

Gesundheitsgefahr Feinstaub

Kurzzusammenfassung

Die Grünen fordern die rasche Umsetzung von wirksamen Maßnahmen zur Reduktion der Feinstaubbelastung. Feinstaub-belastete Luft ist eine gravierende Gesundheitsgefahr. Kinder und ältere Menschen sind besonders betroffen. Hauptverursacher sind Verkehr, Industrie, Hausbrand und Landwirtschaft. Zuständig sind insbesondere das BMLFUW (bisher BM Pröll) und die Bundesländer. Maßnahmen müssen daher gleichzeitig auf Bund-, Länder- und Gemeindeebene umgesetzt werden. Das Problem ist seit Jahren akut, die Lösungen liegen am Tisch.

Problemaufriss

Die gesundheitsgefährdende Feinstaubbelastung in Österreich nimmt seit Jahren zu - sowohl was die Feinstaubkonzentration als auch was die flächenhafte Ausdehnung anbelangt. Kurze Erleichterungen gehen nur auf warme Winter zurück.

BM Pröll und einige Bundesländer verabsäumten es trotzdem, wirksame Gegenmaßnahmen zu setzen. Feinstaub-belastete Luft ist eine gravierende Gesundheitsgefahr. Kinder sind besonders betroffen.

Grüne Position

Feinstaub: Die zentralen Forderungen der Grünen

Ein wirksames Feinstaubgesetz

- Ausweitung der möglichen Maßnahmen zur Bekämpfung der Feinstaubbelastung für die Länder (z.B. in den Bereichen Verkehr, Maschinen etc.)
- Zurücknahme des Vetorechts bei Tempolimits für den Verkehrsminister
- Einführung eines offiziellen Messsystems und Festlegung von gesetzlichen Grenzwerten für Ultrafeinstaub (PM_{2,5})
- Keine Genehmigung von Straßenbauten oder Betrieben mit hohen Emissionen in bereits belasteten Gebieten
- Antrags- bzw Klagerechte für BürgerInnen auf Erlassung von Feinstaubmaßnahmen

Maßnahmen in den Bereichen Verkehr, Industrie & Gewerbe, Haushalte (Auswahl)

- Tempolimits (z.B. 30/80/100) und Verkehrsbeschränkungen in belasteten Gebieten
- Wechselweise Fahrverbote (für Autos mit geraden und ungeraden Kennzeichen)

- Emissionsgrenzwerte für Offroad-Maschinen und Überprüfung
- Finanzierung und Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs in Ballungsräumen
- Partikelfilter-Nachrüstung für PKW, LKW, Busse, Baumaschinen, Traktoren
- Partikelfilter für die Fahrzeugflotten von Bund, Ländern und Gemeinden
- Strengere EU-Emissionsvorgaben für schwere Nutzfahrzeuge
- Erhöhtes Roadpricing für LKW ohne Partikelfilter
- Emissionsmindernde Maßnahmen bei großen Industrieanlagen (Sanierungen, Filter) durch Verschärfung der Emissionsverordnungen durch den Wirtschaftsminister
- Feinstaub-reduzierende Ausschreibungs-Kriterien bei großen Bauvorhaben
- Tausch veralteter Heizkessel durch moderne, emissionsarme Heizungen
- Verstärkte Wärmedämmmaßnahmen bei Althausanierungen

Feinstaub macht krank:

Wie können sich Betroffene rechtlich wehren?

2001 trat die EU-RL mit einem klaren Stufenplan zur Reduktion der Feinstaubkonzentration in Kraft, ab 1. 1. 2005 sollte zum Schutz der Gesundheit jedenfalls die tägliche Feinstaubkonzentration von 50 µg/m³ nicht öfter als 35mal im Jahr überschritten werden. Zu diesem Zweck sollten kurz- und mittelfristige Maßnahmen gesetzt werden. Die Jahre bisher blieben ungenützt: Außer messen, nichts gewesen, müssen entnervte BürgerInnen resümieren. Im Jahr 2005 war bereits Ende 2005 der zulässige Jahres-Spielraum in folgenden Städten mehr als ausgeschöpft und wurde daher die Gesundheit richtlinienwidrig geschädigt.

