

Dirk Teßmer

Werner Reh

Rechtliche Handlungsmöglichkeiten zur Luftreinhaltung

Am Beispiel der Reduzierung
der verkehrsbezogenen
Feinstaubbelastung

Inhalt

I.	Einführung: Neues Rechtsregime zur Bekämpfung von Gesundheitsgefahren durch Luftverschmutzung	4
1.	Gesundheitsgefahren durch Feinstäube	5
1.1	Was ist „Feinstaub“?	5
1.2	Gefährlichkeit von Feinstaub für die Gesundheit	5
1.3	Verursacher der Feinstaubbelastung	6
2.	Hintergrund des neues Rechtsregimes zur Bekämpfung der Luftverschmutzung	8
3.	Regelungsgegenstand und Ziele	8
II.	Technische, planerische und weitere Möglichkeiten zur Reduzierung der verkehrsbedingten Luftschadstoffimmissionen	11
1.	Technische Möglichkeiten	11
1.1	Dieselpartikelfilter und emissionsarme Antriebstechniken	11
1.2	Straßenspülungen	11
2.	Planerische Möglichkeiten	12
2.1	Reduzierung des motorisierten Individualverkehrs	12
2.2	Optimierung des Güter- und Lieferverkehrs	12
3.	Verkehrsmanagement	13
3.1	Verkehrsflusssteuerung	13
3.2	Verkehrsflussoptimierung	13
3.3	Vergleichmäßigung des Verkehrsflusses	13
4.	Ökonomische Anreize	13
4.1	Mautsysteme	13
4.2	Parkraumbewirtschaftung	13
4.3	Verbesserung der ÖPNV-Tarife	13
4.4	Förderung technischer Möglichkeiten	14
5.	Bauliche Lösungen (Infrastruktur)	14
5.1	Umfahrungen	14
5.2	Verbesserung des Straßenbelags	14
6.	Ordnungsrecht	14
6.1	Geschwindigkeitsbegrenzungen	14
6.2	Fahrverbote	14
7.	Innenstadtentwicklung	14
8.	Tabellarischer Überblick und übersichtliche Bewertung der Maßnahmen	15
9.	Die BUNDstrategie: Vier Maßnahmenpakete für lebenswertere Städte	16
10.	Die Durchführung der Möglichkeiten	17

Impressum

Herausgeber:

Bund für Umwelt und
Naturschutz Deutschland
e.V. · Bundesverband
Am Köllnischen Park 1
10179 Berlin
Fon 030/27586-40
Fax 030/27586-440
www.bund.net

Autor: Rechtsanwalt

Dirk Teßmer, Frankfurt
dtessmer@pg-t.de
www.pg-t.de

Mitarbeit:

Felicia Latscha, BUND
Werner Reh, BUND
werner.reh@bund.net

Layout: Claudia Gunkel,
Natur & Umwelt Verlag

Druck: Z.B.!, Köln

Bestellnr.: 40.014

III.	Die Regelungssystematik zur Luftreinhaltung im BImSchG	18
1.	Übersicht über die einschlägigen Vorschriften	18
2.	Die Regelungen im Einzelnen	18
2.1	Die 22. BImSchV (22. Verordnung zum Bundes-Immissionsschutzgesetz)	18
2.1.1	Begriffsdefinitionen	18
2.1.2	Beurteilung der Luftqualität	19
2.2	Neuregelungen des Bundesimmissionsschutzgesetzes (BImSchG)	19
2.2.1	Verpflichtung zur Aufstellung von Luftreinhalteplänen nach § 47 Abs. 1 BImSchG	19
2.2.2	Verpflichtung zur Aufstellung von Aktionsplänen nach § 47 Abs. 2 BImSchG	21
2.2.3	Rechtsnatur der Pläne	21
2.2.4	Aufstellung der Pläne	22
2.2.5	Fortschreibung und Änderung der Pläne	22
3.	Beteiligungsrechte und -möglichkeiten der Öffentlichkeit und von Umweltverbänden	22
4.	Verpflichtung zur Durchführung besonderer Maßnahmen zur Gewährleistung der (PM ₁₀ -) Grenzwerte der 22. BImSchV	23
4.1	Anordnungen und sonstige Entscheidungen	23
4.2	Planungsrechtliche Festlegungen	23
4.3	Straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen	24
5.	Gewährleistung der (PM ₁₀ -) Grenzwerte durch planunabhängige Sofortmaßnahmen	25
IV.	Prozessuale Möglichkeiten der Einforderung des „Rechts auf saubere Luft“	27
1.	Klagebefugnis natürlicher Personen	27
2.	Klagebefugnis von Verbänden	27
3.	Anspruch auf Erstellung der Luftreinhaltepläne	27
4.	Anspruch auf Vollzug der Luftreinhaltepläne	28
5.	Anspruch auf Durchführung planunabhängiger Maßnahmen	28
6.	Rechtliches Vorgehen gegen bestehende Luftreinhaltepläne	29
7.	Vorläufiger Rechtsschutz	29
8.	Amtshaftungsansprüche	29
V.	Möglichkeiten der Informationsbeschaffung	31
VI.	Literatur und Weblinks	32

I. Einführung

Neues Rechtsregime zur Bekämpfung von Gesundheitsgefahren durch Luftverschmutzung

Der Rat der Europäischen Gemeinschaft traf am 27. September 1996 mit der Verabschiedung der „Luftqualitätsrahmenrichtlinie“ (96/62/EG) die richtungsweisende Entscheidung, zum Schutz der menschlichen Gesundheit sowie der Umwelt insgesamt strikte rechtliche Vorgaben zu etablieren, auf Grund deren Konzentrationen gefährlicher Luftschadstoffe vermieden, verhindert oder verringert werden und Grenzwerte/Alarmschwellen für das Ausmaß der Luftverschmutzung festzulegen sind.

Vorbereitet und bedingt durch diese Richtlinie und deren nachfolgenden „Tochtrichtlinien“ wurde auch das deutsche Immissionschutzrecht im Jahre 2002 novelliert und im Zuge dessen die u.a. die Verbindlichkeit der Einhaltung von Feinstaub-Grenzwerten ab dem 1. Januar 2005 angeordnet.

Die Vorschriften gelten grundsätzlich für alle als besonders gefährlich bekannten Luftschadstoffe (Schwefeldioxid, Stickstoffoxide, Feinstaub/Schwebstaub, Blei, Ozon, Benzol, Kohlenmonoxid)¹, wobei die – sich zudem zukünftig noch verschärfenden Grenzwerte – zu unterschiedlichen Zeitpunkten einzuhalten sind.

Das größte Problem hinsichtlich der Einhaltung der Grenzwerte stellen allerdings die Grenzwerte zu der lange Zeit nicht in das Problembewusstsein verankerten Feinstaubbelastung dar.

Bereits seit den 80er Jahren liege konkrete Hinweise über die Gefährlichkeit von Feinstäuben für die menschliche Gesundheit vor. Um diese Erkenntnisse und die erste Definition von Feinstaub haben sich insbesondere amerikanische Studien sowie die Umweltschutzbehörde EPA² verdient gemacht. Im Jahre 1987 wurde dort der National Air Quality Standard for Particulate Matter (PM) in Kraft gesetzt, der erstmals bei der Bewertung von Immissionen den Fokus auf den einatembaren Anteil legte.

Trotz der mehrjährigen Vorbereitungszeit und der lange bestehenden Kenntnis, dass insbesondere die Grenzwerte zur Feinstaubbelastung in Ballungsräumen und anderen Problemgebieten ohne gegensteuernde Maßnahmen nicht einzuhalten sind, wurde sich der Problematik von Seiten der Kommunen, der Länder und auch des Bundes zunächst nicht oder nur unzureichend ange-

nommen. Dies führte dazu, dass der seit dem 1. Januar gültige Grenzwert für die Feinstaubkonzentration in einer Vielzahl von Städten schon im ersten Quartal über die zugebilligten 35 Karenztage hinaus überschritten wurde. Diskussionen um Fahrverbote, Rußfilter und die Gesundheitsgefahren der Feinstaubeinatmung waren die Folge. Betroffene Anwohner hochbelasteter Straßen haben wegen ausbleibenden effektiven Maßnahmen die Verwaltungsgerichte angerufen. Der BUND sowie die Deutsche Umwelthilfe (DUH) trugen mit öffentlichen Aktionen und Pressearbeit erheblich dazu bei, dass ein erhöhter Handlungsdruck auf die Verantwortlichen in den Behörden, der Politik und der (Automobil-)Wirtschaft aufgebaut wurde. Die vielerorts lange überfälligen „Luftreinhaltepläne“ und „Aktionspläne“ sind bzw. werden endlich aufgestellt und die – z.T. bereits schon lange vorhandenen – technischen Möglichkeiten der Feinstaubverminderung allmählich zur Anwendung gebracht. Um die Menschen vor chronischen und schweren Erkrankungen zu schützen, können die Behörden nunmehr mit den Instrumenten des Immissions- und Gefahrenabwehrrechtes nötigenfalls Maßnahmen bis hin zur zeitweisen Stilllegung besonders stark emittierender Betriebe oder der Verhängung von Fahrverboten ergreifen, sofern die Grenzwerte für Luftschadstoffe anders nicht in den Griff zu kriegen sind. Angesichts der erwiesenen gesundheitsschädigenden Wirkung der Feinstäube ist dies wahrlich überfällig.

¹ Unter Beobachtung stehen polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe, Kadmium, Arsen, Nickel, Quecksilber

² Environmental Protection Agency

1. Gesundheitsgefahren durch Feinstäube

Die auf europäischer und nationaler Ebene geänderten Vorschriften zur Luftreinhaltung betreffen nicht nur die Feinstaubbelastung, sondern darüber hinaus auch die Schadstoffe wie insbesondere Schwefeldioxid, Stickstoffoxide und Blei. Die größte Problematik hinsichtlich der Einhaltung der Grenzwerte besteht jedoch gegenwärtig bei der Eindämmung der Feinstaubimmissionen. Dem wird daher auch im Rahmen dieses Heftes schwerpunktmäßig nachgegangen.

Nähere Informationen zu anderen Luftschadstoffen finden sich im Internet z.B. unter: <http://www.hlug.de/medien/luft/komponenten/alle.htm>.

1.1 Was ist „Feinstaub“

Unter dem Begriff „Feinstaub“ bzw. „PM₁₀“ – in Anlehnung an die englische Bezeichnung „Particulate Matter“ werden kleine Schwebeteilchen mit einer Partikelgröße unter 10 Mikrometer (μm) zusammengefasst³.

Da die Gefährlichkeit der Staubteilchen für die menschliche Gesundheit sich erhöht je geringer deren Durchmesser ist, werden Feinstäube größenabgestuft in drei Unterkategorien eingeteilt:

Inhalierbarer Feinstaub (PM ₁₀):	< 10 μm
Lungengängiger Feinstaub (PM _{2,5}): auch „Feinstaub“ genannt	< 2,5 μm
Ultrafeine Partikel (UFP):	< 0,1 μm

Der Ruß aus dem Auspuff moderner Diesel-Kfz gehört zur Kategorie Feinstaub.

Bei der Bildung des PM₁₀-Grenzwertes sowie dem Aufbau der entsprechenden technischen Messgerätschaften hat man versucht, das Abscheideverhalten der oberen Atemwege nachzubilden: Das heißt Partikel mit einem aerodynamischen Durchmesser von weniger als 1 μm werden vollständig einbezogen, größere Partikel werden mit einem bei zunehmender Partikelgröße abnehmenden Prozentsatz gewertet, der bei 10 μm 50% beträgt und bei 15 μm schließlich 0% erreicht. Aus dem Verlauf dieser Gewichtungsfunktion leitet sich letztendlich auch die Bezeichnung PM₁₀ ab, da bei ca. 10 μm ge-

nau die Hälfte der Partikel in die Gewichtung eingehen.

1.2 Gefährlichkeit von Feinstaub für die Gesundheit

Laut Aussagen des Umweltbundesamtes ist ein großer Teil der gesamten Wirkungen der Luftverschmutzung der Staubbelastung zuzuschreiben⁴. Gesundheitsbelastende Wirkungen reichen von vorübergehenden Beeinträchtigungen der Atemwege (was sich in der Zunahme von Atemwegssymptomen, wie zum Beispiel Husten, und verschlechterten Lungenfunktionsmesswerten zeigt) über einen erhöhten Medikamentenbedarf bei Asthmatikern bis zu vermehrten Krankenhausaufnahmen sowie einer Zunahme der Sterblichkeit (Mortalität) wegen Atemwegserkrankungen und Herz-Kreislauf-Problemen. Feinstaubteilchen können als Fremdkörper dort, wo sie abgelagert werden, eine Reizwirkung ausüben, die zu entzündlichen Veränderungen führt. Je kleiner die Partikel sind, desto weiter können sie in die Atemwege vordringen. Partikel über 10 μm Teilchengröße kommen kaum über den Kehlkopf hinaus und können abgehustet werden. Aufgrund ihrer geringen Größe vermögen kleinere Partikel – insbesondere PM_{2,5} und darunter – in die kleineren Bronchien und die Lungenbläschen zu erreichen. Ultrafeine Partikel, also solche, deren Teilchengröße unter 0,1 μm liegt, können sogar über die Lungenbläschen in die Blutbahn gelangen und sich über den Blutweg im Körper verteilen und in sensiblem Organen wie Herz und Gehirn ablagern.

