

Divergierende Interessen

Der Kampf um saubere Luft in den Städten

Melanie Nagel

1 Einleitung

Die Luftverschmutzung in den Städten ist laut der Weltgesundheitsorganisation (WHO) eine der größten Gefahren für die Gesundheit der Menschen – auch wenn sich die Problemlage seit den 1990er Jahren, so das Umweltbundesamt (UBA 2022), deutlich verbessert hat. Die Europäische Umweltagentur (EEA 2019b) beklagt in diesem Zusammenhang 422.000 vorzeitige Todesfälle durch Feinstaub-Exposition für das Jahr 2015 in Europa (EEA 2019b). Hauptgrund für die Luftverschmutzung ist der motorisierte Straßenverkehr, der den größten Anteil der Emissionen¹ (wie Stickstoffdioxid (NO₂) und Feinstaub) verursacht. PKWs und LKWs stoßen pro Fahrzeug zwar weniger Schadstoffe aus als vor 30 Jahren, jedoch hat der Verkehr insgesamt zugenommen. Durch sogenannte ›Rebound-Effekte‹ (mehr und größere Autos und LKWs, mehr Fahrleistung) kommt es dazu, dass sich der Schadstoffausstoß trotz verbesserter Technik stark erhöht hat. Im Zuge der 2015 bekannt gewordenen Dieselabgasaffäre wurde zudem deutlich, dass der Schaden durch die ausgestoßenen Diesel-Emissionen weitaus drastischer ausfällt als bisher angenommen. Besitzer:innen von Dieselaautos beklagen einen Wertverlust ihrer Autos. Zudem belasten die Kosten für die gesundheitlichen Folgen und krankheitsbedingten Ausfälle die Gesellschaft.

Die Aarhus-Konvention, die die Staaten der europäischen Region 1998 verabschieden und die 2001 in Kraft trat, sieht das Recht auf Umweltinformation, eine Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vor. Basierend darauf wurde 2006 in Deutschland dieses Recht für anerkannte Umweltverbände eingeführt. Daraufhin klagte unter

1 Zur begrifflichen Erklärung: Als Emissionen (vom lateinischen *emittere*, herauschicken) werden Störfaktoren bezeichnet, die durch menschliche Aktivitäten in die Umwelt gelangen. Immissionen (vom lateinischen *immittere*, hineinschicken) hingegen werden Störfaktoren genannt, die aus der Umwelt auf den Menschen einwirken (Deutscher Naturschutzring 2023).

anderem die Deutsche Umwelthilfe (DUH) in vielen Städten für ein Recht auf saubere Luft – mit Erfolg, wie die Studie von Bothner et al. (2022) bestätigt. Die Städte stehen deshalb besonders unter Druck und versuchen, mit Luftreinhalteplänen die Emissionswerte zu verbessern.

Je nach Kontext und Akteurskonstellation findet eine Politisierung des Themas saubere Luft in den häufig stark polarisierten öffentlichen Debatten statt. Der Druck auf die Städte kommt aus verschiedenen Richtungen: Handel und Gastronomie, Autoindustrie und eine mächtige Auto-Lobby (vgl. Traufetter 2019) setzen sich für die Beibehaltung oder gar den Ausbau bestehender Strukturen ein. Hingegen kämpfen Umweltschutzverbände, Bürgerinitiativen, Aktivist:innen und einzelne Bürger:innen – gestärkt durch juristische Verfahren und EU-Vorgaben – für mehr saubere Luft und Umweltgerechtigkeit in den Städten.

Hieraus ergeben sich eine Reihe von Fragen, die nachfolgend zu diskutieren sind. Wie gehen die Städte argumentativ mit dem erhöhten Handlungsdruck um, der durch Klagen für saubere Luft und Forderungen nach mehr Klimaschutz entsteht? Welche Rolle spielen hierbei neue wissenschaftliche Erkenntnisse zur Dringlichkeit der Problematik und zur Wirksamkeit der Maßnahmen? Wie stark politisiert stellen sich die Debatten in den Städten dar? Welche Argumentationsmuster sind in den einzelnen Fallstudienstädten vorherrschend und welche Muster sind fallübergreifend erkennbar?

2 Diskursive Aushandlungsprozesse für saubere Luft in den Städten

Politische Probleme sind nicht einfach gegeben, sondern sozial konstruiert. Ob sich eine Situation als politisches Problem darstellt, hängt davon ab, welche Narrative in der öffentlichen Debatte vorherrschend sind (vgl. Hajer 1993: 44). In den frühen 1990er Jahren wiesen viele Beobachter:innen darauf hin, dass Rhetorik und Argumentation in der politischen Auseinandersetzung und deren Analyse eine bedeutende Rolle spielen (vgl. Fischer/Forester 1993; Fischer 2003; Hajer 2002). Zuvor war in der positivistischen Tradition Sprache »nur« als ein neutrales Übertragungsmedium angesehen worden. Später wurde in der postpositivistischen Perspektive jedoch Sprache selbst problematisiert und als ein System anerkannt, das die Welt nicht nur beschreiben, sondern auch gestalten kann (vgl. Hajer 1993: 44).

Maarten Hajers Ausführungen zur Debatte über den sauren Regen in Großbritannien verdeutlichen diese Sichtweise, die sich auf Grund von Bildern, denen eine bestimmte Bedeutung zugewiesen wird, über die Zeit verändert. Die Analyse dieser diskursiven Konstruktionen ist besonders aufschlussreich, wenn soziale und historische Bedingungen, in denen diese produziert und reproduziert werden, mit einbezogen werden. Zudem werden Positionen und Gegenpositionen der Akteure im Kontext sozialer Praktiken, aus denen soziale Konstrukte entstehen, mit in die Ana-

lyse integriert (vgl. Hajer 1993). Diskurse werden definiert als Gesamtheit von Ideen, Konzepten und Kategorien, durch die sozialen und physischen Phänomenen eine Bedeutung zugesprochen wird (vgl. Hajer/Versteeg 2005). Diskurskoalitionen sind demnach eine Gruppe von Akteuren, die ein soziales Konstrukt teilen (vgl. Hajer 1993: 45).

Um die politische Aushandlung sauberer Luft in deutschen Ballungsräumen zu untersuchen, wurden in dieser Studie fünf große Städte mit Luftverschmutzungsproblemen ausgewählt, die nach den Kriterien von Seawright und Gerring (2008) variieren mit Blick auf relevante Merkmalsausprägungen, um möglichst diverse Fälle zu untersuchen. Aus methodischen Überlegungen der besseren Vergleichbarkeit wurden jeweils Städtepaare nach dem Prinzip der ›matching cities‹ (Kern et al. 2022) gebildet und dabei München und Stuttgart als Städte mit Standorten der Automobilindustrie, Berlin und Hamburg als Stadtstaaten sowie Dresden als ostdeutsche Stadt ausgewählt. Zudem sind fallspezifische Besonderheiten vorhanden, die Einfluss auf die Luftqualität haben: In München gibt es die Besonderheit, dass im Jahr 2021 die Zuständigkeit für Luftreinhaltepläne von der Regierung Oberbayern an die Stadt München übergegangen war. Stuttgart hat auf Grund der Talkessellage eine geografisch besonders herausfordernde Situation für die Luftreinhaltung. Berlin ist Standort vieler international agierender Organisationen und vereint alle föderalen Ebenen (Kommune, Land und Bund). Hamburg ist auch ein Stadtstaat und auf Grund der Hafenanlage besonders von den Emissionen der Schiffe betroffen. Dresden ist hingegen durch die Nähe zu Tschechien und Polen besonders von grenzüberschreitender Luftverschmutzung beeinflusst, hat jedoch – durch die große und weniger dicht bebaute Stadtfläche – mehr Luftzirkulation und dadurch einen geringeren Problemdruck durch schlechte Messwerte.

