

Geschichte der Grenzwerte

Eine Zahl macht Karriere

Ohne Grenzwerte gäbe es heute keine Fahrverbote. Wussten die Politiker früher, was sie taten? Um diese Frage zu beantworten muss man zwei Jahrzehnte zurückblicken.

Von KIM BJÖRN BECKER UND RÜDIGER SOLDT, STUTT GART



© Patrick Junker

Grenzwertüberschreitungen: Die Messstelle Neckartor in Stuttgart

Fast jeder Kleinstadtbürgermeister dürfte diese Zahl auswendig kennen: Im Jahresmittel dürfen in der Luft nicht mehr als 40 Mikrogramm Stickstoffdioxid pro Kubikmeter gemessen werden, ansonsten können Fahrverbote ausgesprochen werden. Die Anordnungen von Maßnahmen zur Luftreinhaltung in vielen Gerichtsurteilen basieren auch auf diesen 40 Mikrogramm pro Kubikmeter – und nachdem eine Gruppe von Lungenärzten Zweifel angemeldet hatte, dass die Werte hinreichend wissenschaftlich begründet seien, ist die Zahl plötzlich wieder hochpolitisch. Doch wie kam es eigentlich zu diesem Wert? Wer hat ihn ermittelt? Welche Politiker haben dafür gesorgt, dass die Zahl heute in Gesetzen und Luftreinhaltelplänen steht, und damit auch in Gerichtsurteilen?

Um das zu klären, muss man in der Zeit zurückgehen, recht weit sogar, es sind zwei Jahrzehnte. Wenige Monate vor der Jahrtausendwende haben die Minister der EU-Staaten die Richtlinie 1999/30/EG erlassen, Titel: „Über Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel und Blei in der Luft“. In Anhang II auf Seite 48 folgt eine Tabelle, vier Zeilen, fünf Spalten; sie ist, wenn man so will, die Grundlage der derzeitigen Fahrverbote – oder besser: eine von mehreren Grundlagen. Der Tabelle zufolge soll von 2010 an ein „Jahresgrenzwert für den Schutz der menschlichen Gesundheit“ von 40 Mikrogramm Stickstoffdioxid (NO₂) pro Kubikmeter Luft gelten. Der maximale Wert pro Stunde wird auch genannt, er liegt bei 200 µg, also Mikrogramm, und darf höchstens 18-mal pro Jahr überschritten werden.

Jahresmittelwert von 40 Mikrogramm

Mit dem Beschluss ist die Vorgabe verbindlich, in den Hauptstädten Europas müssen die Parlamente sie nun in nationales Recht umsetzen. Doch es ist nicht das erste Mal, dass der Grenzwert von 40 Mikrogramm in offiziellen EU-Dokumenten auftaucht. Die Karriere der Zahl nimmt schon wesentlich früher ihren Lauf, spätestens am 8. Oktober 1997. An diesem Tag schlägt die Europäische Kommission ebenjene Werte vor, die etwa anderthalb Jahre später zur offiziellen EU-Politik werden sollen, und ebenfalls an diesem Tag spricht die damalige EU-Umweltkommissarin Ritt Bjerregaard von einem „erheblichen Risiko für die menschliche Gesundheit“. Die Dänin meint natürlich die Luftverschmutzung. Noch immer, sagt sie, gebe es „Episoden“ hoher Belastung, dagegen müsse man etwas tun. Ein Jahr zuvor hat der Ministerrat eine Rahmenrichtlinie beschlossen, die das Ziel verfolgt, die Luftqualität zu verbessern – und zwar „mit den kostenwirksamsten Mitteln“, wie Bjerregaard sagt. „Der heutige Vorschlag baut darauf auf.“

Es sind ambitionierte Ziele, die man sich im Brüsseler Berlaymont-Gebäude gesetzt hat, dem Sitz der Kommission. Der Stundenwert für NO₂ sollte ursprünglich sogar nur achtmal im Jahr überschritten werden dürfen und nicht 18-mal. Auch der Jahresmittelwert von 40 Mikrogramm steht schon in dem Vorschlag aus Brüssel. Bemerkenswert ist, auf welcher Grundlage die EU-Kommission zu ihren Erkenntnissen gelangt: „Die neuen Grenzwerte beruhen auf überarbeiteten Luftqualitätsleitlinien für Europa, die von der Weltgesundheitsorganisation 1996 verabschiedet wurden“, heißt es in einer Mitteilung der Kommission.