Im Bereich der Lungenbläschen sind Atmung und Blutkreislauf funktionell und anatomisch sehr eng miteinander verbunden. Deshalb können Störungen des einen Systems – wie etwa entzündliche Veränderungen im Atemtrakt – auch das andere System, also Herz/Kreislauf, mitbeeinträchtigen. Am Institut für Inhalationsbiologie des Forschungszentrums für Umwelt und Gesundheit (GSF) in Neuherberg haben Wissenschaftler ferner erste Hinweise darauf gefunden, dass Feinstaub eventuell auch die Blutgerinnung beeinflussen und Entzündungsprozesse wie Arteriosklerose fördern könnte. Außer der wesentlichen Bedeutung der Größe der Staubpartikel spielt für die von diesen ausgehenden Gesundheitsgefahren auch die Konzentration des Staubes und seine chemische Zusammensetzung eine wesentliche Rolle. Diskutiert wird insbesondere auch, welche Bedeu-

³ 1 μm = 1 Mikrometer =
1 Millionstel Meter =
1 Tausendstel Millimeter;
Größenvergleich: 1 menschliches Haar hat einen Durchmesser von ca. 100 μm
⁴ UBA: Hintergrundpapier zum Thema Staub/Feinstaub, März 2005: www.umweltbundesamt.de/uba-info-presse/hintergrund/feinstaub.pdf

tung die Beladung der Staubpartikel mit anderen Substanzen hat. In der Stadtluft können zum Beispiel Schwermetalle, krebserregende polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe oder Säuren an den Staubteilchen hängen und zusätzlich auf die Atemwege wirken. Winzige Metallpartikel im Feinstaub reizen bspw. die Lunge und verschlimmern den Schweregrad allergisch bedingter Atemwegserkrankungen wie Asthma.

Neben den kurzfristigen Wirkungen betreffend ggf. auch vorübergehenden Atemwegserkrankungen sind die langfristigen Wirkungen dramatisch: Mittlerweile gibt es zu den Wirkungen einer langfristigen Exposition gegenüber Schwebstaub mehrere aussagekräftige Untersuchungen. Diese Langzeitstudien zeigen, dass eine zusätzliche Feinstaubkonzentration (PM_{2,5}) von 10µg/m³ im Jahresmittel mit einem Anstieg der Sterblichkeit verbunden sind, und zwar um 6 Prozent für die Gesamtsterblichkeit, um 9 Prozent für die Sterblichkeit an Herz-Kreislauf- und Atemwegserkrankungen und um 14 Prozent für die Sterblichkeit an Lungenkrebs. Basierend auf Abschätzungen aus diesen epidemiologischen Kohortenstudien liegen rechnerische Aussagen vor, dass sich die Lebenserwartung durch langfristige Schwebstaubbelastung um etwa ein bis zwei Jahre verkürzen könnte⁵.

Nach einer epidemiologischen Studie der Europäischen Union sterben in Deutschland jährlich etwa 65.000 Menschen an den Folgen einer Exposition mit den Feinstaubpartikeln⁶. Die Zahl der Todesfälle pro Jahr durch Dieselruß in Deutschland werden auf 10.000 bis 16.000 geschätzt⁷.

Die World Health Organisation (WHO) geht bezogen auf Deutschland von einer Verkürzung der Lebenserwartung um 10,2 Monate aus. Studien der Europäischen Gemeinschaft berechneten 300.000 Todesfälle (davon 13.000 Kinder) jährlich innerhalb der EG-Mitgliedsstaaten, davon 70.000 in Deutschland⁸.

Die Ergebnisse epidemiologischer Studien zeigen eine annähernd lineare Expositions-Wirkungs-Beziehung. Das bedeutet, dass nicht nur Konzentrationsspitzen, sondern auch geringere Konzentrationen zu den Wirkungen beitragen und sogar – wegen ihres häufigeren Auftretens – den überwiegenden Beitrag zur Gesamtwirkung leisten. Daher ist es nötig, nicht nur die Spitzenbelastungen zu vermindern, sondern vor allem die durchschnitt-

liche Belastung. Konkret bedeutet dies, dass dem Jahresmittelwert unter gesundheitlichen Gesichtspunkten eine größere Bedeutung zukommt als dem Tagesmittelwert.

Besonders besorgniserregend ist, dass neueren Untersuchungen zufolge keine „Gefährdungsschwelle“ für Stäube erkennbar ist, unterhalb derer keine gesundheitlichen Wirkungen auftreten.

Der menschliche Organismus kann gegen die Feinstäube kaum Abwehrmechanismen aufbieten: Weder Nase noch Luftröhre taugen hier als Filter und selbst die Fresszellen in der Lunge sind hilflos.

Auch mechanische Lösungen – wie die viel diskutierten Dieselpartikelfilter – sind nach Beurteilung von Inhalationsbiologen Grenzen gesetzt. Die gegenwärtigen Techniken vermögen zwar die größeren Teilchen abfangen, nicht aber die ultrafeinen.

Letztlich zählt deshalb vor allem die Vermeidung an der Quelle und damit auch das Verhalten jedes Einzelnen: Wer statt mit dem Auto auch mal mit dem Fahrrad fährt, bremsst die Luftverschmutzung.

1.3 Verursacher der Feinstaubbelastung

Die Entstehung von Feinstaub geht sowohl auf natürliche als auch auf „künstliche“, d.h. auf vom Menschen verursachte Abläufe zurück.

Im Hinblick auf die gesundheitlichen Auswirkungen ist allerdings zu beachten, dass diese auch von ihrer jeweiligen Quelle und Zusammensetzung abhängig sind: Partikel aus Verbrennungsprozessen könnten auch in der selben Korngröße unter toxikologischen Gesichtspunkten wegen unterschiedlicher Inhaltsstoffe schädlicher sein als „natürliche“ Partikel.

Feinstäube natürlichen Ursprungs können aus Vulkanen, Meeren, Bodenerosion in trockenen Regionen, Wald- und Buschfeuern und als biologisches organisches Material (z.B. Pollen, Sporen, Mikroorganismen, Viren, Bakterien, Pilze) entstammen⁹.

Hauptverursacher des auf von Menschen in Gang gesetzten Abläufe zurückzuführenden Feinstaubanteil sind laut Schätzung des Bundesumweltministerium:

⁵ Institut für Inhalationsbiologie des Forschungszentrums für Umwelt und Gesundheit (GSF) Neuherberg: <http://www.gsf.de/flugs/Feinstaeube.pdf>

⁶ European Commission: CAFÉ CBA: Baseline Analysis 2000 to 2002. Service Contract for Carrying out Cost-Benefit Analysis for Air Quality Related Issues, in particular in the Clean Air for Europe (CAFÉ) Programme (2005)

⁷ Prof. Dr. med. Dr. rer. nat. H.-Erich Wichmann: Abschätzung positiver gesundheitlicher Auswirkungen durch den Einsatz von Partikelfiltern bei Dieselfahrzeugen in Deutschland. Im Auftrag des Umweltbundesamtes Berlin, 7. Juni 2003; abrufbar unter www.uba.de

⁸ Studie: Systematic Review of Health Aspects of Air Pollution in Europe; http://www.euro.who.int/epribe/main/WHO/Programs/AIQ/activities/20030528_3 oder <http://www.umwelt-net.at/filemanager/download/10271/>

⁹ UBA: Hintergrundpapier zum Thema Staub/Feinstaub (PM), März 2005; www.umweltbundesamt.de/uba-info-presse/hintergrund/feinstaub.pdf

PM₁₀-Emissionen in Deutschland

Quelle	Menge	Anteil
Industrieprozesse	60.000 t	35,0 %
Haushalte/Kleinverbraucher	33.000 t	19,0 %
Straßenverkehr	29.000 t	17,0 %
Kraft- und Fernheizwerke	19.000 t	11,0 %
übriger Verkehr	16.000 t	10,0 %
Schüttgutumschlag	8.000 t	4,6 %
Industriefeuerung	6.000 t	3,4 %
Summe	171.000 t	100 %

Beim o.g. Anteil des Straßenverkehrs sind jedoch Abrieb von Reifen, Bremsbelägen und Straßenasphalt nicht berücksichtigt. Allein der Reifenabrieb verursacht grob geschätzt rund 60.000 t/a (davon PM₁₀-Anteil etwa 10%, also rund 6.000 t/a); der Bremsabrieb fällt mit 5.500–8.500 t/a (überwiegend PM₁₀) ins Gewicht¹⁰.

Betrachtet man die Situation in Innenstädten und Ballungszentren, so ergeben sich folgende Hauptursachen für die Feinstaubbelastung¹¹:

Ausstoß von Dieselfahrzeugen	50 %
Abrieb von Bremsen, Reifen, Straßenbelag	25 %
Teilchen von weiter entfernten Quellen, z.B. Verbrennungsanlagen, Landwirtschaft, chemische Industrie, Methan aus Feuchtgebieten	25 %

Insbesondere Grenzwertüberschreitungen finden fast ausschließlich an sog. „Hot-Spots“ wie Verkehrsknotenpunkten statt.

Mithin ist der Verkehr zwar für die gesamte Belastung eines Landes und der dünn besiedelten Gebiete nicht die Hauptquelle, aber dort wo die meisten Menschen leben, in den Städten, ist der Verkehr die entscheidende Ursache¹².

Rund die Hälfte der motorbedingten innerörtlichen Emissionen stammt von den Lkw, ein Drittel von den Diesel-Pkw¹³.

Quelle UBA 2004

	Alle Straßen		Innerorts	
	Tonnen/a	Anteil (%)	Tonnen/a	Anteil (%)
Diesel-Pkw	7.641	31	2.507	34
Leichte Nfz	2.795	11	901	12
Schwere Nfz	13.314	54	3.451	47
Reisebusse	523	2	197	3
Linienbusse	443	2	327	4
Gesamt	24.716	100	7.382	100

Die detaillierten Erhebungen in den bisher vorliegenden Aktionsplänen – etwa in Düsseldorf, Dortmund oder Essen – bestätigen die Aussage, dass die Verkehrsimmissionen an einer typischen Verkehrs-Messstelle etwa die Hälfte der Feinstaubimmissionen ausmachen. Davon wiederum stammt die Hälfte der Immissionen von Lkw und Bussen, auch wenn diese nur ein Zwanzigstel der Fahrzeuge stellen. Für die andere Hälfte sind Pkw verantwortlich, die allerdings 90% der Fahrzeuge stellen (Bsp. Düsseldorf, Stuttgart, Berlin).

¹⁰ UBA 2004

¹¹ UBA: Hintergrundpapier zum Thema Staub/Feinstaub, März 2005: www.umweltbundesamt.de/uba-info-presse/hintergrund/feinstaub.pdf

¹² Lahl, AKP Nr. 4 2005, S. 47, 49

¹³ Partikelbelastungen durch den Straßenverkehr. Endbericht der UMK AG „Umwelt und Verkehr“ Februar 2005, S. 7

2. Hintergrund des neues Rechtsregimes zur Bekämpfung der Luftverschmutzung

Infolge der Novellierung der Vorschriften zur Luftreinhaltung musste der deutsche Gesetzgeber den bislang im deutschen Umweltrecht traditionell verfolgten „quellenbezogenen Ansatz“¹⁴ aufgeben. Übereinstimmend mit den Vorgaben der EG-Richtlinie war auf einen „qualitätsbezogenen Ansatz“ umzustellen, d.h. es ist eine bestimmte Qualität der Luft sicherzustellen, unabhängig davon, welche Immissionsquellen dieses Ziel gefährden oder beeinträchtigen. Vorteil der qualitätsbezogenen Regelung ist die gleichmäßige Belastung aller Verursacher. Speziell in Deutschland war der Verkehrsbereich bislang weitestgehend von Maßnahmen des Luftreinhaltrechtes verschont geblieben.

Zur Umsetzung der EG-Luftqualitätsrahmenrichtlinie (96/62/EG) sowie der zugehörigen 1. und 2. Tochterrichtlinie (1999/30/EG¹⁵, 2000/69/EG¹⁶) wurde am 11. September 2002 das 7. Gesetz zur Änderung des Bundesimmissionsschutzgesetzes (BlmSchG) und auf Grundlage des § 48a Abs. 1 BlmSchG die Neufassung der 22. BlmSchV¹⁷ mit Wirkung zum 18.09.2002 vom Bundestag verabschiedet. Die Neuregelung des BlmSchG betrifft im wesentlichen § 40 BlmSchG sowie den fünften Teil des Gesetzes. Zwischenzeitlich sind seitens der Europäischen Gemeinschaft weitere Tochter-Richtlinien erlassen worden, die allerdings kein Grenz- sondern nur Ziel- und Alarmwerte weiterer Luftschadstoffe enthalten¹⁸.