Für eine systematische Untersuchung wurde in dieser Studie eine Kombination der Methoden der Diskursnetzwerkanalyse (DNA) (vgl. Leifeld 2017, 2020, 2013), Expert:innen-Interviews und Dokumentenrecherche gewählt. Die DNA vereint Diskursanalyse mit Netzwerkanalyse und ermöglicht die dynamische Untersuchung von Akteurs- und Konzeptbeziehungen (vgl. Leifeld 2020). Damit werden diskursive Aushandlungsprozesse zwischen unterschiedlichen Diskurskoalitionen anhand der lokalen Presseberichterstattung² über einen Zeitraum von fünf Jahren erhoben und in verschiedenen Zeitabschnitten vergleichend analysiert. Um mögliche Verzerrungseffekte durch Mechanismen der Presseberichterstattung zu reduzieren und zusätzliche detailliertere Informationen zu erheben, werden diese

2 Die Zeitungsberichte für diese DNA wurden systematisch über Schlagwortsuche ›Luftverschmutzung‹ oder ›Luftqualität‹ in Kombination mit dem Städtenamen, zum Beispiel ›AND Berlin‹ erhoben und mit der DNA-Software manuell kodiert. Weitere Details und Codebook sind hier erhältlich: <https://enveurope.springeropen.com/articles/10.1186/s12302-022-00640-0#Sector> (abgerufen am 20.12.22)

Daten mit Expert:innen-Interviews und Dokumentenanalysen trianguliert. Die Interviews wurden mit besonders aktiven und einflussreichen Diskursakteuren oder Expert:innen geführt. Bei der Dokumentenanalyse wurden alle relevanten Quellen und vor allem die Luftreinhaltepläne der Städte untersucht.

3 Die staatliche Gewährleistung sauberer Luft in den Städten

Saubere Luft ist lebensnotwendig und dennoch nicht in jeder Stadt für alle Bewohner:innen gleichermaßen ohne erhöhte Schadstoffmesswerte vorhanden. Die Luftqualität wird von staatlicher Seite reguliert und durch festgelegte Messungen kontrolliert. Durch politische Maßnahmen soll verhindert werden, dass die festgesetzten Grenzwerte überschritten werden und gesundheitsschädliche Luftverschmutzung bei Menschen und Umwelt Schaden verursachen. Bei Nichteinhaltung werden die Städte durch Strafzahlungen sanktioniert. Ungeachtet der klaren Vorgaben stößt die staatliche Gewährleistung sauberer Luft in den Städten auf zahlreiche Widerstände.

3.1 Staatliche Gewährleistung auf verschiedenen politischen Ebenen

Die Luftreinhaltung in deutschen Städten ist stark beeinflusst durch die EU-Regulation. Diese wurde seit der Konvention von 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Verschmutzung (LRTAP Long-Range Transboundary Pollution) stetig verstärkt. 1996 verständigten sich die EU-Mitgliedstaaten auf die Rahmenrichtlinie für Luftqualität (AAQ Ambient Air Quality Framework Directive) 96/62/EG, um eine bessere Luftqualität zu erreichen (vgl. Bagayev/Lochard 2017). 2008 beschlossenen der Europäische Rat und das Europäische Parlament die Richtlinie 2008/50/EG mit strengeren Grenzwerten für Luftschadstoffe, wie zum Beispiel Schwefeldioxid (SO₂) und Stickoxide (NO). Zudem wurden die Mitgliedstaaten verpflichtet, Anstrengungen zu unternehmen, um Emissionen, besonders Feinstaub (PM particulate matter), zu reduzieren (vgl. Kuklinska et al. 2015). Die EU Luftqualitätsrichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, die Luftqualität zu messen, zu beurteilen und durch strenge Luftqualitätspläne aufrechtzuerhalten, und sie verpflichtet sie darüber hinaus, diese Maßnahmen öffentlich zu kommunizieren (vgl. Bondarouk/Liefferink 2017: 733).

Bei der EU-Regulation im Bereich der Umweltpolitik werden Vorgaben von der EU-Ebene auf die lokale Ebene in den Mitgliedsländern – häufig unter Beteiligung nichtstaatlicher Akteure – übertragen. Dabei werden Umweltprobleme wie Luftverschmutzung, »reskaliert«, um die lokale Ebene der Umweltprobleme zu erreichen (vgl. Gollata/Newig 2019). Diese Mehrebenenpolitik (Multilevel Governance) ist ein Instrument, das vor allem bei der Implementation von Umweltregulation genutzt

wird. Aus der wissenschaftlichen Literatur ist bekannt, dass bei der Implementierung von EU-Richtlinien, insbesondere für Luftqualität, auf der lokalen Ebene häufig Probleme auftreten (vgl. Gollata/Newig 2019; Bondarouk/Liefferink 2017; Jordan 1999). Zu schwache oder fehlende Sanktionsmöglichkeiten bei der Nichteinhaltung der Vorgaben und die relativ hohe Komplexität schwächen diesen Ansatz. Trotz dieser Probleme ist das Konzept der Multilevel Governance ein erfolgreicher Ansatz, da das Wissen und die Erfahrung der lokalen Akteure genutzt werden. Diese können bei der Wahl der Maßnahmen zu einem gewissen Grad flexibel und den lokalen Gegebenheiten angepasst agieren.

Deutschland hat mit einem Bruttoinlandsprodukt von über 3,57 Billionen Euro bei weitem die stärkste Wirtschaft in Europa (Statista 2022). Die Automobilindustrie ist dabei die zentrale Säule des ökonomischen Erfolgs (vgl. Haas 2021; Traufetter 2019). Jedoch befindet sich diese Schlüsselindustrie in einem Transformationsprozess. Neue Mobilitätsformen könnten den ökonomischen Erfolg gefährden (vgl. Haas 2021). Zudem hat der ›Dieselskandal‹ im September 2015 das Vertrauen in die deutsche Autoindustrie durch betrügerische Fahrzeugmanipulationen und die faktische Nichteinhaltung der gesetzlichen Emissionsstandards nachhaltig beschädigt (vgl. Nunes/Park 2016). Ökonomische Interessen stehen somit im Konflikt mit einer umweltpolitischen Regulation für saubere Luft und dem Schutz der Gesundheit und Umwelt. Die Automobilindustrie und ihre Verbände haben daher ein starkes Interesse, strengere EU-Richtlinien und Schadstoffgrenzwerte zu verhindern (vgl. Nagel/Bravo-Laguna 2022; Traufetter 2019).

Die EU-Luftreinhalt Richtlinie EU 2008/50/EG soll von den Kommunen implementiert werden und fordert diese auf, ihre Anstrengungen für saubere Luft deutlich zu verstärken. Dass diese Richtlinie in vielen deutschen Städten nicht ausreichend umgesetzt wurde, ist spätestens seit dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs öffentlich bekannt (EU-Kommission 2021). Lange Zeit galt der Diesel als besonders umweltfreundliches Auto, und daher wurde in Europa auf diese Technologie gesetzt. Die Diesel-Verkaufszahlen stiegen bis zum Dieselskandal stetig an. Der Diesellabgasskandal (oder Dieseltgate), der bereits im September 2015 zunächst in den USA öffentlich wurde, brachte die systematischen Abgasmanipulationen des Autoherstellers Volkswagen, und kurze Zeit später auch anderer Hersteller wie Audi, Daimler, Porsche und BMW ans Licht (vgl. Bratzel 2018). Die Fahrzeuge mit manipulierter Software emittierten unter realen Fahrbedingungen deutlich mehr Stickstoffoxide (NO_x) und CO₂ als angegeben wurde.

Der öffentliche Aufschrei nach diesem Betrug blieb moderat, auch bedingt durch geschicktes Handeln und eine Verzögerungstaktik der Lobbyisten in Berlin und Brüssel (vgl. Traufetter 2019). Sammelklagen gegen VW führten dazu, dass einzelne Autobesitzer:innen für den entstandenen finanziellen Schaden an ihrem Auto entschädigt wurden. Jedoch gab es keine Klagemöglichkeit für den gesellschaftlichen Schaden, das heißt für die verschmutzte Luft und die dadurch entstandenen

gesundheitlichen Beeinträchtigungen für die Menschen in den Städten, die Natur, die Seen und Wälder (Interview B8).

Die Möglichkeit der Klage wurde 2006 in Deutschland als Recht für anerkannte Umweltverbände im Zuge der Umsetzung der Aarhus-Konvention und der Richtlinie 2003/35/EG eingeführt. Die Intention der EU-Kommission war es, für Verbände die Möglichkeit zu schaffen dazu beizutragen, die unzureichende Umsetzung des EU-Umweltrechts für Luftqualität zu verbessern (vgl. Bothner et al. 2022). Damit gewährleistet die EU das Recht auf saubere Luft und ermöglicht es betroffenen Bürger:innen mit Hilfe von Umweltverbänden dieses Recht einzuklagen. Diese Klagen für mehr saubere Luft in den Städten haben tatsächlich etwas bewirkt und zu einer bedeutenden Verbesserung der Luftqualität in den jeweiligen Städten geführt: Bothner et al. (2022) zeigen, dass die Emissionswerte der NO₂-Konzentration in den Städten im Vergleich zu ihrem kontrafaktischen Niveau gesunken sind.