In Genf, am Hauptsitz der Weltgesundheitsorganisation WHO, hat man sich da bereits seit Jahren mit der Frage beschäftigt, welche Richtwerte für Luftschadstoffe sinnvoll sind. Für Europa ist das Regionalbüro in Kopenhagen federführend. Und beim Stickstoffdioxid, das die Fachleute der Organisation zu den „klassischen Luftschadstoffen“ zählen, findet die meiste Arbeit in den Niederlanden statt, Mitte Oktober 1994 treffen sich in Bilthoven insgesamt 23 Fachleute auf dem Gebiet, unter ihnen drei Experten der WHO, eine Vertreterin der EU-Kommission, zwei Beobachter aus der Schweiz und Großbritannien sowie 20 erlesene Wissenschaftler aus aller Welt – Umweltmediziner, Toxikologen, Epidemiologen. Die Arbeitsgruppe tagt, um zu beraten, welche Richtwerte die WHO für Stickstoffdioxid, Feinstaub, Ozon und Schwefeldioxid in Europa empfehlen will. Die Ergebnisse fließen später in einen Abschlussbericht zu allerlei Fragen der Luftqualität ein, „Luftqualitätsleitlinie für Europa“, zweite Auflage, Veröffentlichung Nummer 91 in der Fachserie zu Europa, der Einband himmelblau mit einer weichgezeichneten Wolke, aus der ein Regenbogen ragt. Auf einer Tabelle listet die WHO auf, welche Leitlinien sie empfiehlt, und in der Zeile zum NO₂ finden sich die bekannten Zahlen wieder.

„Schlampig“ und mit „heißer Nadel“ gearbeitet

Doch ganz so klar und einfach ist die Sache nicht. Die Wissenschaftler widmen der Diskussion der damaligen Erkenntnisse zu den Folgen von Stickstoffdioxid auf den Menschen einen eigenen Abschnitt, es sind nur sechs Seiten Text, doch die haben es in sich. Man wisse, dass eine kurze, und dafür sehr hohe Konzentration von NO₂ in der Luft die Lungenleistung gesunder Menschen verringere, heißt es da, bei Lungenkranken gebe es ähnliche Effekte, vor allem bei Asthmatikern. Aber da ging es um Konzentrationen von bis zu 4700 Mikrogramm, und eben nur kurzzeitig. Das hilft nicht, um einen Jahresmittelgrenzwert zu definieren. Denn was das angeht, so lautet die Meinung der Experten zu dieser Zeit, gebe es keine Studien, die verlässlich genug seien, um „inakzeptable Gesundheitsrisiken bei Kindern oder Erwachsenen“ durch eine Exposition mit Stickstoffdioxid nahezulegen.

Stickstoffdioxid- Jahresmittelwerte

Trend der mittleren Konzentration ($\mu\text{g}/\text{m}^3$)



© F.A.Z.

Das führt – die Fachleute sagen es selbst eine Seite später – zu einem „Dilemma“ bei der Bestimmung eines Richtwerts. Denn einerseits besteht Einigkeit, dass die Bevölkerung vor zu viel NO_2 geschützt werden müsse, doch wisse man eben nicht, wie viel zu viel ist. Was also tun? Die WHO schreibt in ihrem Bericht klar: Es gebe „keine Evidenz“, dass bei den Langzeitwerten keine „klar definierte Konzentration“ von Stickstoffdioxid existiere, bei der eine direkte Folge auf den menschlichen Körper nachweisbar sei. Um nicht ohne Ergebnis dazustehen, behelfen sich die Wissenschaftler mit zwei Schätzungen. Es gebe eine Vermutung – keine Gewissheit – dass eine Konzentration von 400 Mikrogramm pro Stunde die Lungenfunktion von Asthmatikern vielleicht ein wenig beeinträchtigen könne, schreiben sie. Also halbieren sie den Wert noch einmal und setzen einen Richtwert von 200 Mikrogramm an. Bei den Jahreswerten gehen sie ähnlich vor. Demnach zeigten Studien, dass eine dauerhafte Konzentration von 50 bis 75 Mikrogramm vielleicht die Symptome von lungenkranken Kindern verschlechtere. In der Empfehlung wurden dann 40 Mikrogramm festgehalten – verbunden mit dem Hinweis, dass man diesen Wert in Ermangelung belastbarer Werte als Richtwert ansehe. Die EU-Kommission, so hat es den Anschein, hat die Einschränkungen der WHO-Fachleute ignoriert und den locker vorgeschlagenen Richtwert in einer Verordnung als Grenzwert zementiert.