¹⁴ nach diesem beziehen sich die einschlägigen Vorschriften jeweils auf bestimmte Verursacher von Luftverunreinigungen

¹⁵ betr. Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und andere Stickoxide, Partikel und Blei in der Luft

¹⁶ Grenzwerte für Benzol und Kohlenmonoxid in der Luft

¹⁷ 22. Bundesimmissionsschutzverordnung über Immissionswerte für Schadstoffe in der Luft

¹⁸ 2002/3/EG: betreffend den Ozongehalt in der Luft und 2004/107/EG betreffend Arsen, Kadmium, Nickel und Benzo(a)pyren.

¹⁹ vgl. Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e.V., Merkblatt über Luftverunreinigungen an Straßen ohne oder mit lockerer Randbebauung; Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Luftreinhalt-/Aktionsplan Berlin 2005-2010; Februar 2005, S. A38, <http://www.stadtentwicklung.berlin.de/umwelt/luftqualitaet/de/luftreinhaltplan/dokumentation.shtml>

3. Regelungsgegenstand und Ziele

Seit dem 1. Januar 2005 gelten aufgrund der novellierten 22. BlmSchV strengere Immissionswerte insbesondere für die Luftschadstoffe Schwefeldioxid (SO₂), Blei (Pb), Kohlenmonoxid (CO) und Feinstaubpartikel (PM₁₀). Neue Werte für Stickstoffdioxid (NO₂) und Benzol gelten ab dem 1. Januar 2010. Bei den Immissionswerten handelt es sich um verbindliche Vorgaben, die zu den in der 22. BlmSchV festgelegten Zeitpunkten zwingend eingehalten werden müssen.

Schutzziel der 22. BlmSchV ist die Vermeidung, Verhütung oder Verringerung schädlicher Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt insgesamt. Die Immissionswerte von SO₂ und NO₂ dienen zugleich dem Schutz von Ökosystemen und der Vegetation. Die europarechtlichen Vorgaben verpflichten die Mitgliedstaaten mit fixierten Zeitvorgaben zur Erreichung der Luftqualitätsziele, die insbesondere in den sog. Tochterrichtlinien festgelegt sind.

In Bezug auf die Feinstaubbelastung bestehen gegenwärtig Grenzwerte hinsichtlich einer maximal zulässigen 24-Std.-Belastung von 50 µg/m³ PM₁₀ – bei 35 Karenztagen im Jahr – sowie einer Jahresbelastung von 40 µg/m³ PM₁₀.

Untersuchungen im Auftrag der Bundesanstalt für Straßenwesen haben ergeben, dass zwischen dem Jahresmittelwert der PM₁₀-Konzentration und der Anzahl der Überschreitungen des 24-Stunden-Grenzwertes ein enger statistischer Zusammenhang besteht. Danach muss bei Überschreitung eines Jahresmittelwertes von etwa 28 µg/m³ mit einer Überschreitung des 24-Stunden-Grenzwertes an mehr als 35 Tagen gerechnet werden¹⁹.

Es obliegt prinzipiell den Mitgliedsstaaten der EG geeignete Regelung zu erlassen, mit welchen die Ziele der EG-Richtlinie betreffend die Luftreinhaltung umgesetzt werden. Allerdings gibt die EU-Richtlinie einen konkreten Rahmen und Umsetzungsschritte vor, die auf jeden Fall eingehalten werden müssen.

Wesentliches Instrumentarium der deutschen Umsetzung der EG-Richtlinien sind die Luftreinhaltepläne, die die langfristig wirksamen Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung der Luftverunreinigungen eine Zusammenstellung von Einzelmaßnahmen enthalten. Sofort wirksame Maßnahmen sind in Aktionsplänen zu erarbeiten.

Um eine einheitliche Durchführung der Immissionsüberwachung innerhalb der europäischen Union zu gewährleisten, enthält die 22. BImSchV konkrete Vorgaben über die Durchführung der Messungen und die

Mindestzahl der Messstationen sowie Kriterien für deren Standortauswahl. Diese sind die Voraussetzung für gezieltes Handeln zur Minderung der Feinstaubbelastung.

Von besonderer Bedeutung ist, dass es von der Intention der EG-Luftqualitätsrahmenrichtlinie (und ihrer Tochterrichtlinien) her den Bürgern möglich sein soll, Überschreitungen der Grenzwerte nötigenfalls gerichtlich geltend zu machen und gegenüber den Behörden Maßnahmen zur Verminderung der Immissionsbelastungen durchzusetzen.

Übersicht: Grenzwerte der 22. BImSchV bzw. der Richtlinie 1999/30/EG für Partikel (PM₁₀) in der Atemluft

	Grenzwert	Grenzwert ist einzuhalten ab
Stufe 1		
24-Std.-Grenzwert für den Schutz der menschlichen Gesundheit	50 µg/m ³ PM ₁₀ bei max. zulässigen Überschreitungen von 35 Tagen/Jahr	1. Januar 2005
Jahresgrenzwert für den Schutz der menschlichen Gesundheit	40 µg/m ³ PM ₁₀	1. Januar 2005
Stufe 2		
24-Std.-Grenzwert für den Schutz der menschlichen Gesundheit	50 µg/m ³ PM ₁₀ bei max. zulässigen Überschreitungen von 7 Tagen/Jahr	1. Januar 2010
Jahresgrenzwert für den Schutz der menschlichen Gesundheit	20 µg/m ³ PM ₁₀	1. Januar 2010

Die nachfolgende Tabelle fasst die Immissionsgrenzwerte der 22. BImSchV zusammen²⁰:

Komponente	Kenngroße	Einheit	Grenzwert (zulässige Überschreitungshäufigkeit pro Jahr)	einzuhalten ab	Schutzziel	Bemerkungen
Schwefeldioxid	1-h-Wert	µg/m ³	350 (24-mal)	01.01.2005	Mensch	emissionsfern ¹⁾
	24-h-Wert	µg/m ³	125 (3-mal)	01.01.2005	Mensch	
	Jahresmittel	µg/m ³	20	19.07.2001	Ökosystem	
Stickstoffdioxid	1-h-Wert	µg/m ³	200 (18-mal)	01.01.2010	Mensch	
	Jahresmittel	µg/m ³	40	01.01.2010	Mensch	
Stickstoffoxide	Jahresmittel	µg/m ³	30	19.07.2001	Vegetation	emissionsfern ¹⁾
PM ₁₀ ²⁾	24-h-Wert	µg/m ³	50 (35-mal)	01.01.2005	Mensch	
	Jahresmittel	µg/m ³	40	01.01.2005	Mensch	
Blei	Jahresmittel	µg/m ³	0,5	01.01.2005	Mensch	
Benzol	Jahresmittel	µg/m ³	5	01.01.2010	Mensch	
Kohlenmonoxid	8-h-Wert	mg/m ³	10	01.01.2005	Mensch	

Begriffserklärungen: Stickstoffoxide: NO + NO₂ (als NO₂)

¹⁾ Messung 20 km entfernt von Ballungsräumen oder 5 km von Bebauung, Industrie oder Straßen

²⁾ Ab 2010 (Stufe 2) sind strengere Grenzwerte für PM₁₀ vorgesehen.

Für den Zeitraum bis zum Jahr 2005 bzw. 2010 sind für einen Teil der Immissionsgrenzwerte Toleranzmargen vorgesehen, d. h. in einer Übergangszeit wird der jeweilige Grenzwert mit einer Toleranzspanne versehen, die von Jahr zu Jahr abgesenkt wird.

Die folgende Tabelle zeigt die Summenwerte aus Grenzwert und jeweils erlaubter Toleranzmarge.

Grenzwerte inklusive Toleranzmargen							
Jahr	SO ₂ 1-h-Wert [µg/m ³]	NO ₂ 1-h-Wert [µg/m ³]	NO ₂ Jahresmittel [µg/m ³]	PM ₁₀ 24-h-Wert [µg/m ³]	PM ₁₀ Jahresmittel [µg/m ³]	Benzol Jahresmittel [µg/m ³]	CO 8-h-Wert [mg/m ³]
2000	500	300	60	75	48	10	16
2001	470	290	58	70	46,4	10	16
2002	440	280	56	65	44,8	10	16
2003	410	270	54	60	43,2	10	14
2004	380	260	52	55	41,6	10	12
2005	350	250	50	50	40	10	10
2006		240	48	¹⁾	¹⁾	9	
2007		230	46			8	
2008		220	44			7	
2009		210	42			6	
2010		200	40			5	

¹⁾ Revision der Grenzwerte PM₁₀ durch die EU-Kommission vorgesehen. Mit dem Entwurf der Umgebungsluft-Richtlinie der Kommission vom 21.9.2005 – COM(2005) 447 – wird auch ein PM_{2,5}-Grenzwert von 25 µg/m³ ab 2010 und dessen weitere kontinuierliche Absenkung bis 2020 um 20% vorgeschlagen. Art. 20 sieht vor, dass in gut begründeten Ausnahmefällen wegen der örtlichen Immissionsituation (z.B. Talkessellagen) besonderer meteorologischer Situationen sowie grenzüberschreitenden Eintragungen die Einhaltung der PM₁₀-Grenzwerte um bis zu 5 Jahren verschoben werden kann. Dazu müssen der EU-Kommission eine Verursacheranalyse, die bisher ergriffenen Maßnahmen, Minderungspläne mit Maßnahmenbewertung und der Festlegung des Zeitpunktes der Zielerreichung und weitere Informationen vorgelegt werden. Der Ministerrat und das Parlament müssen diesem Entwurf in den nächsten Monaten oder Jahren erst noch zustimmen bevor er in Kraft tritt. Bis dahin gilt die Rechtslage der EU-Luftreinhaltungsrichtlinien der Jahre 1996 und 1999 uneingeschränkt.

²⁰ Quelle: Hessisches Landesamt für Umwelt und Geologie (http://www.hlug.de/medien/luft/allgemein/eg_richtlinien.htm)

II. Technische, planerische und weitere Möglichkeiten zur Reduzierung der verkehrsbedingten Luftschadstoffimmissionen

Um die Belastung durch Feinstaubimmissionen zu vermindern sind insbesondere technische Möglichkeiten gefragt, mit welchen die Entstehung von Feinstäuben von vornherein verhindert werden kann. Des Weiteren werden Maßnahmen zur Beseitigung bzw. Bindung von Feinstäuben diskutiert, deren Wirksamkeit allerdings höchst fraglich ist.

Soweit eine Verhinderung der Feinstaubentstehung nicht möglich ist, sind daher vorrangig planerische Maßnahmen gefragt, die deren Konzentration in besonders belastenden Gebieten wirksam und dauerhaft senken – ohne diese lediglich in einer Weise zu verlagern, dass neue Belastungsschwerpunkte geschaffen werden.

1. Technische Möglichkeiten

Als technische Möglichkeit zur Reduzierung von verkehrsbedingten Luftschadstoffimmissionen erscheint im Verkehrsbereich vor allem der Einsatz von Dieselfußfiltern als erfolversprechende Maßnahme.

1.1 Dieselfußfilter und emissionsarme Antriebstechniken

Als wirksamste technische Möglichkeit, die verkehrsbedingten Luftschadstoffimmissionen zu reduzieren, gilt derzeit die Ausstattung von Dieselfahrzeugen mit wirksamen Abgasreinigungssystemen und Rußpartikel-Filtern. Durch den Einbau effektiver Filter können – in geschlossenen Systemen – bis zu 99,9 Prozent der Feinstaubpartikel zurückgehalten werden. Ungeeignet sind dagegen Oxidationsfilter, die die Rußpartikel nur um 30–50% reduzieren, gleichzeitig den NO₂-Ausstoß erhöhen. Besonders geeignet sind z.B. Denox-Katalysator (für Denitrifikation), die zugleich PM₁₀ und NO₂ reduzieren. Auch bei Lkw und Bussen muss zusätzlich zu den Rußfiltern eine Abgasnachbehandlung zur Reduzierung der Stickoxide eingebaut werden. In Hinblick auf den hohen Verursacheranteil der Diesellabgase liegt in dem Einbau von Filtersystemen ein großes Vermeidungspotential. Im Gegensatz zu einigen französischen Autoherstellern bieten jedoch deutsche Firmen bislang derartige Filter (noch) nicht serienmäßig an. Gegenwärtig besteht für einen flächendeckenden Einsatz auch ein Verfügbar-

keitsproblem, da die Automobilindustrie sich im Hinblick auf den Bedarf an Filtersystemen heftig verkalkuliert hat und die relativ wenigen Firmen, die solche Filter herstellen, nunmehr mit der Produktion nicht nachkommen.

Freiwillig bzw. ohne entsprechende Anreize werden indessen erfahrungsgemäß die wenigsten Halter von Dieselfahrzeugen die Kosten für den Einbau von Rußfiltern aufbringen wollen. Daher sind seitens der Gesetzgeber Anreize durch staatliche Zuschüsse und/oder eine Umstellung der Kfz-Steuer zu schaffen.