3.2 Schlechte Luft macht krank

Gesundheitsgefahren durch Luftverschmutzung sind bekannt und neuere wissenschaftliche Studien bestätigen diese Gefahr. Sie weisen darüber hinaus sogar auf weitreichendere Schäden hin als bisher angenommen. Laut der WHO (WHO 2021, 2022) könnte durch eine Verringerung der Luftverschmutzung die gesundheitliche Belastung vieler Menschen (unter anderem Schlaganfall, Herzkrankheiten, Lungenkrebs und chronische und akute Atemwegserkrankungen einschließlich Asthma) deutlich verringert werden. Die European Environmental Agency (EEA) geht in ihrer Studie ›Air Quality in Europe – 2019 Report‹ (EEA 2019a) davon aus, dass 400.000 vorzeitige Todesfälle pro Jahr auf Grund der Luftverschmutzung in Europa auftreten. Luftverschmutzung kann bei Kindern und Erwachsenen zu einer reduzierten Lungenfunktion, Asthma und Atemwegsinfektionen führen. Für Schwangere kann sie negative Auswirkungen haben auf die Fruchtbarkeit, das neugeborene Baby oder auch Kleinkinder (WHO 2005, 2013).

Staatliche und nichtstaatliche Organisationen wie die EEA, verschiedene Forschungsinstitute wie das Helmholtz Institut und Umweltorganisationen wie die DUH setzen sich dafür ein, die empfohlenen Grenzwerte der WHO in strengere EU-Richtlinien umzusetzen. Die EU strebt mit dem ›Zero pollution action plan 2050‹ (EU-Kommission 2021) – einem wichtigen Bestandteil des ›EU Green Deal‹ – ehrgeizige Ziele an. Durch die Verbesserung der Luftqualität soll die Zahl der durch Luftverschmutzung verursachten vorzeitigen Todesfälle um 55 Prozent gesenkt werden.

In den Interviews wurde immer wieder bestätigt, dass wissenschaftliche Erkenntnisse über Gesundheitsgefahren durch schlechte Luft vorliegen. Diese würden aber oft nicht verständlich kommuniziert und Betroffene wären sich nicht bewusst, welchem Risiko sie ausgesetzt sind.

»Eine bessere Gleichverteilung in der Stadt [...] oder ich sag mal Abbau der Spitzenbelastungen, da wo sie jetzt tatsächlich sind, da muss man jetzt wirklich sagen, ist das Bewusstsein der Bewohnerinnen und Bewohner über die eigene Belastung, die sie empfinden oder die sie tatsächlich haben, entwicklungsbedürftig.« (Interview H1)

In der wissenschaftlichen Literatur hingegen gibt es Hinweise, dass die Betroffenen sich der Gefahren dennoch bewusst sind (vgl. Mielck et al. 2009). In einem Interview in München wurde von einem Vater berichtet, seine drei Kinder hätten laut dem Kinderarzt die für Stadtkinder üblichen eingeschränkten Lungenfunktionswerte (Interview M5).

Zudem würden Falschinformationen in die Diskussion gebracht und im Internet verbreitet. Es sei schwierig zu erkennen, was seriöse Daten und Fakten sind (Interviews B6, B8). In einem anderen Interview wurde der Fall eines Hochschullehrers und eines Ex-Mitarbeiters von Daimler wiedergegeben, die mit falschen Daten zu NOx gearbeitet hätten und dadurch vom damaligen Verkehrsminister Andreas Scheuer (CSU) eingeladen wurden, vor dem nationalen und dem EU-Umweltausschuss zu sprechen und von diesen gar zitiert wurden. Erst nach mehreren Wochen konnte schließlich nachgewiesen werden, dass diese Aussagen falsch und nicht wissenschaftlich belegt waren (Interview B8, vgl. ZEIT 13.02.2019).

4 Politisierung der Diskurse zur sauberen Luft

Die Luftverschmutzung in den Städten ist immer wieder Gegenstand öffentlicher Debatten, die sich gelegentlich mit anderen Umweltthemen, vor allem jedoch Argumenten für mehr Klimaschutz in den Städten vermischen. Eine Trennung der verschiedenen Narrative ist in manchen Fällen schwierig. Die Argumentationslinien und Akteurskonstellationen ähneln sich meist bei der Streitfrage und Abwägung von Umweltschutz- und Wirtschaftsbelangen.

4.1 Wie stark politisiert sind die Diskurse in den Fallstudienstädten?

Wenn es um saubere Luft in den Städten geht, lassen sich häufig zwei entgegengesetzte Diskurskoalitionen identifizieren: eine Koalition der automobilaffinen und eine der umweltbewussten Diskursakteure. Die Politisierung der Luftverschmutzungsdebatten ist unterschiedlich stark ausgeprägt, je nach städtischem Kontext. Auffällig ist, dass die Debatten mehr durch die drohenden Fahrverbote und weniger durch die individuelle gesundheitliche Betroffenheit durch die verschmutzte Luft geprägt sind. Im Folgenden wird die Politisierung in den einzelnen Fallstäd-

ten auf Grundlage der lokalen Mediendiskurse eingeordnet und mit Details aus den Expert:innen-Interviews verdichtet.

Stuttgart

In der lokalen Presseberichterstattung in Stuttgart zeichnen sich ab 2019 zwei konträre Argumentationsstränge ab. Eine Storyline bekräftigt, dass das Problem gelöst sei und die beschlossenen Maßnahmen wirken würden. Streitthema sei eigentlich nur die Frage der Fahrverbote. Hingegen sieht das konträre Narrativ als häufig genanntes und zentrales Argument die Verkehrsverlagerung weg vom Auto als wichtigste Maßnahme. Zudem wird betont, dass noch immer ein grundsätzlicher Handlungsbedarf bestehe.

In den Interviews bestätigt sich dieses Bild. Die Luftverschmutzungsdebatte sei inzwischen in weiten Teilen von der Klimaschutzthematik abgelöst worden, dennoch zeichnen sich beim Thema Luftverschmutzungsreduzierung zwei Diskurskoalitionen ab. Die Konservativen und wirtschaftsnahen Interviewpartner:innen (IHK, CDU, Citymanagement) sprechen sich dafür aus, die Anzahl der Fahrzeuge nicht zu reduzieren, sondern Maßnahmen des Verkehrs- und Parkplatzmanagements zu verbessern, zum Beispiel durch ›intelligente‹ Verkehrsführungen, die Stärkung der Verkehrsachsen oder die Untertunnelung der Stadt, um den Verkehrsfluss zu kanalisieren und dadurch alternative Routen durch Wohngebiete unattraktiv zu machen (Interview S3, S4, S9). Zudem habe der technologische Fortschritt dafür gesorgt, dass die Fahrzeuge jetzt schon weniger Abgase ausstoßen. Zukünftig würden technologische Innovationen dazu führen, dass sich die Luftverschmutzungslage deutlich entspannt (Interview S3). Dabei wird auch immer wieder auf die seit 2020 verbesserten Messwerte hingewiesen und darauf, dass sich dieses Problem somit bald von selbst lösen werde.

»Insofern war es wirklich die Geschwindigkeit, die da verlangt wurde, wo wir gesagt haben, da müsste man einfach den Menschen mehr Zeit geben, den technischen Fortschritt umzusetzen, und dann würde sich diese Problematik auch ein Stück weit letztendlich auch von allein ergeben.« (Interview S3)

Vertreter von Handel, Tourismus und Gastronomie sprechen sich zudem vehement dagegen aus, die Erreichbarkeit mit Autos in der Stadt weiter einzuschränken, da Kund:innen oder Besucher:innen abgeschreckt werden könnten, wenn die Anfahrt mit dem Auto erschwert würde und Parkmöglichkeiten fehlten. In dieser Argumentationslinie wird das Image einer Autostadt gepflegt, das weiterhin wertgeschätzter Bestandteil der städtischen Kultur sein soll (Interviews S3, S4, S9).

Auf der anderen Seite gibt es vehemente Gegner:innen des motorisierten Individualverkehrs (MIVs), die sich für die sozio-ökonomisch schwächer gestellten Anwohner:innen einsetzen. Sie wohnten dort, wo andere nicht wohnen wollen, und

hätten nicht gelernt, sich zu artikulieren. Die Mieten seien überall dort erschwinglich, wo die Luft schlecht ist und es viel Verkehr gibt (Interviews S5, S7). Es wurde darauf hingewiesen, dass es kein Recht darauf gäbe, dass alle Menschen mit dem Auto in die Stadt fahren dürfen auf Kosten derer, die kein Auto hätten. Oft sei es für Fahrradfahrer:innen oder Fußgänger:innen gefährlich, sich im Straßenverkehr fortzubewegen, da die Straßenzüge für Autos gebaut wurden. Hierbei bestünde eine klare Hierarchie. Die schwächeren Verkehrsteilnehmer:innen würden meist eine untergeordnete Rolle spielen. Grundsätzlich wurden die große Menge des MIVs und das fehlende Bewusstsein, sich auch ohne Auto in Stuttgart bewegen zu können, als die Hauptprobleme gesehen (Interview S5, S7).