Alexander Kekulé, Medizinprofessor, Biochemiker und Direktor des Instituts für biologische Sicherheitsforschung an der Universität in Halle, hat sich im vergangenen Jahr die Mühe gemacht, den Grenzwertfindungsprozess bei der WHO und im Europäischen Parlament kritisch zu rekonstruieren. Er hat sich durch mehrere 1000 Seiten gewühlt und ist zu dem Ergebnis gekommen, dass damals „schlampig“ und mit „heißer Nadel“ gearbeitet worden sei. Drei Sitzungen der zuständigen WHO-Arbeitsgruppen habe es gegeben, im Oktober 1994, im Oktober 1995 und im Juni 1996. „Die zweite Arbeitsgruppe schlug trotz der Bedenken 40 bis 50 Mikrogramm vor, für die es aber ausdrücklich keine mathematische Begründung gab. Bei der dritten Sitzung im Juni 1996 kamen schließlich 40 Mikrogramm raus. Dieser Richtwert wurde von der Kommission direkt als Grenzwert übernommen, weil der Ministerrat schnell die EU-Richtlinie erlassen wollte“, sagt der Mediziner. Er erkennt in diesem Vorgehen Mitte der neunziger Jahre „zwei grobe Fehler“, wie er sagt. „Erstens schätzte man einen Richtwert, ohne dass es dafür eine wissenschaftliche Herleitung gab. Statt der 40 hätte man genauso gut 50 oder 70 Mikrogramm vorschlagen können. Zweitens nahm die Kommission den WHO-Richtwert für die durchschnittliche, individuelle Jahresbelastung und machte daraus einen Grenzwert.“ Viel klarer kann man Kritik nicht formulieren.

„Es gab keine relevante politische Diskussion über diesen Grenzwert“

Es ist aber nicht so, dass man diese vermutlich etwas vorschnelle Festlegung in Brüssel nicht hätte korrigieren können. Eine gute Gelegenheit dazu bot sich schon ein paar Jahre später. Im September 2005 legte die Brüsseler Kommission dem Rat und dem Parlament den Entwurf einer anderen Richtlinie vor, aus ihr sollte das Dokument 2008/50/EG werden und unter diesem Namen im Mai 2008 in Kraft treten. Die Kommission will noch mehr Grenzwerte festlegen, diesmal geht es vor allem um verschiedene Kategorien von Feinstaub, doch auch alle anderen Werte mussten dabei bestätigt werden. In Anhang XI taucht Stickstoffdioxid auf, mit altbekannten Werten: 200 Mikrogramm pro Stunde, 40 Mikrogramm im Jahresmittel. Die Vorlage wird an das Europaparlament verwiesen, der Umweltausschuss nimmt sich ihrer an, Berichterstatter ist der deutsche FDP-Politiker Holger Kraemer – er gehörte dem Parlament noch bis 2014 an, schrieb ein kritisches Buch über den Klimawandel und arbeitete später als Lobbyist für den deutschen Autobauer Opel. Jetzt arbeitet er für Daimler in Brüssel. In seinem Bericht über die Ausschussberatungen listet Kraemer ganze 53 Änderungsanträge auf, doch die Parlamentarier streiten mit der Kommission vor allem über die Feinstaubgrenzen, kein einziger Änderungsantrag betrifft die Höhe der Grenzwerte für Stickstoffdioxid.