Die Kommunen können im Vorgriff auf bundesweite Maßnahmen oder zusätzlich saubere Fahrzeuge Nutzervorteile gewähren (z.B. die Nutzung von Busspuren für Taxen, großzügigere Lieferzeiten für Lkw, etc.).

Die technischen Maßnahmen müssen alle Dieselfahrzeuge erfassen, auch z.B. Baustellenfahrzeuge („off-Road“ - Bereich).

1.2 Straßenspülungen

Die mancherorts praktizierte Nassreinigung von Straßen, als eine weitere im technischen Bereich angesiedelte Möglichkeit zur Feinstaubbekämpfung, stellt demgegenüber eine unzureichende Maßnahme dar. Die Reduzierungswirkung ist bei relativ hohem Kostenaufwand als minimal einzustufen. Straßenspülungen erfassen indessen allenfalls die groben Feinstaubpartikel, die sich auf der Straße absetzen. Die gefährlicheren kleineren Partikel aus den Fahrzeugabgasen kann eine Straßenspülung nicht reduzieren. Die zunächst vom Ingenieurbüro Lohmeyer auf der Grundlage eines Versuchs in Stuttgart aufgestellte Behauptung einer Feinstaubminderung von bis zu 7% durch Straßen-Nassreinigungen – die mittlerweile in vielen Luftreinhalteplänen und Aktionsplänen findet – wurde mittlerweile von ihr selbst demontiert: „Es zeigt sich bisher durch diese Maßnahme kein relevanter Einfluss“ (Lohmeyer aktuell Nr. 13 – Mai 2005)²¹.

²¹www.lohmeyer.de/lohakt13/Ausgabe13.pdf

2. Planerische Möglichkeiten

Für die Aufstellung und Umsetzung planerischer Maßnahmen zur Reduzierung der Luftschadstoffbelastung sind den Behörden mit der Novelle des BImSchG im Jahre 2002 die nötigen Regelungen und Ermächtigungsgrundlagen an die Hand gegeben worden.

Die nachfolgend beispielhaft aufgeführten planerischen Möglichkeiten der Bekämpfung hoher Schadstoffkonzentrationen kann insbesondere durch Festsetzungen in den Luftreinhalteplänen (§ 47 BImSchG; siehe hierzu auch unten) erfolgen. Ferner ist es den Behörden möglich, im Bedarfsfalle auch effektive Maßnahmen durch planunabhängige Einzelanordnungen umzusetzen (§ 45 BImSchG in Verbindung mit den entsprechenden fachgesetzlichen Ermächtigungsgrundlagen).

Folgende planerische Maßnahmen zur Reduzierung der durch den Straßenverkehr verursachten Schadstoffbelastung kommen insbesondere in Betracht:

2.1 Reduzierung des motorisierten Individualverkehrs (MIV)

Da die straßenverkehrsbezogene Luftschadstoffbelastung nicht nur durch dieselmotortriebene Kfz, sondern z.B. auch durch Kupplungs-, Reifen- und Bremsabrieb sowie (im Hinblick auf andere Luftschadstoffe als Feinstäube) die Abgase von benzinbetriebener Kfz bewirkt wird, ist eine allgemeine Verkehrsreduzierung zunächst die beste Maßnahme zur Verbesserung der Luftqualität.

Als Maßnahme zur Verkehrsreduzierung eignet sich vor allem der Ausbau und die Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV). Hierzu kann die Infrastruktur optimiert werden, etwa durch

- die Schaffung von Busspuren,
- Fahrplananpassungen,
- verbesserter Umsteigemöglichkeiten insbesondere für Berufspendler,
- Erhöhung Auslastung des ÖPNV/Kapazitätserweiterung ÖPNV
- Verbesserung der Anbindung an andere Verkehrsarten (Park & Ride Parkplätze, Radverkehr, Hafenanbindungen)

Ferner kann durch Mobilitätsmanagement, insbesondere in Betrieben und öffentlichen Einrichtungen, die Förderung von Fahrgemeinschaften und Mitnahmemöglichkeiten erreicht werden. Die Förderung von Firmen- oder Pendlertickets, ähnlich dem Semesterticket, durch die Verkehrsbetriebe in Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden ist geeignet, eine Verlagerung vom Pkw auf den ÖPNV zu bewirken.

Eine Verkehrsreduzierung würde ferner mit einer Zurückhaltung bei Straßenbaumaßnahmen einhergehen, denn bislang hat sich häufig bewährt, dass jede Verbesserung von Straßenverkehrsverbindungen auch eine Erhöhung des Individualverkehrs auf den entsprechenden Strecken nach sich zieht („Wer Straßen säht, wird Verkehr ernten“).

Auch die Möglichkeiten der Förderung des Fahrradverkehrs (hervorragendes Beispiel ist insbesondere die Stadt Münster) und der Optimierung der Parkraumbewirtschaftung (Stellplatzbeschränkungen im Stadtgebiet, Erhöhung der Parkgebühren) sind praktisch in jeder Stadt noch lange nicht ausgeschöpft.

2.2 Optimierung des Güter- und Lieferverkehrs

In Anbetracht der erheblichen Feinstaubverursachung durch den Lkw-Verkehr besteht hier insbesondere für Städte und Ballungsräume mit großem Lkw-Aufkommen ein hohes Reduzierungspotential.

Geeignete Maßnahmen wären beispielsweise:

- Umleitung auf weniger belastete, gut durchlüftete und weniger angebaute Strecken,
- großräumige Umfahrung stark betroffener Gebiete
- Vollsperrung von Innenstadtbereichen (mit Ausnahmen für Lieferverkehr und Rettungsfahrzeuge),
- Aufstellung bzw. Förderung von Logistikkonzepten für den Ver- und Entsorgungverkehr (z.B. Einrichtung von zentralen Anlieferstellen oder Verlagerung von großen Warenumschlagplätzen in Randgebiete),
- Verlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene.

Insbesondere Umleitungen des Lkw Verkehrs müssen unter Berücksichtigung möglicher Verlagerungseffekte mit durchdachter Planung angewandt werden. Infolge derartiger Umstrukturierungen des Verkehrs kann es an anderer Stelle zu Belastungen kommen, die wiederum Maßnahmen zur Luftqualitätssicherung erforderlich machen.

3. Verkehrsmanagement

3.1 Verkehrszuflusssteuerung

Durch die Errichtung von Pfortnerampeln (Regelung des in einem bestimmten Stadtteil maximal zulässigen Verkehrsaufkommen) sowie verbesserter Ampelschaltungen („Grüne Welle“) lassen sich Luftschadstoffe durch die Optimierung des Verkehrsflusses reduzieren. Beide Maßnahmen sind aber auch mit Nachteilen verbunden: So besteht die Gefahr, dass im Bereich des Standortes der Pfortnerampeln eine deutliche Erhöhung der Abgasbelastung auftritt.

Deshalb wird hier eine Gesamtplanung für die jeweilige Stadt gebraucht, die alle Verkehrsträger einbezieht.

3.2 Verkehrsflussoptimierung

Tempo 30: Verlangsamung des Verkehrsablaufs

Bei Einrichtung von „grünen Wellen“ entfällt zwar der durch ständiges Anfahren und Bremsen erhöhte Reifen- und Kupplungsabrieb sowie der erhöhte Ausstoß von Abgasen. Allerdings besteht diesbzgl. die Gefahr, dass der optimierte Verkehrsfluss zu einer Geschwindigkeits- und Verkehrsaufkommenserhöhung beiträgt, mit der Gefahr, dass intendierte Abgas- und Abriebreduzierung wieder kompensiert werden. Deshalb muss der Verkehr in erster Linie verlangsamt werden, um die Aufwirbelung des Feinstaubes zu vermindern.

Durch die Verhinderung des Parkens in der zweiten Reihe und durch das Anbieten von Anlieferflächen kann die Entstehung von Staus vermindert werden.

3.3 Vergleichmäßigung des Verkehrsflusses

Bremsen- und Reifenabrieb kann durch die Minimierung von Brems- und Beschleunigungsvorgängen reduziert werden. Deshalb sind Maßnahmen einer Verstetigung des Verkehrsflusses angezeigt, sofern nicht andere Verkehrsteilnehmer wie Fußgänger und Radfahrer darunter leiden. Um Staus durch Anlieferungen und kurzeitiges Parken in der 2. Reihe zu verhindern, kann z.B. die Situation des Anlieferverkehrs durch Ladezonen verbessert werden.

4. Ökonomische Anreize

4.1 Mautsysteme

Die Einführung von innerstädtischen Mautsystemen, sei es lediglich für den Lkw-Verkehr oder auch für den Pkw-Verkehr, kann theoretisch eine Lenkungsmaßnahme zur Reduzierung von Luftschadstoffbelastungen sein. Gegenwärtig fehlt es den Gemeinden jedoch an einer gesetzlichen Grundlage zur Einführung einer „City-Maut“. Möglich erscheint eine Widmungsbeschränkung verbunden mit der Erhebung von Sondernutzungsgebühren nach den Landesstraßengesetzen für Verkehrsbewegungen bestimmter Kraftfahrzeugkategorien (insbesondere Lkw). Allerdings muss sichergestellt sein, dass Ausweichreaktion zugunsten von Einkaufsmärkten auf der grünen Wiese verhindert werden. Diese würden negative Struktureffekte zu Ungunsten der Innenstädte bewirken und die Schadstoffbelastung insgesamt erhöhen.

Von der bayerischen Regierung wurde vorgeschlagen, Lkw ohne Rußfilter mit einer erhöhten Autobahnmaut zu belegen (Quelle: FAZ vom 06.04.05). Dies ist sicher ein Schritt zur Vermeidung der Hintergrundbelastung. Die Verwirklichung dieses Vorschlages ist jedoch bislang ungeklärt.

4.2 Parkraumbewirtschaftung

Ein probates Mittel zur Reduzierung des Pkw-Verkehr ist die Bewirtschaftung von Parkplätzen. Diese müssen dann aber auch in den Außenbereichen bewirtschaftet werden, um Ausweichreaktionen zu vermeiden.

4.3 Verbesserung der ÖPNV-Tarife

Durch günstige Monatstickets oder Sondertarife für den ÖPNV können Kommunen Anreize zu vermehrtem Umsteigen auf den Nahverkehr geben. Auch durch attraktive und gut beworbene Job-Tickets u.a.m. lassen sich Entlastungseffekte vom Autoverkehr, gerade in einzelnen Stadtteilen oder in Innenstädten erzielen.

4.4 Förderung technischer Möglichkeiten

Den Städten steht die Möglichkeit der Förderung von technischen Einrichtungen zur Verfügung. So können diese den Einbau bzw. die Neuanschaffung von Dieselpartikelfiltern bezuschussen. Die Stadt Darmstadt plant beispielsweise einen städtischen Zuschuss von 100 € für den Einbau der Filter an sämtliche Besitzer der in Darmstadt registrierten Lkws (Quelle: FAZ vom 05.04.05).

Notwendig ist ferner eine Förderung der Nachrüstung mit Dieselpartikelfiltern über die Kfz-Steuer sowie eine deutliche Spreizung der Steuersätze zwischen den verschiedenen Emissionsklassen.

Im Bereich der eigenen Beschaffung (Dienstfahrzeuge, Bauhöfe, Stadtreinigung, etc.) und in Betrieben mit kommunaler Einflussnahme sollten – auch wegen der Vorbildfunktion – Nachrüstungen mit Partikelfiltern stattfinden.

5. Bauliche Lösungen (Infrastruktur)

5.1 Umfahrungen

Die Einrichtung von Umfahrungen kann unmittelbare Belastung an Konzentrationspunkten reduzieren. Allerdings tragen Umfahrungen zur Hintergrundbelastung von Städten und Ballungsgebieten mit Luftschadstoffemissionen bei, so dass der Effekt nur punktuell ist, letztlich aber zur Problembeseitigung nicht wirksam beiträgt. Ferner wirken Umfahrungen allenfalls bei ortsnaher Führung, da ansonsten die Anreizfunktion, Ausweichstrecken zu nutzen, entfällt.

Kleinräumige Umfahrungen tragen nicht zu einer Reduzierung von Luftschadstoffbelastungen bei, sondern bewirken lediglich eine Umverteilung innerhalb der Ballungsgebiete und Städte. Ebenso tragen sie zu einer Erhöhung der Hintergrundbelastung bei.

5.2 Verbesserung des Straßenbelags

Durch besonders geeignete Straßenbeläge – glatter Asphalt, der die Festsetzung und die Aufwirbelung von Feinstäuben vermindert – können Beiträge zur Feinstaubminderung geleistet werden.

6. Ordnungsrecht:

6.1 Geschwindigkeitsbegrenzungen

Durch die Ausweisung von Geschwindigkeitsbeschränkungen kann die Aufwirbelung von Feinstäuben sowie der Reifenabrieb reduziert werden. Hierbei ist zu bedenken, dass zwar durch die verminderten Geschwindigkeiten einer Aufwirbelung der Feinstäube entgegengewirkt wird, allerdings verhindern Geschwindigkeitsbegrenzungen nicht den Ausstoß von Feinstaubpartikeln.