Gefordert werden stattdessen mehr Radwege und ein Umbau der in den 1950er und 1960er Jahren für Autos geplanten Stadt hin zu einer modernen Stadt, in der es mehr Fahrradfahrer:innen und Fußgänger:innen gibt und in der die städtischen Flächen und Verkehrswege wieder gerechter aufgeteilt würden. Die Ortsgruppe Fuss e. V. hatte sich 2017 gegründet und setzt sich für die ›Urbarm‹ der Fortbewegung und für die schwachen Verkehrsteilnehmer:innen ein. Auch die Bürgerinitiative Neckartor spricht sich klar dafür aus, dass man zentrumsnah wohnen kann, ohne Lärm und der Luftverschmutzung ausgesetzt zu sein (Interview S7). Dabei werden die Anliegen in verschiedenen Formen artikuliert, wie zum Beispiel die Mobilitätswoche oder die ›Super Blocks‹ mit einer Verkehrsberuhigung nach dem Vorbild von Barcelona. Fussverkehrs-Appelle wurden an die Bürgermeister verschickt und Demonstrationen organisiert. Insgesamt jedoch gibt es hier kaum Fortschritte. Im Gegenteil, es wird über weitere Fahrspuren für Porsche-Mitarbeiter:innen diskutiert und von der gegnerischen Seite mehr Verständnis für die Bedürfnisse der autofahrenden Bürger:innen eingefordert.

München

Die lokale Presse in München debattiert über saubere Luft, dabei kommen vor allem Argumente zur Verlagerung des Verkehrs weg vom Auto bis hin zu Tempolimits zur Sprache. Ebenso wird der dringende Handlungsbedarf betont. Besonders die Begrünung der Stadt wird als wichtige Maßnahme gesehen, die Luft zu verbessern.

Aus den Gesprächen mit Expert:innen geht hervor, dass in München seit kurzem eine stark politisierte Debatte darüber entfacht ist, wie die Grenzwerte am besten eingehalten werden können (Interview M2). Seit 2021 ist die Verantwortung für die Fortschreibung der Luftreinhaltepläne von der Regierung Oberbayern an die Stadt München übergeben worden und damit auch die Probleme, mit den hohen Stickoxid-Werten und einer kritischen öffentlichen Aufmerksamkeit bei der Feinstaub-Problematik fertig zu werden. Der Freistaat Bayern hat im Landtag (Regierungskoalition aus CSU und Freie Wähler) beschlossen, dass bei allen Städten über 100.000 Einwohner:innen (alle mit SPD-Oberbürgermeister) die Zuständigkeit auf die Kom-

munen übertragen wird. Das betrifft in Bayern genau drei Städte, darunter München (Interview M1).

Seit 2013 schafft es die Stadt München nicht, die Grenzwerte einzuhalten, und dagegen wehren sich nun einige Bürger:innen. Die Landesregierung hat bei der Fortschreibung des Luftreinhalteplans bisher den Städten vorgegeben, alle Maßnahmen zu ergreifen, jedoch mit der Ausnahme von Fahrverboten. Die Berechnungen mit den zugrunde gelegten Maßnahmen hätten jedoch nicht ausgereicht, der Luftverschmutzung effektiv entgegenzuwirken und die geforderten Grenzwerte einzuhalten. Nach verschiedenen Berechnungen und Prognosen von insgesamt 18 Modellen wurde festgestellt, dass es in der achten Fortschreibung des Luftreinhalteplans ab dem 01.02.2023 nicht ohne Diesel-Fahrverbote gehen würde, sollen die Grenzwerte eingehalten werden (Interview M1). Die damit verbundene öffentliche Debatte wurde sehr polarisiert, emotional und teilweise unsachlich geführt. Die Gegenseite formulierte eine scharfe Kritik, obwohl es verschiedene Ausnahmeregelungen für Handwerker:innen, Anwohner:innen oder den Lieferverkehr gab und der Plan in Stufen auch nur die Maßnahmen enthielt, die unbedingt notwendig sind, um die Werte zu erreichen (Interview M4).

»Also alles Mögliche haben wir überlegt, um zu schauen, wie man mit einem möglichst geringen Eingriff das größte Ergebnis erreicht. [...] Also haben wir festgestellt, dass es ohne Fahrverbote nicht geht. Da haben wir ca. 18 Varianten durchrechnen und durchmodellieren lassen. [...] Wir haben das allerdings so aufgebaut, dass zwischen den Stufen immer ausgerechnet wird, ob der Grenzwert mit den aktuellen Maßnahmen eingehalten werden kann. Dann würde die nächste Stufe nicht in Kraft treten. Das ist so der Spagat für die Verhältnismäßigkeit.« (Interview M1)

Darüber hinaus wurden die Bürger:innen durch einen Beteiligungsprozess eingebunden (Interview M1). Kritisiert wurde, dass nicht alle beteiligten Akteure einbezogen, der Beteiligungsprozess für manche Beteiligte zu kurzfristig durchgeführt und die Verschärfungen zu schnell realisiert würden (Interview M4).

Es gab bereits verschiedene Klagen von Umweltschutzorganisationen, unter anderem von der DUH, die zunächst gegen den Freistaat Bayern klagten. Nach dem Wechsel der Zuständigkeiten 2021 bei der Verantwortung und Erstellung von Luftreinhalteplänen von der Landesebene hin zur kommunalen Ebene (für Städte über 100.000 Einwohner:innen) sind diese Klagen jetzt auf die Stadt München übertragen worden. Dabei gab es viele Gespräche mit den klagenden Umweltschutzverbänden. Es wurden konkrete Planungen der abgestuften Maßnahmen transparent aufgezeigt (Interview M1). Die Umweltvertreter:innen drängen auf eine schnelle Einhaltung der Grenzwerte und die Verwaltung bemüht sich, diese auch zu gewährleisten. Der Verkehrsclub Deutschland (VCD) hatte als Vertreter der Gesundheitsin-

teressen und für saubere Luft ebenfalls geklagt. Der Verein ›Green City e.V.‹, vormals ›München autofrei 2000‹, setzt sich seit vielen Jahren für saubere Luft ein mit Kampagnen und konkreten Forderungen, wie einem Zehnpunkteplan für saubere Luft in München. Für die Stadt München, als Standort des DAX-gelisteten Autobauers BMW und des Hauptsitzes des ADAC, bedeutet dies jedoch auch, dass es aus dieser Richtung ebenfalls Klagen geben könnte. Die BILD-Zeitung befeuert mit dem Titel ›Dieselfahrverbote in München‹ die Debatte. Viele fühlen sich angesprochen und ärgern sich darüber, dass sie mit ihrem zwei Jahre alten Diesel nicht mehr fahren dürfen, obwohl die Mehrheit der Dieselfahrer:innen tatsächlich gar nicht betroffen ist (Interview M1). Im Stadtrat wurde diskutiert, ob man die Bürger:innen in Zeiten von Energiemangel und Krieg noch weiter belasten könne. Argumentiert wurde auch, man könne jetzt keine restriktiven Maßnahmen durchsetzen und den Bürger:innen das Auto wegnehmen; daher sollte die Luftverschmutzungsdebatte vertagt werden (Interview M4).

Berlin

In der lokalen Presse in Berlin sind zum Thema saubere Luft vor allem Argumente zur Verkehrsverlagerung weg vom Auto vorherrschend. Der Grundtenor ist recht eindeutig: Die beschlossenen Maßnahmen wirken. Fahrverbote werden auch kontrovers debattiert, wenn auch bei Weitem weniger ausgeprägt als in Stuttgart. Betont werden Gesundheitsrisiken und die Überprüfung der Messstellen. Tempolimits sind ebenfalls Gegenstand der Debatten, jedoch weniger emotionalisiert und kontrovers als an anderen Orten.

Die Interviews bestätigen, dass in Berlin die Luftverschmutzungsdebatte weniger stark politisiert ist. Im Mittelpunkt steht hier der Umweltgerechtigkeitsatlas der Senatsverwaltung Berlin (Stadt Berlin 2022). Dabei wird unter der Prämisse, dass jeder ein Recht auf saubere Luft hat, geschaut, wie hoch die Umweltbelastung in den jeweiligen Quartieren ist. Auch hier sind zwei Diskurskoalitionen zu beobachten: Wirtschaftsnah und konservative Akteure stehen umwelt- und gerechtigkeitsorientierten Gruppierungen gegenüber. Die Besonderheit in Berlin stellt eine erste Verbindung von Umwelt- und Gerechtigkeitsüberlegungen dar.