Im März 2005 unternahm ein Bürger Rechtsschritte gegen die Stadt München und das Bundesland Bayern wegen Überschreitung der zulässigen Feinstaubkonzentration. Im Mai 2005 verurteilte das Verwaltungsgericht Stuttgart aufgrund von Bürgerklagen, das Land Baden-Württemberg zur Aufstellung eines Aktionsplans für Stuttgart zur Reduktion der Feinstaubbelastung. Die letzte Instanz in Deutschland hat die Rechtsfrage dem Europäischen Gerichtshof vorgelegt (siehe dazu unten).

Zur Unterstützung der österreichischen BürgerInnen gab Abg. Dr. Glawischnig 2006 eine Studie an Univ.-Prof. Dr. Monika Hinteregger, Universität Graz zur Frage in Auftrag (Feinstaub: Europarechtliche und privatrechtliche Rechtsschutzinstrumente) Die Studie kommt zu folgenden Ergebnissen:

Richtlinienwidriges Immissionsschutzgesetz-Luft

Der österreichische Gesetzgeber hat die RL 96/62/EG über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität nicht korrekt umgesetzt. Es fehlt der Auftrag an die

Behörden (Landeshauptleute), bereits bei Gefahr einer Grenzwertüberschreitung kurzfristig Aktionspläne bzw Maßnahmen zur Reduktion zu erlassen. Das österreichische Immissionsschutzgesetz-Luft verlangt nur, dass nach Messung und Ausweisung einer Grenzwertüberschreitung bei Feinstaub eine Ursachenanalyse zu erstellen ist und danach erst ein Maßnahmenkatalog zu erlassen ist. Nach diesem System sind erst mehr als 21 Monate nach der Grenzwertüberschreitung Maßnahmen zur Reduktion zu setzen. Wie wir wissen, ist auch diese Frist oft nicht eingehalten worden, sodass auch im Jahre 2005 noch der Grenzwert überschritten wurde (und wird). Abg. Dr. Glawischnig machte dies zum Gegenstand einer EU-Beschwerde, um ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich anzuregen. Dieses Beschwerderecht kommt jedem/jeder Bürger/in zu.

Unterlassungsklage gegen öffentlichen Straßenerhalter hat am meisten Chancen

Niemand darf sein Grundstück so benutzen, dass die ortsübliche Nutzung des Nachbargrundstücks verunmöglicht wird. Das Allgemeine Bürgerliche Gesetzbuch gibt dem betroffenen Nachbarn in einem solchen Fall, das Recht, den schädigenden Nachbarn auf Unterlassung (des störenden Tuns) zu klagen. Das Aufbringen und Wegräumen von Streugut ist eine private Erhaltungstätigkeit des Staates. Gegen die Aufwirbelung von Streugut kann der Nachbar/die Nachbarin mit Unterlassungsklage vorgehen, wenn dies zur Überschreitung der zulässigen Feinstaubkonzentration auf seinem Grundstück oder in seinem Wohnbereich führt. Eine Immission, die einen gesetzlichen Grenzwert klar verletzt, kann niemals ortsüblich sein (Zusammenschau der Rechtsordnungen und richtlinienkonforme Interpretation der Ortsüblichkeit).

Will der/die Nachbar/in gegen die Verkehrsimmissionen selbst vorgehen, wenn sich herausstellt, dass diese zur Verletzung der Grenzwerte führen, muss er sich auf den europarechtlichen Effektivitätsgrundsatz (effet utile, Grundsatz der größten Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts) stützen: Die innerstaatliche Rechtsordnung muss so ausgelegt werden, dass die Rechte, die den Bürger/inne/n aus dem Gemeinschaftsrecht erwachsen, geschützt sind. Die Einhaltung des Feinstaub-Grenzwerts ist aus europarechtlicher Sicht ein Recht des Bürgers/der Bürgerin. Wenn es um Feinstaub geht, müssen die österreichischen Gerichte daher von der bisherigen Judikatur, dass man sich gegen die durch den Verkehr verursachten Immissionen nicht mit einer privatrechtlichen Unterlassungsklage zur Wehr setzen kann, abgehen.

Die Unterlassungsklage nach § 364 Abs 2 ABGB hat den Vorteil, dass kein Schadensnachweis zu erbringen ist.