Bundesregierung streitet weiter über Grenzwerte

Das ist auch in der Plenardebatte am 25. September 2006 kein Thema. Als vierte Rednerin tritt an diesem Tag die deutsche CSU-Politikerin Anja Weisgerber ans Mikrofon. Grenzwerte allein, sagt sie, schafften noch keine bessere Luftqualität. Dafür müsse man an die Quelle gehen. Mehr als zwölf Jahre später ist Weisgerber immer noch Umweltpolitikerin, inzwischen allerdings in Berlin. Sie sitzt für den Wahlkreis 250, Schweinfurt, im Bundestag und ist Obfrau im Umweltausschuss. Der Grenzwert für NO₂ sei damals nicht gesondert diskutiert worden, sagte Weisgerber dieser Zeitung, „der stand ja seit 1999 fest“. Die Lobbyisten zerrten an den Abgeordneten wegen des Feinstaubes herum, da habe es auch Spielraum für Verhandlungen gegeben, aber eben nur dort – die NO₂-Werte aufzuweichen oder überhaupt die Diskussion noch einmal aufzumachen, sei in dieser Lage schlicht unmöglich gewesen. Dabei sei ihr schon damals bewusst gewesen, dass der strenge Wert von 40 Mikrogramm einige deutsche Kommunen in die Bredouille bringen würde, sagt Weisgerber. Das EU-Parlament winkte den Grenzwert abermals durch. Die Vorlage wurde zur Richtlinie, die CDU-geführte Bundesregierung setze ihn in nationales Recht um.

Ein anderes Ausschussmitglied, das namentlich nicht genannt werden will, erinnert sich heute ähnlich an die damalige Diskussion: „Es gab keine relevante politische Diskussion über diesen Grenzwert im Europäischen Parlament und im Umweltausschuss. Damals lag der politische Fokus auf den Feinstaubgrenzwerten. Lediglich im Rat kam man schnell zu der

Schlussfolgerung, dass der NO₂-Grenzwert von 40 Mikrogramm mit verhältnismäßigem Aufwand nicht zu erreichen ist. Dies führte zu der politischen Entscheidung der Mitgliedstaaten, die Einführung des Grenzwerts von 2012 auf 2015 zu verschieben.“ Die EU-Kommission habe es damals auch versäumt zu untersuchen, mit welchen sozialen und wirtschaftlichen Folgen zu rechnen sei, wenn es zu diesem Grenzwert komme. Anders als es oft dargestellt werde, habe sich die Autolobby für diese Diskussion gar nicht interessiert. Die Lobbyarbeit von Umweltverbänden, die politisch genauso kritisch hinterfragt werden müsse wie die der Autoindustrie, werde häufig unterschätzt: „Es gab Papiere der Generaldirektion Umwelt, die lasen sich, als ob sie 1:1 von Greenpeace übernommen worden sind.“

Bestimmung des Grenzwerts 1999 und die Bestätigung 2008

Und ein weiterer ehemaliger einflussreicher Europapolitiker gibt über den damaligen Gesetzgebungsprozess gern Auskunft – auch er will anonym bleiben. „Es war bei solchen Grenzwertdiskussionen immer so: Die werden irgendwie gesetzt, die kommen irgendwoher. Dann gibt's gar kein sauberes Überprüfungsverfahren, dass man abschätzt, ob das geht und was da geht. Diese Werte setzten sich einfach fest und werden beschlossen“, sagt er. Auf Regierungsseite spielten die Umweltminister eine wichtige Rolle. „Da sammeln sich eigentlich die Leute, die relativ gleich gesinnt sind. Dann kommt das irgendwann ins Plenum, die anderen Ausschüsse dürfen auch noch beraten, klar. Deren Meinung wird aber meistens nur begrenzt wahrgenommen“, berichtet er. Wenn es in Brüssel aus dem Ausschuss ins Parlament gehe, so der konservative Politiker, gebe es den „Trilog“, dann verhandele derjenige im Parlament, der Berichterstatter war. Das war damals eben Holger Kraemer von der FDP. Der habe sich um einen „vernünftigen Kompromiss“ bemüht, müsse aber als Berichterstatter und Ausschussvorsitzender die Mehrheit respektieren, auf den Ratspräsidenten und die Kommission, die „immer am längeren Hebel“ sitze, komme es an. Weil der „Trilog“ nicht öffentlich stattfindet, beginne dann immer das „Ramschen hinter verschlossenen Türen“. Als Berichterstatter oder als Ausschussvorsitzender, so sei das auch bei Kraemer gewesen, könne man nur „ein paar Steine ins Wasser werfen.“