Die wirtschaftsnahen, konservativen Interviewpartner:innen (Deutsche Industrie- und Handelskammer (DIHK), Vertreter Autoindustrie) hinterfragen das Umweltgerechtigkeitskonzept. Denn die Bewohner:innen der durch schlechte Luft betroffenen Straßen weisen auch weitere, sich negativ auswirkende Sozialfaktoren auf, etwa Rauchen, ungesunde Lebensweise und schwierige Grundvoraussetzungen, die in diese Gerechtigkeitsdebatte jedoch nicht miteinbezogen würden (Interview B7, B3). Diese negativen Faktoren könnten nicht von Umwelteinflüssen getrennt betrachtet werden. Daher seien hier auch andere Themen gefragt, zum Beispiel eine verbesserte Sozialpolitik. Kritisch wurde im Interview auch die Kampagne der DUH gesehen, die das Thema stark emotionalisiert hätte, beispielsweise

bei einer Medienkampagne mit Bildern von Kindern, die durch Dieselabgase ›getötet‹ würden. Auch Citizen Science Messungen zielten lediglich darauf ab, sich Gehör zu verschaffen und die Menschen zu emotionalisieren (Interview B7).

Es fehlten die tatsächlichen Zahlen und Studien, denn die Luftverschmutzung sei nur ein Faktor, der die Gesundheit beeinflusst und zu vorzeitigen Todesfällen führen würde, das könne man nicht trennen von anderen Faktoren (Interview B7, B3). Bei den Klagen für ein Recht auf saubere Luft wären die tatsächlich Betroffenen nicht in der Lage, sich zu artikulieren, sondern würden durch die DUH vertreten, die jedoch viel zu polemisch und zu wenig faktenorientiert auftreten würde. Der DUH werden in diesem Zusammenhang Gewinnerzielungsabsichten unterstellt und dass diese Klagen nicht ausreichen, um einen wirklichen Wandel herbeizuführen (Interview B7, B3).

Mehr Umweltschutz favorisierende Interviewpartner:innen argumentieren hingegen kritisch und bemängeln, dass bei dieser Debatte die Frage außen vor sei, welche gesundheitlichen Auswirkungen entstünden (Interview B1, B4). Beklagt werden die wirtschaftlichen Auswirkungen und die mögliche Einschränkung der individuellen Mobilität (Interview B6). Gesundheitliche Aspekte würden oft vernachlässigt, wie aus folgendem Interview mit einer Bezirksstadträtin hervorgeht:

»Da kommt dann immer, man fällt eher vom Pferd, als dass man an, was weiß ich, Lungenkrebs erkrankt, wenn man nicht raucht. Das war jetzt konstruiert, aber das sind dann immer diese Versuche, dieses doch eher abstrakte chronische Risiko einzuordnen, die ziemlich schnell im Polemischen enden. Dabei geht's aber immer darum, dass man keine Maßnahmen will und dass man keine Beschränkungen will. Es geht insbesondere aus dem konservativen und aus dem AfD Lager ganz stark um ›Freie Fahrt‹ für freie Bürger.« (Interview B4)

Befürworter:innen des Umweltgerechtigkeitskonzepts sehen einen deutlichen Zusammenhang von einkommensschwachen Bürger:innen und Umweltbelastungen in der Stadt (Interviews B1, B2, B4). Auf der Umweltgerechtigkeitskarte ist ersichtlich, wie stark die jeweiligen Umwelteinflüsse und -gefahren je nach Wohnort in Berlin sind (Interview B1). Diesen Zusammenhang öffentlich zu machen, war nach Aussagen einiger Interviewpartner:innen ein schwieriger Prozess. Es bestehe auch die Sorge, dass dadurch Immobilienpreise abgewertet werden könnten oder gar ein rechtlicher Anspruch entstehen könnte, diese ungleichen Umweltbelastungen zu reduzieren (Interview B4). Die große Macht der Autoindustrie wird kritisch hinterfragt. Es sei wichtig, dagegen anzukämpfen. Es werden verschiedene Maßnahmen geplant und auch in der Pandemie durchgeführt, wie die Kiezblocks nach dem Vorbild der Barcelona ›Super Blocks‹. Straßenzüge werden dabei für den Autoverkehr gesperrt, und es können nur Fahrräder oder Fußgänger:innen durchkommen. Dadurch werden Nachbarschaften mobilisiert, die sich für eine bessere

Aufenthaltsqualität engagieren. Gemeinsam werden Grünpflanzen gesetzt und gepflegt. Die Politisierung der Luftverschmutzungsdebatte drehe sich auch um die Themen Parkraumbewirtschaftung und Stadtautobahn. Dabei wurde vor allem Klientelpolitik beklagt (Interview B4, B5).

Kostenfaktoren, die durch den MIV verursacht werden, werden bemängelt, wie etwa die Instandhaltung der Straßen, der gesundheitliche Schaden durch die Abgase, die Verschmutzung der Fassaden und entstehende Umweltschäden. Alternative Fortbewegungsformen, wie Fahrradfahren, ÖPNV oder zu Fuß gehen seien im Vergleich deutlich kostengünstiger. Es handele sich um eine klassische Verteilungsfrage, die oft zugunsten Wohlhabender gelöst werde, die viel mehr Ressourcen und Wissen hätten, um ihre Belange zu artikulieren (Interview B5). Der Verein ›Changing Cities e. V.‹ setzt sich dafür ein, diese Missstände aufzuzeigen. Dabei gebe es viel ›Inszenierungsarbeit‹, denn die Brisanz des Themas schlechte Luft hätte noch nicht die notwendige Salienz in den Köpfen der Menschen erreicht. Ein wichtiges Instrument sei hierbei der Umweltgerechtigkeitsatlas, der aufzeige, wo die Luft schlecht ist und wo dringend eine Grünanlage oder ein Spielplatz geplant werden sollte (Interview B5). Es gibt zudem eine rege Aktivistenszene, wie die ›Initiative für clevere Städte‹ oder ›Extinction Rebellion‹, die sich mit öffentlichkeitswirksamen Aktionen immer wieder Aufmerksamkeit verschaffen.

Hamburg

Die lokale Presse berichtet häufig und kontrovers von Fahrverboten und davon, dass die beschlossenen Maßnahmen wirksam sind. Zudem werden das Thema Verkehrsverlagerung weg vom Auto und der dringende Handlungsbedarf auch im Zusammenhang mit Gesundheitsrisiken vorgebracht. Ein häufiges Thema in der lokalen Presse ist zudem die Luftverschmutzung durch die Hafenschifffahrt.

Auch diese Themen finden sich in den Expert:innen-Interviews wieder. Die Politisierung der Debatte um saubere Luft in Hamburg erstreckt sich, wie auch in den anderen Fallstudienstädten, auf die Abwägung zwischen dem MIV in der Stadt und der dadurch entstehenden Umweltbeeinträchtigung, die vor allem Menschen mit geringerem Einkommen trifft (Interview H1). Letztere werden in den Debatten durch Fürsprecher:innen aus Politik und Umweltverbänden vertreten, wie die Linke, den BUND oder den NABU. Beim Thema Luftreinhaltung sind etwa 10 Prozent der städtischen Bevölkerung betroffen, es gibt eine große Korrelation zwischen Umweltbelastung und benachteiligten Gruppen. Die Debatte darüber ist jedoch verhältnismäßig gering ausgeprägt. Das Paradoxon beim Thema Luftreinhaltung ist, dass es nicht unbedingt mehrheitsfähig ist in der Bevölkerung, obwohl eigentlich alle ein Interesse daran haben müssten, ihre und die Gesundheit der anderen Stadtbewohner:innen zu schützen (Interview H1).

Zudem spielt in Hamburg die Hafenschifffahrt eine bedeutende Rolle, da der Hamburger Hafen ein wichtiger internationaler Containerumschlagsplatz für den

globalen Handel ist. Damit einher geht auch die Logistik durch LKWs, die die Container zum Hafen oder vom Hafen weg transportieren und dabei erhebliche Emissionen ausstoßen. Die Forderung nach einer verpflichtenden Landverstromung³ wird oft erwähnt. Jedoch wird dabei der Wettbewerb mit weiteren Häfen, etwa Rotterdam, betont und dafür plädiert, diese Vorschriften nur in Absprache zu treffen, damit die Schiffe nicht die für sie günstigere Situation ausnutzen und abwandern (Interview H8). Zudem sind in Hamburg Industriebetriebe ansässig, die viel CO₂ emittieren, wie eine große Stahlhütte, das Kohlekraftwerk Moorburg und das steinkohlebetriebene Heizkraftwerk Wedel, die zwar nicht auf Hamburger Gebiet liegen (und somit nicht in die CO₂-Bilanz einfließen), aber den Strom und die Wärme zu 100 Prozent nach Hamburg liefern.