Gelingt ein Schadensnachweis (z.B. medizinischer Nachweis einer Feinstaubeinlagerung in der Lunge und Funktionsstörung), so eröffnen sich weitere rechtliche Möglichkeiten:

Dann kann der/die Betroffene auch eine Amtshaftungsklage erheben, etwa weil ein säumiger Landeshauptmann/eine säumige Landeshauptfrau keinen effektiven Maßnahmenkatalog erlassen hat. Aber auch eine Staatshaftungsklage gegen die Republik Österreich wegen mangelnder Umsetzung des Art 7 Abs 3 RL 96/62/EG durch das Immissionsschutzgesetz-Luft bzw. wegen fehlender Erlassung von Aktionsplänen durch die zuständigen Behörden könnte Erfolg haben.

Feinstaubklage Graz:

Die Feinstaubklage in Graz wird vom Grün-Alternativen Verein zur Unterstützung von Bürgerinitiativen unterstützt. Der Kläger hat gegen die Republik und das Land Steiermark im Jahre 2005 eine Feststellungsklage eingebracht: Wegen der laufenden Überschreitung des Feinstaubgrenzwerts will er die gerichtliche Feststellung, dass die Republik und das Land Stmk die Kosten für seine zukünftigen Gesundheitsschäden zu übernehmen hat. Das Verfahren ging bis zum Obersten Gerichtshof. Die Feststellungsklage wurde zugelassen, aber der OGH meinte, dass der Kläger das Fehlverhalten der Behörde und seine konkrete, individuelle Gefährdung näher nachweisen müsste. Im Sommer erging in erster Instanz neuerlich ein abweisendes Urteil. Dagegen wird der Kläger berufen.

Ganz wichtiges EuGH-Urteil in Sachen Feinstaub:

In seiner Entscheidung vom Juli 2008 hielt der EuGH sinngemäß fest: Natürliche und juristische Personen, die unmittelbar von der Gefahr einer Überschreitung der Grenzwerte oder der Alarmschwellen betroffen sind, müssen daher bei den zuständigen Behörden - gegebenenfalls unter Anrufung der zuständigen Gerichte - erwirken können, dass beim Vorliegen einer solchen Gefahr ein Aktionsplan erstellt wird. Damit ist klar, dass das Feinstaubgesetz (Immissionsschutzgesetz-Luft) reformiert werden muss, um BürgerInnen entsprechende Klage- oder Antragsrechte einzuräumen. Das EuGH-Urteil ist aber auch schon unmittelbar anwendbar. Die Grünen werden von diesem Recht Gebrauch machen und entsprechende Anträge auf Aktionspläne in Wien (bei Landesrätin Sima) und in Graz (bei Landesrat Wegscheider) stellen.

Harte Fakten

Novelle 2006 war schwerer Rückschlag:

Am 1.März 2006 haben ÖVP und BZÖ im Nationalrat eine Novelle zum Immissionsschutzgesetz-Luft ("Feinstaubgesetz") beschlossen. Die Novelle bedeutete eine klare Verschlechterung zur alten Rechtslage und ist EU-widrig:

Fast alle Bundesländer hatten zum vorliegenden Gesetz negative Stellungnahmen abgegeben. Grund dafür sind folgende Verschlechterungen im Gesetz:

Vetorecht bei Tempolimits für den Verkehrsminister (damals Gorbach)

Dem Verkehrsminister wird bei der Verhängung von Tempolimits durch die Landeshauptleute ein Vetorecht eingeräumt. Geschwindigkeitsbegrenzungen auf Autobahnen und Schnellstraßen werden auf drei Monate limitiert. Soll die Beschränkung länger gelten, ist die Zustimmung des Verkehrsministers notwendig. Der Verkehrsminister kann also Tempolimits nach drei Monaten aufheben, bzw. Tempo-160 Teststrecken auch in Feinstaub-belasteten Gebieten gegen den Willen der Länder durchsetzen.

Die Maßgabe, dass verkehrsbeschränkende Maßnahmen auf Autobahnen und Schnellstraßen, wenn sie länger als drei Monate gelten sollen, der Zustimmung des Verkehrsministers bedürfen, stellt einen verfassungsrechtlich bedenklichen Eingriff in

die Vollzugshoheit der Landeshauptleute dar. Dies umso mehr als der sachlich unzuständige Minister entscheiden soll, ob die nach dem Immissionsschutzgesetz-Luft und den zugehörigen EU-Richtlinien notwendige mittel- oder langfristige Maßnahme gesetzt werden darf (§ 14 Abs 1).