6.2 Fahrverbote

Der Erlass von Fahrverboten stellt die intensivste Maßnahme zur Schadstoffreduzierung dar. Dabei kann ein abgestuftes System verwendet werden, nach welchem zunächst lediglich ältere Dieselfahrzeuge ohne Partikelfilter bestimmte Stadtgebiete nicht befahren dürfen. Das Verbot sollte auf das gesamte Stadt- oder Ballungsraumgebiet ausgedehnt werden und/oder sämtliche Fahrzeugarten betreffen.

Fahrverbote für hoch emittierende Kfz tragen aber nur dann zu einer Minderung der Belastung mit PM₁₀ oder NO₂ bei, wenn sie permanent gelten.

7. Innenstadtentwicklung

Letztlich wird insbesondere eine umfassende Planung der Innenstadtentwicklung zur Reduzierung der verkehrsbedingten Luftschadstoffemissionen beitragen. Im Wege einer „Anreizplanung“ können Innenstadtbereiche für nichtmotorisierte Aktivitäten attraktiver gemacht werden. So bewirken eine umfangreiche Begrünung, die Schaffung von Fußgänger- bzw. verkehrsberuhigten Zonen, Fahrradwegen und Aufenthaltsorten (Bänke, Sitzgelegenheiten) sowie Parkanlagen eine Verringerung des motorisierten Verkehrs und der damit verbundenen Immissionsbelastung.

Lebenswerte Städte: Die Maßnahmen unter 7. dienen der Verbesserung der Aufenthaltsqualität in den Straßen sowie der Steigerung der Lebensqualität in den Innenstädten insgesamt und kommen auch dem innerstädtischen Einzelhandel zugute.

8. Tabellarischer Überblick und überschlägige Bewertung der Maßnahmen:

Maßnahmen	Max. PM ₁₀ -Mind.g insges in %	Minderung von < Pm _{2,5}	Mind. lokale Eintragungen	Mind. städt. Hintergrundlast	Mind. regionale Hintergrundlast	Minderung von NO ₂	Mind. Lärm Innenstadt/Stadtteil	Verbess. Aufenthaltsqualität	Verbess. Verkehrssicherheit	Stärkung der Innenstadt	Nutzen-/Kosten-Verhältnis
Technische Optimierung an der Quelle (Kfz bzw. Straße ...)											
Umweltzone: Fahrverbot Diesel-Kfz ohne wirksamen Rußfilter, schlechter Euro-5	20	++	++	++	+	+	0	++	0	-	++
Punktuelle Fahrverbote für Kfz ohne Rußfilter	11	+	++	-	-	0	-	0	0	-	0
Komplette Umrüstung Busflotte (auf EEV)	4-10	++	++	+	0	+	+	+	0	+	++
Straßen-Nassreinigungen	1	0	0	0	0	0	--	-	0	0	--
Verflüssigung Verkehrsablauf	?										
Verlangsamung Kfz-Verkehr: Tempo 30	7	+	+	0	0	+	++	+	+	+	++
Verstetigung Verkehrsfluss	?	+	+	0	0	+	+	0	0	0	+
Verkehrsbeschränkungen											
Verbot Lkw-Durchgangsverkehr (punktuell)	6	+	+	-	-	+	-	0	0	-	0
Weiträumige Lkw-Umlenkung	10-12	+	+	+	0	+	+	+	+	0	++
Verkehrsverlagerung											
Angebotsverbesserung ÖPNV	?	+	+	0	0	+	+	+	+	+	+
Umverteilung Straßenraum ÖPNV/Rad	?	+	+	0	0	+	+	+	+	+	+
Verkehrsvermeidung: strukturelle Maßnahmen											
10% weniger Pkw (Pkw-Mitnahme ...)	2-3	+	+	+	0	+	+	+	+	+	+
City-Logistik, Zustelldienste ...	?	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Verbesserung ÖPNV Stadt/Umland	?	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Verkehrssparsamere Raumstrukturen	?	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Pkw-Maut	?	0	+	0	-	+	+	+	+	-	0
Parkraumbewirtschaftung/Verknappung	?	+	+	+	+	+	+	+	+	0	+
Verbesserung Lebensqualität der Innenstädte											
Begrünung mit Bäumen (hohe Filterwirkung)	?	+	+	0	0	+	0	0	0	0	+
Umverteilung Straßenraum pro Umw.Verbund	?	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Verbesserung innerstädt. Aufenthaltsqualität	?	+	+	-	-	+	+	+	0	+	+

9. Die BUNDstrategie: Vier Maßnahmenpakete für lebenswertere Städte

Aus den Anforderungen der EU-Normen und den deutschen Immissionsschutzvorschriften nach flächenhaft wirksamen und integrativen Maßnahmen (vgl. die o.g. Standards) hat der BUND ein eigenes Maßnahmenkonzept entwickelt, das für eine drastische Minderung der Belastung durch Feinstäube aber auch von anderen Schadstoffen und von Lärm sorgt und zugleich die Lebensqualität in den Städten insgesamt verbessert:

1. Einrichtung flächenhafter Umweltzonen mit Fahrverboten für Dieselfahrzeuge ohne Partikelfilter: Dadurch werden gezielt die Immissionen an der Quelle, beim Hauptemittenten „Verkehr“ reduziert (Nutzfahrzeuge: Lkw und Busse sowie Pkw). Über Benutzervorteile kann dann Fahrzeugen, die bestimmte Abgasnormen einhalten, die Zufahrt in diese Luftreinhaltegebiete erlaubt werden: Falls es zur Unterschreitung der Grenzwerte genügt, nur die schmutzigsten Fahrzeuge („Rußschleudern“, die nicht die Euro-2- oder die seit 2000 geltende Euro-3-Norm erfüllen) draußen zu halten, würde – z.B. entsprechend dem Entwurf des Bundesumweltministeriums für eine „Feinstaubplakette“²², – die „gelbe Plakette“ genommen, wenn es deutliche Überschreitungen der Höchstwerte gibt, erhalten nur die Fahrzeuge mit den besten Emissionswerten (EEV-Fahrzeuge mit wirksamen Partikelfiltern, also Pkw, die die Euro-5-Norm oder Lkw, die die künftige Euro-6-Norm erfüllen) und mit der „grünen Plakette“ Einlass in die Luftreinhaltegebiete. Dieses Vorgehen ist verursachergerecht, wirksam (mit den größten Reduzierungspotentialen) und verhältnismäßig. Es sollte allerdings nicht punktuell eingesetzt werden, weil es dann nur Verdrängungseffekte auslöst, sondern flächenhaft. Der Bund fordert, dass Umweltzonen jeweils für das gesamte Stadtgebiet ausgewiesen werden. Dann können die motorbedingten lokalen Immissionen und die städtische Hintergrundbelastung gemindert werden. Das Reduktionspotential beträgt 20%.

2. Reduzierung des Motorisierten Individualverkehrs in den Städten durch eine umweltorientierte Verkehrsplanung: Die Reduzierung des MIV kann kurzfristig durch Maßnahmen einer weiträumigen Verkehrslenkung (z.B. durch Lkw-Routenkonzept oder organisierte Pkw-Mitnahme), durch Verlagerung auf den Umweltverbund (Erhöhung der Auslastung bzw. Attraktivitätssteigerung des ÖPNV und Verbesserungen für den Radverkehr z.B.) oder langfristig in den LRP durch Umverteilung des Straßenraums zu Gunsten des Umweltverbundes oder durch eine Verbesserung der Stadt-/Umland-Beziehungen. Die Reduzierung des MIV wirkt auf beide Faktoren: Verminderung der direkten Eintragungen und Verminderung der Aufwirbelung. Sie bedeutet gleichzeitig eine Verminderung des Lärms und eine Verbesserung der Lebensqualität. Die Maßnahmen der umweltorientierten Verkehrsplanung werden auch benötigt, um attraktive Alternativen für die Umsteiger vom Privat-Pkw zu bieten. Auf Kapazitätserhöhung durch Straßenbau muss verzichtet werden.

3. Verträgliche Abwicklung des verbleibenden motorisierten Verkehrs durch ein Tempolimit (Tempo 30) sowie der Vergleichmäßigung des Verkehrsflusses mit dem Ziel, die unnötige Aufwirbelung von Feinstaub von der Straße, vermeidbaren Brems- und Reifenabrieb sowie erhöhte Emissionen durch Staus zu verhindern.

4. Projekt „Lebenswerte Städte“. Maßnahmen zur Verbesserung der innerstädtischen Lebensqualität allgemein: Z.B. können durch die Umverteilung von Straßenraum zugunsten des Umweltverbundes neben der Schadstoffminderung auch die Aufenthaltsqualität für die Bürger und die Angebote des Einzelhandels verbessert werden, durch Begrünungsmaßnahmen können Straßen oder Plätze für die Bürger zurückgewonnen werden. Nur so kann der Trend zur Abwanderung in das Umland und zum Wohnen im „Grünen“ gestoppt werden.

²²vgl. <http://www.bmu.de/verkehr/downloads/doc/35882.php>

10. Die Durchführung der Möglichkeiten

Die aufgeführten Möglichkeiten zur Reduzierung von Luftschadstoffbelastungen führen einzeln oder punktuell angewandt sicher nicht zu der erforderlichen deutlichen Schadstoffminderung. Notwendig ist ein umfassender, integrierter Ansatz aus mehreren Maßnahmen, der langfristig und möglichst großräumig wirkt. Zu diesem Zweck sind sog. abgestimmte Maßnahmenbündel oder Zusammenstellungen o.g. einzelner Maßnahmen anzuwenden, die sich gegenseitig ergänzen und optimieren.

Die Städte müssen in Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen die für ihre Verkehrsprobleme besten Lösungen ausarbeiten. Entsprechend dem umweltrechtlichen Verursacherprinzip muss an der Quelle der Luftschadstoffbelastung angesetzt werden. Die isolierte Symptombeseitigung führt nicht dauerhaft zu einer effektiven Reduzierung der Schadstoffe.

Das Maßnahmenbündel muss darauf gerichtet sein, die unmittelbare Entstehung bzw. Eintragung von Feinstäuben, deren Aufwirbelung und die städtische Hintergrundbelastung zu reduzieren. Ohne eine Reduzierung der städtischen Hintergrundbelastung, die ähnlich hoch ist wie die regionale Hintergrundbelastung zusätzlich zu den punktuellen Belastungsspitzen in Straßenschluchten mit hohem Kfz-Aufkommen, ist eine ausreichende und nachhaltige Verbesserung der Situation nicht möglich.

III. Die Regelungssystematik zur Luftreinhaltung im BImSchG

1. Übersicht über die einschlägigen Vorschriften

Sämtliche im Jahre 2002 erfolgten Neuregelungen im BImSchG dienen der Durchsetzung der Luftreinhaltung über die ebenfalls novellierten Immissionsgrenzwerte (22. BImSchV).

Die betreffenden Regelungen sind:

- § 45 BImSchG ► **Generalklausel des neuen Luftreinhaltrechts**
Absatz 1: allgemeine Aufgabenzuweisung und Verpflichtung der zuständigen Behörden betreffend die Durchsetzung der Immissionswerte
Absatz 2: Anforderungen an die zu treffenden Maßnahmen
- § 47 BImSchG ► **Luftreinhalte- und Aktionspläne** zur Einhaltung der Immissionswerte der 22. BImSchV
- § 40 BImSchG ► **Möglichkeiten zur Einschränkung des Straßenverkehrs**
- § 46a BImSchG ► **Pflicht zur Unterrichtung der Öffentlichkeit** über die Luftqualität (wird konkretisiert durch § 12 der 22. BImSchV)
- § 44 BImSchG ► **Überwachung der Luftqualität**

2. Die Regelungen im Einzelnen

2.1 Die 22. BImSchV (22. Verordnung zum Bundes-Immissionsschutzgesetz)

Die 22. BImSchV dient inhaltlich dem Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt gegen mögliche Schäden durch bestimmte Luftschadstoffe.

Die Verordnung steht in engem Zusammenhang mit dem 5. Teil des BImSchG (§§ 44 ff.), in welchem die gesetzlichen Grundlagen für die Überwachung der Luftqualität und für die Aufstellung und die Durchsetzung von Luftreinhalte- und Aktionsplänen geregelt sind.

Adressat der Pflichten zur Wahrung bzw. Herstellung der Luftreinhaltung aus der 22. BImSchV sind die zuständigen Landesbehörden.

Die Sicherstellung der Einhaltung der Grenzwerte ist dabei nicht anlage – sondern gebietsbezogen geregelt.

Nach der gesetzlichen Neuregelung ist die Immissionsüberwachung landesweit zu organisieren und es treten – mit Übergangsfristen – verschärfte Immissionsgrenzwerte in Kraft. In der Übergangszeit gelten die Grenzwerte mit Toleranzmarge. Der Begriff Toleranzmarge beschreibt einen in jährlichen Stufen abnehmenden Wert, um den Immissionsgrenzwerte innerhalb der in den §§ 2 bis 7 der 22. BImSchV festgesetzten Fristen überschritten werden dürfen, ohne dass Luftreinhaltepläne erstellt werden müssen (§ 1 Ziff. 5 der 22. BImSchV).