In den Augen vieler Beobachter:innen ist das Bewusstsein der betroffenen Bürger:innen nicht besonders ausgeprägt, wenn es um Luftverschmutzung und die damit verbundene Gesundheitsgefahr geht. Mehr werde sich gesorgt um drohende Fahrverbote, die ja eigentlich Fahrreinschränkungen seien. Besonders politisiert werden beim Thema Luftverschmutzung die Auswirkungen vor allem immer dann, wenn es um Änderungen der Gewohnheiten geht, wenn der Parkplatz wegfalle, den man seit langem genutzt hatte, oder wenn die Straße verengt wird auf Grund eines Fahrradstreifens. Diese Veränderungen werden kritisiert und bei Diskussionsveranstaltungen vorgebracht. Es muss dabei immer eine Abwägung stattfinden, Veränderungen brauchen Zeit. Corona hat dem Thema die Brisanz genommen, weil nicht mehr so viele Autos gefahren sind und dadurch die Messwerte nicht mehr so dramatisch ausfielen (UBA 2020). Nach der Pandemie sind nun wieder strengere Maßnahmen notwendig geworden. Diese stellen die Verantwortlichen vor neue Herausforderungen, wie aus der folgenden Interview-Passage mit einem Verantwortlichen der Umweltbehörde (Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft, Amt für Immissionsschutz und Abfallwirtschaft, BUKEA) hervorgeht:

»Wer ist da in der Pflicht? Da sind viele in der Pflicht. Wir stellen diesen Plan auf. Die Umsetzung liegt in Hamburg bei anderen Behörden. Die Werte richten sich ja auch immer nach Empfehlungen der WHO. Das führt dazu, dass die Grenzwerte immer strenger werden. Das ist aus gesundheitlichen Gründen auch sinnvoll, aber das führt tatsächlich in einer Großstadt wie Hamburg zu Schwierigkeiten, die wir lokal auf kommunaler Ebene nicht regeln können.« (Interview H8)

Befürworter:innen von strengeren Maßnahmen und Fahrverboten verweisen auf den guten ÖPNV, der natürlich noch weiter verbessert werden sollte (Interview H6,

3 Landverstromung bedeutet, dass die Schiffe während der Liegezeiten im Hafen mit Strom vom Land versorgt werden und dann ihre Dieselgeneratoren abschalten können.

H9). Insgesamt herrsche eine grundkonservative Stimmung, es werde gehofft, dass der technologische Wandel alle Probleme beseitigen werde. Die Verkehrsverlagerung auf die Schiene wird gefordert, jedoch nicht konsequent umgesetzt. Viel zu viele LKWs des Gewerbe-, Industrie- und Hafenlogistikverkehrs verschmutzen die Luft mit steigender Tendenz (Interview H6, H9). Der Ausbau der Fahrradwege laufe nur sehr schleppend, die gewünschten Zahlen beim Radverkehr würden nicht erreicht. Es gibt ein ambitioniertes Projekt für den Ausbau für Radschnellwege und Velorouten, jedoch habe dies bisher keinen wirklichen Wandel beim »Modal Split« herbeigeführt. Das Denken ändere sich nur langsam. Starke Beharrungskräfte sollen einen schnellen Wandel behindern. NABU und BUND haben sich aufgeteilt: Der NABU ist für den Hafen zuständig, der BUND für die Straßen und den Flughafen. Die DUH ist in Hamburg nicht aktiv vor Ort. Der ADFC bemüht sich in erster Linie um den Fahrradverkehr.

Dresden

In der lokalen Zeitung in Dresden entsteht zuweilen der Eindruck, das Problem der Luftverschmutzung sei gelöst. Diskutiert wird, auch wenn nicht so stark ausgeprägt wie in anderen Städten, ob weiterer Handlungsbedarf beim Thema Luftreinhaltung besteht und ob die Luftreinhaltepläne erneuert werden sollten. Bei Fahrverboten und der Verlagerung des Verkehrs weg vom Auto wird es kontrovers.

In den Interviews bestätigt sich der Eindruck, dass in Dresden die Luftverschmutzungsdebatte stark durch eine autoaffine Diskurskoalition aus Vertreter:innen der konservativen Parteien (CDU, FDP und AfD) und weiterer autoaffiner und wirtschaftsnaher Akteure geprägt ist, die vehement gegen Fahrverbote und für die individuelle Freiheit im städtischen Verkehr argumentieren (Interview D1). Dresden ist auf Grund der stadtgeografischen Lage auf großer Fläche und mit wenig verdichteter Bauweise sowie wenigen und emissionsarmen Industriebetrieben von Luftverschmutzung nicht so stark betroffen wie andere Städte. Jedoch wurden die Grenzwerte erst in den Jahren der Pandemie eingehalten. Ein Mitarbeiter eines Umweltinstituts beschrieb die Situation vor dem Bekanntwerden des Dieselskandals und die Schwierigkeiten bei der tatsächlichen Zuordnung der Luftverschmutzungsquellen wie folgt:

»Man hat immer wieder festgestellt, dass es einen deutlichen Unterschied gibt zwischen dem, was man ausrechnet, und dem, was man misst. Also man hat deutlich mehr gemessen und man wusste nicht warum. Bis man dann irgendwann herausgefunden hatte, diese ganzen Emissionsfaktoren, mit denen man gerechnet hatte, die waren halt unter Modellbedingungen angesetzt [...] und das Auto hat die Prüfzyklen erkannt [...] die Ausgangswerte für die Modellierungen waren falsch [...] und im realen Betrieb wurde ganz anders emittiert. [...] die

Experten rätselten jahrelang, warum diese Modelle nicht stimmen.« (Interview D4)

Es ist absehbar, dass mit Zunahme der Mobilität und mit den zu erwartenden Verschärfungen der EU-Grenzwerte die Luftverschmutzung weiter reduziert werden muss (Interview D2). Harte Maßnahmen wie Fahrverbote sind stark umstritten und die politischen Vertreter:innen scheuen sich davor, diese in der Öffentlichkeit einzufordern, aus Angst vor dem Verlust der Wählergunst.

Das Thema Klimakrise steht jedoch stärker als die Luftreinhaltung im Vordergrund der öffentlichen Debatten. Aktuell wurde vom Stadtrat beschlossen, bis zum Jahr 2035 in Dresden klimaneutral zu werden. Die geplanten Maßnahmen für den Klimaschutz wie die Stärkung des ÖPNVs, der Ausbau der Fahrradwege oder die Begrünung städtischer Flächen bringen auch die Luftreinhaltung voran (Interview D3). Dabei wird sich zeigen, ob diese Maßnahmen einen tatsächlichen Wandel herbeiführen können oder reine Lippenbekenntnisse sind, zumal die politischen Mehrheiten in Dresden eher wirtschaftsnahen und konservativen Denk- und Handlungsmustern folgen. Vertreter:innen der Grünen im Stadtrat, Aktivist:innen von ›Fridays for Future‹, ›Parents for Future‹ oder ›Scientists for Future‹, BUND und ADFC machen sich auf der anderen Seite aber stark für Umwelt- und Klimaschutzthemen.

4.2 Dominante Narrative und Muster der Argumentation

Aus der empirischen Analyse der lokalen Mediendiskurse und den Expert:innen-Interviews in den Fallstädten geht hervor, welche Argumente von den politischen Akteuren vorgebracht werden. Dabei werden verschiedene Maßnahmen wie zum Beispiel Fahrverbote diskutiert, die ergriffen werden sollten aber auch Lösungen angesprochen, die durch den technologischen Wandel ohnehin kommen würden, um die Luftverschmutzung zu reduzieren. Zudem geht es auch um technische Lösungen bei der Reduktion des Feinstaubes, wie die Installation von Filtersäulen, absorbierende Straßenbeläge oder intelligente Verkehrsleitsysteme.

