeichnen kann (z.B. Messpunkt Neckartor, der höchst belastete der Bundesrepublik, sowie der Messpunkt Hohenheimer Straße; vgl. oben).

(2005 bis heute) Unvorbereitet in den Abgrund

Schon aufgrund der Ergebnisse dieser Voruntersuchungen hätten bei den Verantwortlichen alle Alarmglocken läuten müssen – insbesondere was das Messwert-Niveau anbelangt – und um die Chance zu ergreifen, die vorgegeben Grenzwerttermine noch einhalten zu können. Doch leider kam es, wie es aufgrund der Erfahrungen in der Vergangenheit kommen musste: Quasi ungebremst raste das Umweltministerium dem Einführungstermin für die Feinstaubbegrenzung (01.01.2005) entgegen und fiel dann aus allen Wolken, wie jenseits von gut und böse die Messwerte ausfielen – auch beim Stickstoffdioxid, für das am 01.01.2010 ein verschärfter Grenzwert anstand. Kein Luftreinhalteplan war vorangegangen und kein Aktionsplan vorbereitet!

Im Dezember 2005 schließlich - mit rd. einem Jahr Verspätung - war es dann soweit, dass der Luftreinhalte-(wg. Stickstoffdioxid) und Aktionsplan (wg. Feinstaub) Stuttgart veröffentlicht wurde. Sowohl die amtierende Umweltministerin als auch der damit beauftragte Regierungspräsident ließen dazu verlauten, dass die konzipierten Maßnahmen nach Lage der Dinge nicht ganz ausreichen würden, um das gesteckte Ziel vollständig zu erreichen. Wie recht sie beide hatten: Das Jahr eins dieses Plans 2006 endete am Neckartor mit 175 statt der zulässigen 35 Tage mit einem Feinstaub-Tagesmittelwert von mehr als $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ sowie mit 853 anstelle der seinerzeit 175 zulässigen Jahresstunden mit mehr als $200 \mu\text{g}/\text{m}^3$ Stickstoffdioxid – wie auch das anfangs geschilderte aktuelle Jahr (vgl. oben) ein wahrhaft repräsentatives Spiegelbild für 36 Jahre Luftreinhaltung in der Landeshauptstadt!

Fazit

Als Ursache für die aufgezeigte Fehlentwicklung kann die unterbliebene Fortsetzung der an für sich Erfolg versprechenden Ansätze des Luftreinhalteplans Stuttgart 1990 angesehen werden. Die sich daran anschließenden Versäumnisse und Fehlentscheidungen setzen sich bis heute fort.

Stuttgart, 17.05.2010
Dipl.-Met. Ulrich Hoffmann
LNV-Referent für Immissionsschutz, Klima, Luft und Lärm