Die Übergangsfrist – in der die verschärften Immissionsgrenzwerte mit Toleranzmarge anzuwenden sind – lief bei Schwefeldioxid (SO₂), Staub (PM₁₀) und Blei (Pb) bis zum 01.01.2005 und läuft bei Stickstoffdioxid (NO₂) und den übrigen von der 22. BImSchV erfassten Schadstoffen bis zum Jahre 2010 (§§ 2 ff. der 22. BImSchV).

2.1.1 Begriffsdefinitionen

Zentrale Größe des Luftqualitätsrechtes sind die Immissionswerte. Der Begriff umfasst Grenzwerte, Alarmschwellen und die Zielwerte. Bei den Werten handelt es sich um verbindliches Recht.

Wichtigste Gruppe der Immissionswerte sind die Grenzwerte (§ 1 Ziff. 3 der 22. BImSchV). Bei ihnen handelt es sich um Immissionswerte, die ab den in der 22. BImSchV genannten Zeiträumen nicht mehr überschritten werden dürfen. Die Grenzwerte sind strikt verbindlich und dienen dem Schutz der menschlichen Gesundheit. Die 22. BImSchV enthält Jahres-, Tages- und Stundendurchschnitts(-grenz)werte.

Die sog. Alarmschwellen (§ 1 Ziff. 4 der 22. BImSchV) sind Immissionswerte, bei deren Überschreitung bereits bei kurzer Exposition eine Gefahr für die menschliche Gesundheit besteht. Im Falle der Überschreitung müssen umgehend Notmaßnahmen ergriffen und die Öffentlichkeit gemäß § 12 der 22. BImSchV unterrichtet werden.

Alarmschwellen sind in § 2 Absatz 6 der 22. BImSchV für Schwefeldioxid und in § 3 Absatz 7 der 22. BImSchV für Stickstoffdioxid festgelegt.

Zielwerte existieren nur hinsichtlich der Ozonbelastung. Die aufgestellten Zielvorgaben müssen bis zum Jahre 2010 weitestgehend erreicht sein. Es handelt sich dabei um nicht strikt verbindliche Werte.

2.1.2 Beurteilung der Luftqualität

Die Beurteilung der Immissionswerte wird als Ermittlung und Bewertung der Luftqualität durch Messung, Bewertung, Vorhersage oder Schätzung definiert (§ 1 Ziff. 2 der 22. BImSchV). Die Art des Beurteilungsverfahrens ist abhängig vom Ergebnis einer durchzuführenden Ausgangsuntersuchung gemäß §§ 8 ff. der 22. BImSchV.

Danach sind die Bundesländer zunächst in Gebiete und Ballungsräume aufzuteilen; Ballungsräume sind dabei Gebiete mit mehr als 250.000 Einwohner oder solche mit einer Einwohnerdichte größer als 1.000 Einwohner pro km² auf mehr als 100 km² (§ 1 Ziff. 7 der 22. BImSchV). Die Gebietseinteilung ist spätestens alle fünf Jahre zu überprüfen und kann jährlich fortgeschrieben werden (§ 9 Abs. 3 der 22. BImSchV).

Hinsichtlich der Lage der Probeentnahmestellen für Messungen der Luftqualität enthält die Anlage 2 der 22. BImSchV nähere Angaben. Danach sind Messungen zum einem in Bereichen, in denen die höchste Konzentration auftritt (sog. „hot spots“), soweit dort Personen wohnen oder sich während eines relevanten Zeitraumes aufhalten, sowie in solchen, die für die Exposition der Bevölkerung im allgemeinen repräsentativ sind, vorzunehmen. Das bedeutet, dass Messungen sowohl in Wohngebieten, als auch in Straßenschluchten und im Umkreis industrieller Anlagen durchgeführt werden müssen. Damit repräsentative Aussagen über die Gesamtbelastung gemacht werden können, muss auch die urbane und die regionale Hintergrundbelastung gemessen werden (sog. städtische oder regionale Reinluftmessstationen: ohne verkehrliche oder industrielle Direkteintragungen).

Die Wahl der Art des Verfahrens zur Beurteilung der Luftqualität hat nach dem Grundsatz zu erfolgen, dass es umso genauer sein muss, je näher die Werte der Ausgangsuntersuchung an die oberen Beurteilungsschwellen reichen, d.h. liegen die Werte bspw. unterhalb der unteren Beurteilungsschwelle (§ 1 Ziff. 11 und 12 der 22. BImSchV), ist für die Beurteilung der Luftqualität eine Modellrechnung bzw. Schätzung zulässig (§ 10 Abs. 4 der 22. BImSchV). Je weiter die Werte unter den Beurteilungsschwellen liegen, desto größer ist die Toleranz von Ungenauigkeiten bei der Beurteilung.

Die Einhaltung der Grenzwerte hat flächendeckend, überall dort zu erfolgen, wo Menschen sich vernünftigerweise aufhalten. Die relevante Aufenthaltsdauer orientiert sich an der Art der Grenzwerte, d.h. bei solchen, die als Tagesmittelwert ausgestaltet sind (wie etwa bzgl. PM₁₀) muss ein längerer Aufenthalt vorliegen, als bei Immissionsgrenzwerten, denen ein Stundenmittelwerte zugrunde liegt (wie z.B. betr. NO₂). Da eine Überschreitung der Immissionswerte das Vorliegen einer Gesundheitsgefahr indiziert, müssen sie kleinräumig, am Ort der höchsten Exposition, eingehalten werden. Demnach sind Ballungsräume und Gebiete mit Grenzwertüberschreitungen im Sinne des § 11 Absatz 1 der 22. BImSchV auch solche, in denen nur in einzelnen örtlichen Bereichen die entsprechenden Werte überschritten sind (so das Bundesverwaltungsgericht)²³.

2.2 Neuregelungen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG)

Im Mittelpunkt des neuen Luftreinhaltrechts normiert § 47 BImSchG, als eine spezielle Möglichkeit zur Einhaltung der Immissionswerte der 22. BImSchV (§ 45 Absatz 1 Satz 2 BImSchG), Instrumente zum gebiets- bzw. qualitätsbezogenen Immissionsschutz in Form der Luftreinhaltpläne nach den Absätzen 1 bis 3. Diese stellen eine Art vor die unmittelbar durchzuführenden Maßnahmen geschaltete Planungsstufe dar, in der integrierte Festlegungen getroffen werden, um effektiv und koordiniert für die Einhaltung immissionsschutzrechtlicher Vorgaben Sorge zu tragen.

2.2.1 Verpflichtung zur Aufstellung von Luftreinhaltpläne nach § 47 Absatz 1 BImSchG

Die Erstellung der Luftreinhaltpläne gemäß Absatz 1 setzt voraus, dass eine Überschreitung eines Immissionsgrenzwertes unter Berücksichtigung der Toleranzmarge vorliegt. Die entsprechenden Immissionsgrenzwerte und Toleranzmargen sind in den §§ 2 bis 7 der 22. BImSchV enthalten.

Die zuständige Behörde ist bei Vorliegen der genannten Voraussetzungen zur Aufstellung des Planes verpflichtet. Ihr steht insoweit kein Ermessensspielraum zu.

²³ Urteil des BVerwG vom 26.05.2004 – Az.: 9 A 6.03; recherchierbar unter www.bverwg.de

Die Luftreinhaltepläne enthalten:

1. einen die Situation beschreibenden Textteil

- Ausführungen zu dem betr. Plangebiet,
- Angaben zur Emissions- und Immissionsituation,
- Feststellung zur Art, Beurteilung und zum Ursprung von Luftverunreinigungen,
- möglichst Aufnahme der gesamten Immissionsituation auch im Umkreis des Plangebietes.

2. die Festlegungen der Maßnahmen, welche zur dauerhaften Verhinderung von Luftverunreinigungen geeignet und erforderlich sind.

- behördliche Aktivitäten, die zur Einhaltung der Immissionsgrenzwerte durch Umsetzung der oben unter Punkt III. genannten Möglichkeiten beitragen können.²⁴

Hinweis: Weder Luftreinhalte- und Aktionsplan, noch § 47 BImSchG für sich alleine, stellen eine Rechtsgrundlage für die Durchsetzung der festgelegten Maßnahmen dar. Vielmehr bedarf es hierzu spezialgesetzlicher Ermächtigungsgrundlagen. Dabei muss die Maßnahme ihre Grundlage nicht im Immissionsschutzrecht haben, sondern kann aus einem anderen Rechtsgebiet entnommen werden, sofern überhaupt eine gesetzliche Grundlage erforderlich ist. Dies ist jedenfalls dann der Fall, wenn in Rechte der Bürger eingegriffen wird (was nur bei Bestehen eines entsprechenden Gesetzes zulässig ist). Im Maßnahmenbereich des BImSchG werden u.a. die Anlagengenehmigung und der Erlass nachträglicher Anordnungen nach § 17 und solcher nach § 21, § 24 und § 25 BImSchG sowie Rechtsverordnungen nach § 47 Absatz 7 BImSchG erfasst. Ferner sind zur Umsetzung der Maßnahmen Baugenehmigungen und Bebauungspläne, straßen- und luftverkehrsrechtliche Zulassungen einschlägig.

Die Maßnahmen müssen rechtmäßig und wirksam sein sowie nachweisbar eine Verringerung der Luftverunreinigungen bewirken. Ferner müssen sie technisch umsetzbar sein, was sich im wesentlichen nach dem Fachrecht, auf dessen Grundlage die Maßnahme getroffen wird, richtet.

Gemäß dem Grundsatz des § 45 Absatz 2 BImSchG müssen die Maßnahmen den folgenden Anforderungen (Standards) genügen:

- (a) Sie müssen einem integrierten Ansatz Rechnung tragen, dürfen nicht gegen Vorschriften zum Schutz der Gesundheit und Sicherheit von Arbeitnehmern verstoßen und dürfen keine Beeinträchtigungen der Umwelt in anderen Mitgliedstaaten verursachen. Mit Blick auf die Umsetzung der EU-Umgebungslärm-Richtlinie sollten die Minderungsmaßnahmen gleichzeitig einen Beitrag zur Lärminderung leisten.
- (b) Die Maßnahmen müssen so hinreichend konkret sein, dass eine Beurteilung ihrer Geeignetheit und Verhältnismäßigkeit bereits durch die planaufstellende Behörde erfolgen kann.
- (c) Die Pläne müssen sich mit sämtlichen in Betracht kommenden Quellen der Luftverunreinigung auseinandersetzen. Daher kommen auch Maßnahmen beim Bau und der Sanierung von Straßen sowie anderer Anlagen betreffend in Frage. Auch der Flugverkehr kann Regelungsgegenstand sein.
- (d) Bei der Beurteilung der Maßnahmen hat die planaufstellende Behörde zu beachten, dass keine Verlagerungseffekte eintreten. Dies ist insbesondere bei der Änderung von Verkehrsführungen zu berücksichtigen. Sie können zu einer Schaffung neuer Belastungspunkte und/oder zur Intensivierung einer bestehenden Hintergrundbelastung beitragen (vgl. oben unter II.). Das bedeutet, dass die Maßnahmen flächenhaft angelegt sein müssen und sich nicht nur auf einzelne Messpunkte beziehen dürfen. Um unerwünschte Verlagerungseffekte – z.B. zu Lasten anderer Straßen bzw. Stadtteile bzw. zu Lasten des innerstädtischen Einzelhandels und zu Gunsten der „grünen Wiese“ – zu verhindern, muss der räumliche Umfang der Maßnahmen hinreichend groß sein und z.B. nicht nur einzelne Straßen sondern das gesamte Stadtgebiet oder den Ballungsraum umfassen (siehe das vom BUND vorgeschlagene Umweltzonenkonzept).
- (e) Weil es keine Schwelle gibt, unter der Feinstaubimmissionen ungefährlich sind (kein „no-effect-level“) gilt ein allgemeines Minimierungsgebot: die Maßnahmen sollen auf Dauer angelegt sein und nicht nur

²⁴Dies kann über Realakte, Verwaltungsakte und Maßnahmen der Planung und Normsetzung geschehen.

auf einzelne Tage der Spitzenbelastung oder bestimmte Wetterlagen zielen. Die vorgeschriebene Verminderung der Jahresmittelwerte erfordert Reduzierungsmaßnahmen auch unterhalb der in den Tochter-Richtlinien und in der 22. BImSchV genannten Grenzwerte.

(f) Die Maßnahmen müssen auch auf die Verringerung der gefährlichsten Partikelfraktionen (kleiner als 2,5 µm (PM_{2,5})) zielen.