Zahlreiche weitere konkrete Maßnahmen zur Reduzierung der Luftverschmutzung werden debattiert. Vor allem die Frage der Fahrverbote oder Tempolimits erregt in vielen Städten, unter anderem Stuttgart und München, die Gemüter. Dabei wird über die Verhältnismäßigkeit diskutiert und darüber, ob es nicht zu Verkehrsverlagerungen kommen könnte. Durch die Nutzung von Ausweichstrecken würden die Messwerte zwar besser an der durch Fahrverbote betroffenen Straße, jedoch seien Wohngebiete dadurch mehr belastet. Zudem werden Ausnahmeregelungen für Anwohner:innen, Handwerker:innen oder Gewerbetreibende diskutiert. An Hotspots ist die Einführung von Fahrverboten aber oft der einzige Weg, um die EU-Grenzwerte einzuhalten. Allerdings besteht bei Fahrverboten das Problem fehlender Kontrollmöglichkeiten.

Gegen viele dieser Maßnahmen, vor allem jedoch gegen die Fahrverbote, sprechen sich Vertreter:innen von Wirtschaft und Handel aus. Argumente zum Schutz der lokalen Wirtschaftsstrukturen werden hierbei vorgebracht, sei es in Hamburg der internationale Containerhafen oder in Stuttgart und München der Standort der Autoindustrie. Diese Argumentationslinie stärkt die Beharrungskräfte für den Status quo oder begründet gar eine Verbesserung der Strukturen für den MIV. Entgegengesetzte Argumente, unter anderem, dass Mitarbeitende besonders von einer besseren Lebensqualität in den Städten profitieren könnten, werden nur selten geäußert. Bei dieser Argumentationslinie werden oft andere Faktoren genannt, die auch einen Einfluss auf die Luftverschmutzung haben, wie Wettereinflüsse oder die geografische Lage (zum Beispiel in Stuttgart im Talkessel). Diese Argumente werden häufig als Entschuldigung genutzt, um darzustellen, dass manche Faktoren nicht zu beeinflussen sind.

Bei der Diskussion erweisen sich oft die Administration und Implementation der Maßnahmen als schwierig. Dabei handelt es sich meist um Probleme der Umsetzung der konkreten Maßnahmen, wie die wirksame Kontrolle der Fahrverbote. Auch die Überschreitungen der Grenzwerte würden lediglich verwaltet. Die Überarbeitung der Luftreinhaltepläne geschehe nur zögerlich und vor allem erst, nachdem durch Klagen Druck auf die Verantwortlichen aufgebaut wurde.

Aspekte der Stadtplanung werden häufig erwähnt, da die Städte sich in den letzten Jahrzehnten stadtplanerisch stark nach den Autos ausgerichtet hatten: Straßenzüge, Parkhäuser und -flächen, Autobahnen etc. haben in der Vergangenheit das Stadtbild und die Lebensweise in den Städten geprägt. Themen wie Verkehrssicherheit spielen hierbei auch eine Rolle, da Fahrradfahrer:innen und Fußgänger:innen durch städtebauliche Maßnahmen (Straßenführung, Fahrradwege etc.) geschützt und unterstützt werden können. Diesen Paradigmenwechsel voranzubringen ist nicht immer einfach. Starke Beharrungskräfte verhindern den nötigen Wandel, der sich nur schrittweise voranbringen lässt.

Als Gründe für eine Verschärfung der Maßnahmen werden Gesundheitsaspekte genannt, dazu zählt auch die Aufenthalts- und Lebensqualität in den Stadtvierteln. Die Beeinträchtigung der Gesundheit durch zu schlechte Luft auf Grund der Wohnsituation wird wahrgenommen und beklagt. Teilweise werden andere Faktoren (Rauchen, schlechte Ernährungsgewohnheiten) genannt, die auch die Gesundheit beeinflussen können. Besonders beim Thema des Umweltgerechtigkeitsatlas in Berlin werden soziale Faktoren hervorgehoben. Dort wird argumentiert, dass potenziell gesundheitsschädliche Umweltbelastungen besonders geballt und häufig Menschen mit niedrigem sozialen Status-Index treffen würden und dabei nicht nur die Innenstadt, sondern auch Außenbezirke teilweise stark belastet seien (Stadt Berlin 2022).

Unterstützt wird diese Argumentation durch die Richtlinien der EU und Gerichtsurteile, die die Städte auffordern, die Luftreinhaltepläne zu überarbeiten und

strengere und effektivere Maßnahmen zu ergreifen. Gerichtsurteile und Klagen der DUH oder andere Umweltverbände werden häufig sehr stark politisiert und polarisiert diskutiert. Besonders für konservative und AfD-nahe Akteure erhitzt dieses Thema die Gemüter. Es werden Beweggründe der Umweltverbände in abwertender Weise angeführt, wie Gewinnerzielungsabsichten und persönliche Interessen.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass emotionale Faktoren eine wichtige Rolle in den Diskurskoalitionen auf beiden Seiten spielen: Zum einen eine emotionale Verbindung zu Autos und das Gefühl der Freiheit, und zum anderen eine emotionale Beeinträchtigung ›schwächerer‹ Verkehrsteilnehmer:innen, die sich durch den Verkehr gefährdet fühlen, unter anderem durch fehlende Fahrradwege.

5 Resümee

Der Druck auf die Städte hat sich in den letzten fünf Jahren stetig erhöht: In vielen deutschen Städten waren Klagen der DUH erfolgreich. Der EuGH hat bestätigt, dass systematisch in vielen deutschen Städten gegen die EU-Richtlinie verstoßen wird und effektivere Luftreinhaltemaßnahmen nötig sind. Hinzu kommt die Empfehlung der WHO (2021), die Grenzwerte für Stickoxide und Feinstaub deutlich zu verschärfen. In diese Richtung weisen auch die jüngsten Bestrebungen der EU-Kommission, die EU-Grenzwerte weiter zu senken, mit dem Ziel, bis 2050 null Emissionen zu erreichen. Umweltverbände und zivilgesellschaftliche Organisationen erhöhen den Druck durch verschiedene Protestformen. Dieser Beitrag hat dargelegt, wie die Städte argumentativ mit diesem erhöhten Handlungsdruck durch Klagen für saubere Luft und Forderungen nach mehr Klimaschutz umgehen und welche Rolle hierbei neue wissenschaftliche Erkenntnisse zur Dringlichkeit der Problematik und zur Wirksamkeit der Maßnahmen spielen.

Beim Thema saubere Luft in den Städten ist eine Politisierung der öffentlichen Debatte in vielen deutschen Städten beobachtbar. Besonders in den Autostädten München und Stuttgart ist das Thema saubere Luft stark politisiert, und es kann eine polarisierte Debatte beobachtet werden. In Hamburg und Dresden prägen starke Beharrungskräfte und Argumente der konservativ-wirtschaftsnahen Diskurskoalitionen die Debatten. Einzig in Berlin ist die Lage nicht so stark politisiert und weniger polarisiert, auch wenn es weiter Handlungsbedarf gibt. Das politische Leitbild des Umweltgerechtigkeitsatlas scheint in diesem Zusammenhang hilfreich für politische Entscheidungen zu sein und die positive Grundsituation – keine wirtschaftliche Abhängigkeit von der Autoindustrie, relativ wenig Autos pro Einwohner:in, ein sehr gut funktionierender und akzeptierter ÖPNV – unterstützt die Koalition der Luftreinhabungsbefürworter:innen. Gesundheitsrisiken werden nur in Berlin und Hamburg häufig und zentral in der Debatte genannt, auch wenn in fast allen Städten Handlungsbedarf gesehen wird. Neuere wissenschaftliche Erkenntnisse zur Ge-

sundheitsschädlichkeit spiegeln sich jedoch insgesamt nicht besonders stark in den untersuchten Diskursen wider.

Trotz starker Beharrungskräfte kommen die Debatten inhaltlich voran. Damit einhergehend werden effektivere Maßnahmen für saubere Luft durchgesetzt – in Abhängigkeit des städtischen Kontexts und angetrieben durch Klagen der Umweltverbände, Gerichtsurteile des EuGH und den Druck aus der Zivilgesellschaft.

Interviewverzeichnis

Interview S3 – Stuttgart vom 08.11.2021.

Interview S4 – Stuttgart vom 16.11.2021.

Interview S5 – Stuttgart vom 04.11.2021.

Interview S7 – Stuttgart vom 22.11.2021.

Interview S9 – Stuttgart vom 09.12.2021.

Interview B1 – Berlin vom 25.02.2021.

Interview B2 – Berlin vom 03.03.2021.

Interview B3 – Berlin vom 10.02.2021.

Interview B4 – Berlin vom 01.01.2023.

Interview B5 – Berlin vom 05.03.2021.

Interview B6 – Berlin vom 13.04.2021.

Interview B7 – Berlin vom 06.04.2021.

Interview B8 – Berlin vom 03.05.2021.

Interview M1 – München vom 18.11.2022.

Interview M2 – München vom 18.11.2022.