Welche Auswirkungen haben diese zwei Prozesse – die Bestimmung des Grenzwerts 1999 und die Bestätigung 2008 – auf die aktuelle Diskussion? Politisch könnte es vor allem die Grünen in Verlegenheit bringen, weil sie die Grenzwerte und die Gerichtsentscheidungen mit großer Vehemenz verteidigen, gerade in Baden-Württemberg, wo die Auseinandersetzung besonders scharf geführt wird. Die grüne Landesvorsitzende Sandra Detzer sagte zu Beginn der Woche, dass die Luft nicht sauberer werde, indem man „Messwerte frisiere“ und „Grenzwerte attackiere“. Bei den Fahrverboten, die auf dem 40-Mikrogramm-Grenzwert basieren, kann sich keine Landesregierung gegen die Urteile von Verwaltungsgerichten stellen. Eine Klage vor dem Bundesverfassungsgericht oder eine Änderung der EU-Richtlinie könnten an den Fahrverboten dafür etwas ändern – vorausgesetzt es gibt auf europäischer Ebene den entsprechenden politischen Willen dazu.

Neue Gefahren wie ultrafeiner Feinstaub

Bemerkenswert ist, dass nun – zwei Jahrzehnte nach der Entscheidung – öffentlich so kontrovers diskutiert wird, wie es eigentlich zu Beginn des EU-Gesetzgebungsverfahrens erforderlich gewesen wäre. Sogar die recht kritische Bewertung des Abgasuntersuchungsausschusses des Bundestags im Jahr 2017 löste keine größere Debatte aus. Gegenstand des Ausschusses war zwar nicht die Prüfung von Stickoxid-Grenzwerten, dennoch ist das Thema dort diskutiert worden. Auf Seite 492 des Abschlussberichts heißt es dann zusammenfassend über die zweite Anhörung von Sachverständigen: „In Deutschland

bestehen keine toxikologisch bedenklichen NO₂-Werte in öffentlich zugänglichen Bereichen. Es gibt keine wissenschaftlich erwiesenen Zahlen dazu, wie viele Menschen aufgrund grenzwertüberschreitender NO₂-Expositionen erkrankt oder gar gestorben sind. Überschreitungen von NO₂-Grenzwerten an bestimmten Orten allein haben relativ wenig Aussagekraft. Es kommt vielmehr auf die an einem Ort bestehende Komposition beziehungsweise Mischung mit anderen Giftstoffen an.“ Zwar gab es Kritik an dem Gutachter Helmut Greim, der vor dem Ausschuss referiert hatte und dem vorgeworfen wurde, Lobbyist der Autoindustrie zu sein. Aber kritische Nachfragen hätten vielleicht nicht geschadet.

Wie könnte ein Ausweg aus diesem Dilemma aussehen? Die Frage, wie gefährlich, wie toxisch NO₂ tatsächlich ist, wo der Grenzwert liegen sollte, ist unter Wissenschaftlern weiter umstritten. Manche sagen, jüngere Studien würden niedrig bemessene Grenzwerte tendenziell stützen. Alexander Kekulé hingegen rät zu Pragmatismus – und dazu, die Vorschriften in Europa an die der Vereinigten Staaten anzupassen. „Auch unter Einbeziehung der neuesten Forschungsergebnisse ist unter Fachleuten umstritten, ob der Wert von 40 Mikrogramm pro Kubikmeter medizinisch gerechtfertigt ist. Die sehr strenge amerikanische Umweltbehörde empfiehlt 100 Mikrogramm, und dieser Wert ist erst im April 2018 überprüft worden“, sagt Kekulé. Zugleich gebe es neue Gefahren, zum Beispiel den ultrafeinen Feinstaub von modernen Benzinmotoren. Diese Gefahren erfasse man mit einer Stickoxid-Messung aber gar nicht.

Quelle: F.A.Z.