Nach § 47 Absatz 4 BImSchG sind die Maßnahmen entsprechend des Verursachungsanteiles gegen sämtliche Emittenten zu richten, die zur Überschreitung der Grenzwerte beitragen. Bei der Beurteilung des Verursacheranteils eines Emittenten ist eine bereits vorhandene Hintergrundbelastung nicht zu berücksichtigen, da die in den Luftreinhalteplänen festgelegten Maßnahmen nur gegen die Emittenten gerichtet werden können, die zur lokalen Belastungssituation beitragen.

Im Rahmen der Zuordnung der Maßnahmen zu den einzelnen Emittenten ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Dieser kann zu einer Korrektur hinsichtlich des Umfangs und des Adressaten der Maßnahme führen. So kann beispielsweise ein bestimmter Emittent stärker belastet werden, wenn sich die Maßnahmen gegen die anderen Emittenten als ungeeignet erweisen. Auch wenn die dem Verursacheranteil entsprechenden Maßnahmen zu einer völlig unangemessenen Belastung führen, muss ein Ausweichen auf andere Verursacher möglich sein.

Die Anlage 6 der 22. BImSchV enthält eine Liste von „In Plänen zur Verbesserung der Luftqualität zu berücksichtigender Informationen“ und damit ein Grundgerüst von Fragestellungen, die in einem Luftreinhalteplan zu bearbeiten sind.

Die beschlossenen Pläne sind der Öffentlichkeit bekannt zu machen.²⁵

Liegen die Voraussetzungen des § 47 Absatz 1 BImSchG hinsichtlich mehrerer Schadstoffe vor, so ist ein gemeinsamer Plan aufzustellen²⁶. Analog sind die Vorschriften der EU-Umgebungsärm-Richtlinie zu verstehen.

2.2.2 Verpflichtung zur Aufstellung von Aktionsplänen nach § 47 Absatz 2 BImSchG

Die Aktionspläne sind aufzustellen, wenn die Gefahr der Überschreitung von verbindlich gewordenen Immissionsgrenzwerten oder Alarmschwellen besteht (§ 47 Absatz 2 BImSchG). Die Gefahr der Überschreitung besteht, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, wobei eine überwiegende Wahrscheinlichkeit genügt. Eine tatsächliche Überschreitung muss folglich nicht vorliegen. Innerhalb des Absatzes 2 spielen die Toleranzmargen keine Rolle mehr, da die Aufstellung von Aktionsplänen nach der gesetzlichen Regelung erst nach Ablauf der Zielfristen der 22. BImSchV, d.h. wenn die Immissionsgrenzwerte verbindlich geworden sind, relevant wird.

Die Aktionspläne sind jedoch so rechtzeitig aufzustellen, dass nicht nur nach einem Überschreiten der Werte sofort gehandelt werden kann, es sind vielmehr auch ausreichende Maßnahmen präventiver Art zu ergreifen.

Die zuständige Behörde ist bei Vorliegen der genannten Voraussetzungen zur Aufstellung des Planes verpflichtet. Ihr steht insoweit kein Ermessen zu.

Die Aktionspläne nach Absatz 2 enthalten in der Regel Maßnahmen, die kurzfristig zu ergreifen sind und deren Ziel die vollständige Beseitigung bzw. Verhinderung der Grenzwertüberschreitung ist.

2.2.3 Rechtsnatur der Pläne

Die Luftreinhaltepläne nach § 47 Absätze 1 bis 3 BImSchG sind keine Rechtsnormen mit unmittelbarer Außenwirkung. D.h. es ergeben sich hieraus noch keine unmittelbaren Handlungspflichten für Dritte, also insbesondere die Bürger, sondern die Luftreinhaltepläne richten sich (nur) an die Behörden (die diese aber in jedem Fall zu beachten haben).

²⁵ § 12 Absatz 7 i.V.m. Absatz 1 der 22. BImSchV.

²⁶ § 47 Absatz 4 Satz 3 BImSchG

2.2.4 Aufstellung der Pläne

Vor der Aufstellung der Pläne nach § 47 Absätze 1 bis 3 BImSchG muss die zuständige Behörde zunächst das Plangebiet festlegen.

Dieses sollte sich nach dem räumlichen Bereich richten, in dem eine Überschreitung der Werte festgestellt wurde bzw. zu besorgen ist, und in dem Maßnahmen ergriffen werden müssen, um die Einhaltung der Grenzwerte an den festgestellten Überschreitungspunkten sicherzustellen. Das Plangebiet sollte derart abgegrenzt sein, dass damit möglichst alle relevanten und im Einzelnen bestimmaren Quellen, die zur Überschreitung beitragen, erfasst werden. Die Behörde hat bei der Gebietsfestlegung einen Ermessensspielraum. Liegt das Gebiet im Zuständigkeitsbereich mehrerer Behörden, so sind gemäß Absatz 4 Satz 4 mehrere aufeinander abgestimmte Pläne aufzustellen. Schließlich ist die Beschreibung des Plangebietes in den deskriptiven Teil der Pläne aufzunehmen.

Die Aufstellung der Pläne muss erforderlich sein. Können unmittelbar wirkende Maßnahmen ergriffen werden, die zu einer dauerhaften Einhaltung der entsprechenden Immissionswerte führen, bedarf es keiner Planaufstellung.

2.2.5 Fortschreibung und Änderung der Pläne

Da die Luftqualitätswerte zwingend zu erreichen sind, kann die Fortschreibung der Luftreinhaltepläne erforderlich sein. Dies erfolgt nach den gleichen Grundsätzen wie die Neuaufstellung.

Ebenso kann sich ein Luftreinhalteplan vor Inkrafttreten der Grenzwerte als unzulänglich erweisen, so dass er durch Abänderung nachzubessern ist. Stellt sich die Mangelhaftigkeit erst nach Inkrafttreten der Grenzwerte heraus, so muss im Falle einer drohenden Grenzwertüberschreitung ein Aktionsplan nach § 47 Absatz 2 BImSchG aufgestellt werden, um die Überschreitung kurzfristig zu vermindern oder zu beseitigen.

3. Beteiligungsrechte und -möglichkeiten der Öffentlichkeit und von Umweltverbänden

Nach § 47 Absatz 5 Satz 2 BImSchG ist bei der Aufstellung der Luftreinhalte- und Aktionspläne die Öffentlichkeit zu beteiligen.

Die Beteiligung der Öffentlichkeit bedeutet in diesem Zusammenhang nicht, dass ein Recht auf Teilhabe an der Entscheidung bzw. Entscheidungsfindung selbst besteht. Vielmehr handelt es sich dabei um ein Mitwirkungsrecht an der Entscheidungsvorbereitung. Es findet allerdings im Gegensatz zum förmlichen Planfeststellungsverfahren kein Erörterungs- oder Anhörungstermin statt.

Das Beteiligungsverfahren orientiert sich mangels näherer Regelungen im BImSchG und der 22. BImSchV an den Grundsätzen, die gemäß § 73 Absätze 3 bis 5 VwVfG für das Planfeststellungsverfahren gelten und § 9 Absatz 3 UVPG, der die Öffentlichkeitsbeteiligung in vorgelagerten Verfahren regelt.

Demnach sind die Entwürfe in geeigneter Form der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, z.B. durch Bekanntgabe in Tageszeitungen oder im Amtsblatt. Die wesentlichen Planunterlagen sind während einer angemessenen Zeit auszulegen. Nach den genannten Vorschriften dürfte dies dem Zeitraum eines Monats entsprechen. Jedermann hat das Recht, Anregungen und Einwände zu erheben bzw. sich zu den Planungen zu äußern.

Dazu gehören auch die Naturschutzverbände. Im Hinblick auf die in § 12 Absatz 1 22. BImSchV genannten Organisationen – hierzu gehören insbesondere Umweltschutzorganisationen, Verbraucherverbände, Interessenvertretungen der Betroffenen, gefährdeten Personen und anderen mit dem Gesundheitsschutz befassten relevanten Stellen – wird eine tatsächliche oder potentielle Betroffenheit der Verbände nicht erforderlich sein, um ihnen das Beteiligungsrecht zu vermitteln. Daher ist es unerheblich, dass aufgrund der ökologischen Auswirkungen der Luftimmissionen auch regelmäßig der Aufgaben- und Interessenbereich der Naturschutzverbände von den Planung betroffen sein wird.

Bei einer Planänderung oder -fortschreibung ist eine erneute Öffentlichkeitsbeteiligung erforderlich.

Die beschlossenen Pläne sind in einem schriftlichen Dokument niederzulegen. Nach § 47 Absatz 5 Satz 3 BImSchG müssen sie der Öffentlichkeit bekannt gemacht werden bzw. zugänglich sein.

4. Verpflichtung zur Durchführung besonderer Maßnahmen zur Gewährleistung der [PM₁₀-] Grenzwerte der 22. BImSchV

Die Luftreinhalte- und Aktionspläne beinhalten als wesentlichen Bestandteil die Festsetzung erforderlicher Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung von Luftverunreinigungen (§ 47 Absatz 1 BImSchG) bzw. zur Verringerung der Gefahr der Grenzwerteüberschreitung oder der Verkürzung des Zeitraumes der Überschreitung (§ 47 Absatz 2 BImSchG). Die besonderen Maßnahmen, die in den Luftreinhalteplänen festgesetzt sind, lassen sich im wesentlichen unterteilen in Anordnungen und sonstige Entscheidungen sowie in planungsrechtliche Entscheidungen. Die Bindungswirkung der Pläne in Bezug auf diese Handlungsalternativen ist dabei unterschiedlich intensiv ausgestaltet.

4.1 Anordnungen und sonstige Entscheidungen

Die Luftreinhalte- und Aktionspläne stellen strikt verbindliche Handlungskonzepte dar. Sie sind von den zuständigen Behörden nach den diesen zur Verfügung stehenden fachrechtlichen Vorschriften in Form von Anordnungen und sonstige Entscheidungen (vgl. oben) umzusetzen²⁷. Die Durchführung der Maßnahmen ist nur dann möglich, wenn die hierfür einschlägigen Vorschriften dies gestatten, d.h. wenn die Luftreinhaltung nach diesen Vorschriften ein berücksichtigungsfähiger Belang ist und zudem die konkreten Vorgaben in den Luftreinhalte- und Aktionsplänen nach diesen Vorschriften umsetzungsfähig sind²⁸.

Die Durchführungsverpflichtung richtet sich an die Behörden sämtlicher Träger öffentlicher Verwaltung. Hierzu zählen die Behörden der Länder, des Bundes, die Gemeinden und alle anderen öffentlich-rechtlichen Personen. Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist dies insbesondere in Hinblick auf eine hoheitliche Verpflichtung von Bundesbehörden und den Gemeinden als Selbstverwaltungsträger durch Landesbehörden aufgrund des europarechtlichen Ursprunges der Regelungen unbedenklich.

Den Bürger treffen keinerlei Pflichten aus den Luftreinhalte- bzw. Aktionsplänen. Möglich ist allenfalls, dass Maßnahmen, die auf Grundlage der Pläne seitens der

zuständigen Behörden ergriffen werden, zu Pflichten des Bürgers führen.

4.2 Planungsrechtliche Festlegungen

Bei Planungen anderer Fachplanungsträger besteht eine abgeschwächte Bindungswirkung der planungsrechtlichen Festlegungen der Luftreinhaltepläne²⁹. Diese sind im Rahmen der Fachplanung anderer Planungsträger lediglich zu berücksichtigen. Insoweit handelt es sich bei den Vorgaben der Luftreinhaltepläne um einen Abwägungsbelang im Rahmen der jeweiligen Fachplanung. Dies gilt für sämtliche echten Planungen, wie z.B. die Bauleitplanung oder die Planung der Linienbestimmung von Straßen. Die Vorgaben des Luftreinhalte- bzw. Aktionsplans sind lediglich in Betracht zu ziehen. Im Rahmen des Entscheidungsprozesses haben die Planungsträger die Vorgaben zu berücksichtigen und mit den übrigen öffentlichen und privaten Belangen abzuwägen, ohne an ein Ergebnis gebunden zu sein. Auch hier ist fraglich, ob dies vor dem europarechtlichen Ursprung und dem Schutzzweck der Immissionswerte der 22. BImSchV noch vertretbar ist.

Im Hinblick auf das Gebot der Konfliktbewältigung ist zu beachten, dass Planungsträger einen im Rahmen der Planung auftretenden Konflikt auf nachgeordnete Verfahren verlagern dürfen, wenn dort dessen Lösung adäquat erfolgen kann. Folglich ist die Einhaltung der Immissionswerte keine Rechtmäßigkeitsvoraussetzung im Rahmen der Planfeststellung, wenn sie in nachgelagerten Verfahren gesichert ist³⁰.

Durch solche Vorhaben dürfen aber hinsichtlich einer Immissionsbelastung keine vollendeten Tatsachen geschaffen werden, die sich nicht wieder beseitigen lassen. Verhält es sich in Bezug auf eine konkrete Bebauungs- oder Vorhabensplanung allerdings so, dass diese für Immissionen verantwortlich sein wird, die für sich genommen bereits den jeweiligen Grenzwert überschreiten, so lässt sich dieses Ergebnis nicht dadurch aus der Welt schaffen, dass mit Hilfe von Luftreinhaltemaßnahmen der Hebel bei anderen Schadstoffquellen in der Nachbarschaft angesetzt wird. Erscheint es ausgeschlossen, zumindest durch nachträgliche Schutzvorkehrungen die Einhaltung der Grenzwerte sicherzustellen, so scheidet die Luftreinhalteplanung als Abhilfemöglichkeit für vorhabensbedingte Situationsverschlechterung mithin aus³¹.