Interview M4 – München vom 17.01.2023.

Interview D1 – Dresden vom 14.12.2022.

Interview D2 – Dresden vom 19.12.2022.

Interview D3 – Dresden vom 02.01.2023.

Interview D4 – Dresden vom 23.02.2023

Interview H1 – Hamburg vom 26.04.2022.

Interview H6 – Hamburg vom 29.06.2022.

Interview H8 – Hamburg vom 01.07.2022.

Interview H9 – Hamburg vom 06.07.2022.

Presseverzeichnis

ZEIT (13.02.2019): »Debatte um Grenzwerte. Lungenfacharzt verrechnet sich mehrfach«.

Literaturverzeichnis

- Bagayev, Igor/Lochard, Julie (2017): »EU air pollution regulation: a breath of fresh air for Eastern European polluting industries?«, in: *Journal of Environmental Economics and Management* 83, S. 145–163, <https://doi.org/10.1016/j.jeem.2016.12.003>
- Bondarouk, Elena/Liefferink, Duncan (2017): »Diversity in sub-national EU implementation: the application of the EU Ambient Air Quality directive in 13 municipalities in the Netherlands«, in: *Journal of Environmental Policy & Planning* 19(6), S. 733–753, <https://doi.org/10.1080/1523908X.2016.1267612>
- Bothner, Fabio/Töller, Annette Elisabeth/Schnase, Paul Philipp (2022): »Do Lawsuits by ENGOs Improve Environmental Quality? Results from the Field of Air Pollution Policy in Germany«, in: *Sustainability* 14(11), S. 6592, <https://doi.org/10.3390/su14116592>
- Bratzel, Stefan (2018): Der Abgasskandal und die Vertrauenskrise im Automobilmarkt – Ursachen, Lösungen und Auswirkungen auf den Verbraucher, https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2018/09/13/cam_gutachten_vertrauenskrise_im_automobilmarkt_v1.1.pdf
- Deutscher Naturschutzring (2023): Glossar. Emissionen und Immissionen. <https://www.dnr.de/themen/glossar/emissionen-und-immissionen>
- EEA (2019a): Air Quality Report, <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2019>
- EEA (2019b): Luftverschmutzung in Europa nach wie vor zu hoch, <https://www.eea.europa.eu/de/highlights/luftverschmutzung-in-europa-nach-wie>
- EU-Kommission (2021): Zero pollution action plan. Towards zero pollution for air, water and soil, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a1c34a56-b314-11eb-8aca-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF
- Fischer, Frank/Forester, John (1993): *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham and London: Duke University Press, <https://doi.org/10.1215/9780822381815>
- Fischer, Frank (2003): *Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press, <https://doi.org/10.1093/019924264X.001.0001>
- Gollata, Judith/Newig, Jens (2019): »Policy implementation through multi-level governance: analysing practical implementation of EU air quality directives in Germany«, in: *Innovative Approaches to EU Multilevel Implementation*: Routledge, S. 56–75, <https://doi.org/10.4324/9781351118620-4>
- Haas, Tobias (2021): »Die Mobilitätswende als Auslöser einer tief greifenden Transformation des »Modell Deutschland.««, in: *Politische Vierteljahresschrift* 62(1), S. 149–170, <https://doi.org/10.1007/s11615-020-00273-z>

- Hajer, Maarten (1993): »Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice: The Case of Acid Rain in Britain«, in: Fischer/Forester, *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, S. 43–76, <https://doi.org/10.1215/9780822381815-003>
- Hajer, Maarten (2002): »Discourse analysis and the study of policy making«, in: *European Political Science* 2(1), S. 61–65, <https://doi.org/10.1057/eps.2002.49>
- Hajer, Maarten/Versteeg, Wytse (2005): »A decade of discourse analysis of environmental politics: Achievements, challenges, perspectives«, in: *Journal of Environmental Policy & Planning* 7(3), S. 175–184, <https://doi.org/10.1080/15239080500339646>
- Jordan, Andrew (1999): »The implementation of EU environmental policy; a policy problem without a political solution?«, in: *Environment and Planning C: Government and Policy* 17(1), S. 69–90, <https://doi.org/10.1068/c170069>
- Kern, Kristine/Grönholm, Sam/Haupt, Wolfgang/Hopman, Luca (2022): »Matching forerunner cities: Climate policy in Turku, Groningen, Rostock, and Potsdam«, in: *Review of Policy Research* 00, S. 1–22, <https://doi.org/10.1111/ropr.12525>
- Kuklinska, Karolina/Wolska, Lidia/Namiesnik, Jacek (2015): »Air quality policy in the US and the EU – a review«, in: *Atmospheric Pollution Research* 6(1), S. 129–137, <https://doi.org/10.5094/APR.2015.015>
- Leifeld, Philip (2013): »Reconceptualizing major policy change in the advocacy coalition framework: A discourse network analysis of German pension politics«, in: *Policy Studies Journal* 41(1), S. 169–198, <https://doi.org/10.1111/psj.12007>
- Leifeld, Philip (2017): »Discourse network analysis«, in: *The Oxford handbook of political networks*, S. 301–326, <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190228217.013.25>
- Leifeld, Philip (2020): »Policy debates and discourse network analysis: A research agenda«, in: *Politics and Governance* 8(2), S. 180–183, <https://doi.org/10.17645/pag.v8i2.3249>
- Mielck, Andreas/Koller, Daniela/Bayerl, Birgitta/Spies, Gabriele (2009): »Luftverschmutzung und Lärmbelastung: Soziale Ungleichheiten in einer wohlhabenden Stadt wie München«, in: *Sozialer Fortschritt*, S. 43–48, <https://doi.org/10.3790/sfo.58.2-3.43>
- Nagel, Melanie/Bravo-Laguna, Carlos (2022): »Analyzing multi-level governance dynamics from a discourse network perspective: the debate over air pollution regulation in Germany«, in: *Environmental Sciences Europe* 34(1), S. 1–18, <https://doi.org/10.1186/s12302-022-00640-0>
- Nunes, Mauro Fracarolli/Park, Camila Lee (2016): »Caught red-handed: the cost of the Volkswagen Dieselgate«, in: *Journal of Global Responsibility* 7(2), S. 288–302, <https://doi.org/10.1108/JGR-05-2016-0011>

- Seawright, Jason/Gerring, John (2008): »Case selection techniques in case study research: A menu of qualitative and quantitative options«, in: *Political research quarterly* 61(2), S. 294–308, <https://doi.org/10.1177/1065912907313077>
- Stadt Berlin (2022): Umweltgerechtigkeit, <https://www.berlin.de/sen/uvk/umwelt/nachhaltigkeit/umweltgerechtigkeit/>
- Statista (2022): Gross domestic product at current market prices of selected European countries in 2021, <https://www.statista.com/statistics/685925/gdp-of-european-countries/>
- Töller, Annette Elisabeth (2021): »Driving bans for diesel cars in German cities: The role of ENGOs and Courts in producing an unlikely outcome«, in: *Eur Policy Anal* 7(2), S. 486–507, <https://doi.org/10.1002/epa2.1120>
- Trautetter, Gerald (2019): »Drehtür-Karrieren am Beispiel der Automobilindustrie«, in: Bundeszentrale für politische Bildung, Dossier ›Lobbyismus‹, <https://www.bpb.de/themen/wirtschaft/lobbyismus/276820/drehtuer-karrieren-am-beispi-el-der-automobilindustrie/>
- UBA (2020): »FAQ: Auswirkungen der Corona-Krise auf die Luftqualität«, <https://www.umweltbundesamt.de/faq-auswirkungen-der-corona-krise-auf-die#welche-auswirkungen-hat-die-corona-krise-auf-die-luftqualitat->
- UBA (2022): »Emissionen prioritärer Luftschadstoffe«, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/luft/luftschadstoff-emissionen-in-deutschland/emissionen-prioritaerer-luftschadstoffe#entwicklung-seit-2005>.
- WHO (2005): Effects of air pollution on children's health and development: a review of the evidence, <https://apps.who.int/iris/handle/10665/107652>
- WHO (2013): Review of evidence on health aspects of air pollution – REVIHAAP Project, <https://apps.who.int/iris/handle/10665/341712>
- WHO (2021): WHO global air quality guidelines: particulate matter (PM_{2.5} and PM₁₀), ozone, nitrogen dioxide, sulfur dioxide and carbon monoxide, <https://www.who.int/publications/i/item/9789240034228>
- WHO (2022): Ambient (outdoor) air pollution, [https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/ambient-\(outdoor\)-air-quality-and-health](https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/ambient-(outdoor)-air-quality-and-health)