Entgegen den ursprünglichen Intentionen des Novellenentwurfs wurde die Palette der möglichen Maßnahmen zur Bekämpfung der Feinstaubbelastung nicht erweitert sondern eingeschränkt (insbesondere § 13 Abs 2 letzter Satz hinsichtlich Maschinen, Geräte und sonstige mobile Einrichtungen sowie Ausnahmenkatalog in § 14 Abs 2 hinsichtlich des Verkehrs).

Lex Spielberg - Europarechtskonformer Judikatur wurde der Boden entzogen

Neue Betriebsgenehmigungen in feinstaubbelasteten Regionen sind nun auch dann erlaubt, wenn die Behörde ankündigt, andere Feinstaub-Quellen auf lange Sicht zu sanieren. Konkret bedeutet das, dass ein Gewerbebetrieb auch dann genehmigt werden darf, wenn dadurch die Feinstaubgrenzwerte noch stärker überschritten werden, es besteht lediglich die schwammige Verpflichtung, die Belastung irgendwann einmal zu senken. Die betroffene Bevölkerung muss also damit rechnen über viele Jahre und gesetzlich gedeckt (aber EU-rechtswidrig!) mit hoher Feinstaubbelastung leben zu müssen.

Feinstaub: was ist das?

Staub ist ein komplexes, heterogenes Gemisch aus festen bzw. flüssigen Teilchen, die sich hinsichtlich ihrer Größe, Form, Farbe, chemischen Zusammensetzung, physikalischen Eigenschaften und ihrer Herkunft bzw. Entstehung unterscheiden. Üblicherweise wird die Staubbelastung anhand der Masse verschiedener Größenfraktionen beschrieben. Die Größe der Partikel ist aus hygienischer Sicht von entscheidender Bedeutung, da sie die Eindringtiefe in den Atemwegstrakt bestimmt. Als Feinstaub (PM10) werden Staubpartikel mit einem Durchmesser von weniger als 10 Mikrometer (1 Mikrometer = 1/1000 Millimeter) bezeichnet. Die mikroskopisch kleinen Feinstaubpartikel können bis tief in die Lunge gelangen und sind daher besonders gesundheitsschädlich.

Feinstaub: woher kommt er?

Die wesentlichen Verursacher von Feinstaub sind die Sektoren Industrie, Verkehr, Landwirtschaft, Kleinverbraucher und teilweise der Ferntransport aus dem Ausland. Der Sektor mit den größten Zuwachsraten ist der Straßenverkehr. Hauptverursacher ist hier Rußpartikel aus Dieselfahrzeugen, sowie Abrieb an Reifen und Bremsen und das Aufwirbeln von Streusplitt. Hauptverantwortlich für die hohen Zuwachsraten aus dem Verkehr sind neben der Zunahme des LKW-Verkehrs v.a. der in den vergangenen Jahren in Österreich enorm gestiegene Dieselanteil bei PKW bei Neuzulassungen. Besonders hohe Feinstaub-Belastungen weisen verkehrsnaher städtische Standorte auf. Bei vielen, vor allem innerstädtischen Gebieten und Ballungsräumen ist eindeutig der Straßenverkehr Hauptverursacher der Feinstaubbelastung. Vor allem LKW und Busse tragen überproportional zur Feinstaubbelastung bei.

Beispiel Steiermark: Verteilung von Feinstaub

52,2 % Verkehr

26,1 % Industrie

11,3 % Landwirtschaft

10,4 % Hausbrand

Quelle: Bericht der Feinstaub-Projektgruppe, Land Steiermark

Feinstaub – Die Gesundheitsgefahr. Kinder besonders gefährdet.

"Inzwischen liegen Dutzende Studien vor, die zeigen, dass der statistische Zusammenhang von Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit mit der Schwebstaubbelastung signifikanter ist als mit anderen Luftschadstoffen"
(Umweltbundesamt, Umweltkontrollbericht, 2001)

Feinstaub ist gesundheitsgefährlich. Zahlreiche Untersuchungen zeigen, dass Feinstaub schwere Gesundheitsschäden und das Ansteigen der Sterblichkeitsrate aufgrund von Herz-Kreislaufkrankungen und Lungenkrebs verursachen. Laut Untersuchungen der WHO wurden im Jahr 2000 durch Feinstaub die durchschnittliche Lebenszeit der Bevölkerung in der EU25 um 8,2 Monate verkürzt. In Österreich sterben laut einer aktuellen Studie der EU-Kommission (in Zusammenarbeit mit der WHO) mehr als 4.600 Menschen pro Jahr durch verkehrsbedingte Luftschadstoffe. Hauptverursacher ist Feinstaub. Die durchschnittliche Lebenserwartung der in Österreich lebenden Menschen verkürzt sich durch die Luftverschmutzung um 4 bis 6 Monate. In der gesamten EU sterben jährlich 288.000 Menschen an den Folgen der Luftverschmutzung.

Schwebstaubpartikel mit einem Durchmesser von mehr als etwa 10mm werden durch die Nase aus dem Luftstrom ausgefiltert oder lagern sich im Rachen ab. Kleinere Partikel, also die Feinstaubfraktion, gelangen in die Luftröhre und die Atemwege, diejenigen unter etwa 2 mm sogar bis in die kleinsten Bronchiolen und die Lungenbläschen.

Dr. David Groneberg, Pneumologe an der Berliner Charité, hat die Auswirkungen des schädlichen Feinstaubes untersucht. Er sagt: *"Die kaum sichtbaren Partikel legen sich in unsere Atemwege. Folge: chronische Bronchitis, Lungenentzündung, Asthma, Bronchialkrebs, Krebs in den oberen Luftwegen, Schlaganfälle, Infarkte. Steigt die Konzentration von Schwebstaub um 10 Mikrogramm pro Kubikmeter Luft, gibt es drei Prozent mehr Asthmatiker, ein Prozent mehr Krankenhaus-Patienten und eine sechs Monate geringere Lebenserwartung."*

Wer in Gebieten mit hoher Feinstaubbelastung lebt, ist einem höheren Schlaganfallrisiko ausgesetzt und weist ein erhöhtes Risiko für Lungenkrebs, Herz-Lungen-Erkrankungen, Atemwegserkrankungen, chronischen Husten, Bronchitis, Verschlechterung der Lungenfunktionswerte v.a. bei Kindern sowie eine Verkürzung der Lebensdauer auf. Kurzfristig hohe Werte bei der Feinstaubbelastung, wie sie an zahlreichen Orten in Österreich häufig auftreten, führen zu erhöhter Sterblichkeit, vermehrten Spitalerträgen, besonders wegen Atemwegs- und Herz-

Kreislaufkrankungen, erhöhter Medikamenteneinnahme bei Asthmakranken. Studien belegen umgekehrt, dass eine Reduktion der Feinstaubkonzentration einen positiven Effekt auf die menschliche Gesundheit hat.

Insbesondere Kinder, aber auch Risikogruppen und alte Menschen sind von der Feinstaubbelastung gesundheitlich besonders stark betroffen. Laut WHO belegen zahlreiche Studien einen klaren Zusammenhang zwischen Luftverschmutzung und Gesundheitsbelastung von Kindern. Kinder sind aus durch Luftschadstoffe überproportional betroffen. Die Lungen sind noch nicht voll entwickelt, Kinder bewegen sich mehr und öfter im Freien als Erwachsene. Hohe Feinstaubbelastung beeinträchtigt die Entwicklung der Lungenfunktion von Kindern. Auch eine Verschlechterung des Zustands von an Asthma leidenden Kindern und das Auftreten von Husten und Bronchitis bei Kindern durch Feinstaub ist klar belegt.

Bereits im Jahr 1999 hat die WHO in einer Studie die gesundheitlichen Folgen und die wirtschaftlichen Kosten der verkehrsbedingten Luftverschmutzung für Österreich, Frankreich und die Schweiz untersucht. Als Leitschadstoff wurde Feinstaub gewählt. Es wurde untersucht, welcher Anteil gewisser Krankheiten der Luftverschmutzung auf Emissionen aus dem Verkehr zurückzuführen sind. Bei den Berechnungen wurden konservative Annahmen getroffen, so dass die Resultate als Mindestschätzung anzusehen sind. Die durch den Verkehr in Österreich verursachten Gesundheitskosten belaufen sich laut WHO-Studie auf 2,9 Mrd. Euro pro Jahr. 20.600 Bronchitis-Fälle bei Kindern unter 15 Jahren, 15.000 Asthmaanfänge bei Kindern unter 15 Jahren werden laut WHO auf verkehrsverursachte Luftschadstoffe verursacht.