²⁷ § 47 Absatz 6 BImSchG

²⁸ Eine spezielle Normierung dieses Grundsatzes findet sich in § 40 Absatz 1 BImSchG, wonach die Straßenverkehrsbehörden die entsprechenden Anordnungen zur Verwirklichung der in den Luftreinhalteplänen nach § 47 Absatz 1 und 2 BImSchG getroffenen Verkehrsbeschränkungen zu treffen haben (dazu unter III. 5.3.)

²⁹ § 47 Abs. 6 Satz 2 BImSchG

³⁰ BVerwG, Urt. v. 26.05.2004 – Az.: 9 A 6.03; recherchierbar unter www.bverwg.de

³¹ BVerwG, Urt. v. 18.11.2004 – Az.: 4 CN 11.03 sowie Urt. v. 23.02.2005 – 4 A 5.04 –; recherchierbar unter www.bverwg.de

4.3 Straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen

Im Bereich des Straßenverkehrs dient § 40 BImSchG der Durchsetzung der Immissionswerte der 22. BImSchV.

- § 40 Absatz 1 knüpft dabei an die Festlegungen vorhandener Luftreinhalte- und Aktionspläne an.
- § 40 Absatz 2 dient der Durchsetzung nationaler Immissionswerte für Luftschadstoffe durch Beschränkungen des Straßenverkehrs, wobei das Vorliegen von Luftreinhaltepläne in dessen Anwendungsbereich unerheblich ist.

Nach § 40 Absatz 1 BImSchG sind die Straßenverkehrsbehörden verpflichtet, den Kraftfahrzeugverkehr beschränkende bzw. verbietende Maßnahmen zu treffen, sofern dies im Rahmen eines Luftreinhalte- oder Aktionsplans für bestimmte Straßen oder Gebiete festgelegt wurde.

Sofern der Luftreinhalte- oder Aktionsplan bei der Auswahl der Mittel einen Spielraum eröffnet, steht der Straßenverkehrsbehörde diesbezüglich ein Auswahlermes- sen zu.

Als Ermächtigungsgrundlage für eine Beschränkung oder vollständige Untersagung des Straßenverkehrs sind die Vorschriften des Straßenverkehrsrechtes, insbesondere § 45 StVO, heranzuziehen. Nach dieser Norm können die Straßenverkehrsbehörden die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen

- der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs (§ 45 Absatz 1 Satz 1 StVO),
- zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen (§ 45 Absatz 1 Satz 2 Nr. 3 StVO),
- der zur Erhaltung der öffentlichen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen (§ 45 Absatz 1 Satz 2 Nr. 5 StVO) beschränken oder verbieten und den Verkehr umleiten. Das gleiche Recht haben sie
- in Kurorten und Erholungsorten von besonderer Bedeutung (§ 45 Absatz 1a Nr. 1, 2, 3 StVO),
- in Landschaftsgebieten oder Ortsteilen, die überwiegend der Erholung dienen (§ 45 Absatz 1a Nr. 4 StVO),
- hinsichtlich örtlich begrenzter Maßnahmen aus Gründen des Arten- und Biotopschutzes (§ 45 Absatz 1a Nr. 4a StVO),
- hinsichtlich örtlich und zeitlich begrenzter Maßnahmen zum Schutz kultureller Veranstaltungen, die außerhalb des Straßenraumes stattfinden und durch den Straßenverkehr, insbesondere durch den von diesem ausgehenden Lärm, erheblich beeinträchtigt werden (§ 45 Absatz 1a Nr. 4b StVO),

- in der Nähe von Krankenhäusern und Pflegeanstalten (§ 45 Absatz 1a Nr. 5 StVO),
 - in unmittelbarer Nähe von Erholungsstätten außerhalb geschlossener Ortschaften (§ 45 Absatz 1a Nr. 6 StVO)
- wenn dadurch anders nicht vermeidbare Belästigungen durch den Fahrzeugverkehr verhütet werden.

Die Straßenverkehrsbehörden haben Ort, Art, Umfang und Dauer der Verkehrsbeschränkungen festzulegen. Sie haben sich dabei der Instrumente des Straßenverkehrsrechtes zu bedienen. Möglich sind daher im wesentlichen Beschränkungen durch Aufstellung entsprechender Verkehrsschilder auf Grundlage von § 45 StVO.

Dem Argument, es stünden keine entsprechenden Verkehrszeichen zur Verfügung (vgl. unter II 2.7), ist nicht zu folgen: Zum einen existiert nach § 41 Absatz 2 StVO, Zeichen 270 („Verkehrsverbot bei Smog oder zur Verminderung schädlicher Luftverunreinigungen“) ein Verkehrsschild, mit dem der Kraftfahrzeugverkehr zur Vermeidung schädlicher Luftverunreinigungen verboten werden kann. Die Tatsache, dass dieses Zeichen an sich für die landesrechtlichen Smog-Verordnungen bzw. Maßnahmen nach § 40 Absatz 2 BImSchG gilt, ist unerheblich, da das Verkehrszeichen dies optisch nicht zum Ausdruck bringt und das Verbot eindeutig erkennbar ist. Jedenfalls aber ist aufgrund der durch eine Grenzwertüberschreitung indizierten Gesundheitsgefährdung zur Not auf das Schild „250“ (Verbot für Fahrzeuge aller Art) auszuweichen. Dass dann auch an sich nur in geringem Maße zur Feinstaubbelastung beitragende Kfz erfasst werden, ist angesichts der Bedeutung des Schutzgutes der Gesundheit hinzunehmen.

Ferner hat die zuständige Behörde die Möglichkeit, zur Erhaltung der öffentlichen Sicherheit, wozu der Schutz der Bevölkerung vor Gesundheitsschäden durch Luftverunreinigungen fraglos zählt, nach § 45 Absatz 4 i.V.m. Absatz 1 Satz 2 Ziff. 5 StVO die Möglichkeit, die erforderlichen Anordnungen durch Rundfunk, Fernsehen, Tageszeitungen oder auf andere Weise bekannt zu geben.

Darüber hinaus können sich die zuständigen Behörden nicht ihrer Verpflichtung unter Berufung auf die technische Unmöglichkeit der Maßnahmenumsetzung entziehen, da dies einen Verstoß gegen die europarechtliche Umsetzungsverpflichtung und somit gegen Gemeinschaftsrecht bedeutete.

Von § 40 BImSchG wird nur der Kraftfahrzeugverkehr

auf öffentlichen Straßen erfasst. Die Durchsetzung der Luftreinhalte- und Aktionspläne auf privaten Straßen erfolgt nach § 47 Absatz 6 BImSchG (vgl. oben), da diese als Anlagen im Sinne des Immissionsschutzrechts behandelt werden.

Die Folgen eines Verstoßes gegen Verkehrsbeschränkungen ergeben sich aus dem Straßenverkehrsrecht.

Im Rahmen von § 40 Absatz 2 BImSchG, welcher der Einhaltung nationaler Immissionswerte dient, steht die Entscheidung der Straßenverkehrsbehörde in deren Ermessen. Es ist eine Abwägung aller einschlägigen Belange unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit erforderlich, wobei eine positive Entscheidung der zuständigen Immissionsschutzbehörde, als verwaltungsinterne Erklärung ohne Verwaltungsaktcharakter, voranzugehen hat. Das Ermessen entfällt mit der Folge einer gebundenen Entscheidung, wenn Verkehrsbeschränkungen in einem Aktions- oder Luftreinhalteplan nach § 47 Absatz 2 und 3 BImSchG festgelegt sind, da dann eine Verpflichtung der zuständigen Behörden zur Durchsetzung besteht (§ 47 Absatz 6 Satz 1 BImSchG).

5. Gewährleistung der (PM₁₀-) Grenzwerte durch planunabhängige Sofortmaßnahmen

Die Neuregelung des § 45 Absatz 1 Satz 1 BImSchG stellt die Generalnorm zur Durchsetzung der europarechtlich veranlassten Immissionswerte der 22. BImSchV dar.

Der Anwendungsbereich des § 45 Absatz 1 Satz 1 BImSchG führt unmittelbar zum Erlass von Maßnahmen. Danach hat die Behörde ganz allgemein die zur Einhaltung der in der 22. BImSchV festgelegten Immissionswerte erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen. Der in Satz 2 dieser Vorschrift genannten Luftreinhaltepläne nach § 47 BImSchG bedarf es als Voraussetzung zum Erlass von Maßnahmen in diesem Rahmen nicht (vgl. oben zu § 47 als Spezialfall von § 45 BImSchG).

Die Behörden sind hinsichtlich der verbindlichen Immissionswerte (Immissionsgrenzwerte, Alarmschwellen) bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 45 Absatz 1 BImSchG verpflichtet, die erforderliche Maßnahme vorzunehmen. Die Zielwerte, die nicht strikt verbindlich sind, sind entsprechend ihrem Charakter zu berücksich-

tigen. Auf ihre Einhaltung kann bei ausreichender Begründung verzichtet werden.

Im Rahmen der Verpflichtung der Behörden zum Erlass von erforderlichen Maßnahmen bedarf es keiner Überschreitung der Immissionswerte. Im Rahmen von § 45 BImSchG sind auch vorbereitende Maßnahmen möglich, soweit diese zur Sicherstellung der Einhaltung von Immissionswerten erforderlich sind.

Die Verpflichtung des § 45 BImSchG richtet sich an sämtliche Behörden, in deren Zuständigkeitsbereich die betreffenden Maßnahmen fallen.

Das in den entsprechenden Ermächtigungsgrundlagen enthaltene Entschließungsermessen (also „ob“ man tätig wird) wird durch § 45 BImSchG bei der Umsetzung der Immissionsgrenzwerte auf ein Auswahlermessen zur Wahl der geeigneten Maßnahmen reduziert: Das bedeutet, dass bei drohender oder eingetretener Überschreitung der Grenzwerte das Entschließungsermessen, das die Frage eines behördlichen Einschreitens an sich betrifft, stets auf „Null“ dahingehend reduziert ist, dass die Behörde handeln muss.

Regelmäßig wird auch das Auswahlermessen (also die Frage nach dem „wie“ des behördlichen Handelns), reduziert sein mit der Folge, dass nur bestimmte Maßnahmen zur Erreichung der geforderten Luftqualität in Betracht kommen.

Entscheidend für die Bewertung der Wirkung der ergriffenen Maßnahmen und deren Fortentwicklung ist, ob die Belastungen im erforderliche Umfang abgesenkt und die Grenzwerte eingehalten werden. Das ist an den jeweiligen Messergebnissen ablesbar.

Auswirkungen hat dies insbesondere in Hinblick auf mögliche Klagen seitens betroffener Dritter (dazu unten unter V).

Wenn beispielsweise die Einhaltung der Grenzwerte nur durch verkehrsbeschränkende Maßnahmen (bspw. die Anordnung eines Fahrverbots) möglich ist, so stellt sich für die zuständige Behörde keine andere geeignete Handlungsmöglichkeit außer der Verkehrsbeschränkung durch Verwaltungsakt (etwa durch Errichtung eines entsprechenden Verkehrsschildes und Kontrolle von dessen Beachtung). Der Behörde steht dann im Einzelfall weder ein Ermessensspielraum hinsichtlich der Frage eines Ein-


schreitens an sich, noch bezüglich der tatsächlich vorzunehmenden Maßnahme, zu.

In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass der deutsche Gesetzgeber bislang Art. 11 der Richtlinie 99/30/EG nicht in deutsches Recht umgesetzt hat. Diese Vorschrift normiert die Pflicht der europäischen Mitgliedstaaten, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen für Verstöße gegen die im Rahmen der Richtlinie erlassenen Rechtsvorschriften zu erlassen. Es muss deswegen in europarechtskonformer Weise das Ermessen dahingehend eingeschränkt werden, dass die Einhaltung der Immissionswerte effektiv und nachhaltig sicherzustellen ist. Die Überschreitung der Grenzwerte muss faktisch ausgeschlossen sein, um einen Verstoß gegen die Verpflichtung zur effektiven Durchsetzung des Gemeinschaftsrechtes zu vermeiden.

Hinsichtlich der nach § 45 Absatz 1 Satz 1 BImSchG in Betracht kommenden Maßnahmen kann im wesentlichen auf die Ausführungen unter Punkt III.2.2.1 verwiesen werden. Denn auch im Anwendungsbereich des § 45 BImSchG gilt ein weiter Maßnahmenbegriff. Zur Anwendung kommen folglich alle behördlichen Aktivitäten, die zur Einhaltung der Immissionswerte beitragen können, unbeachtlich ihrer rechtlichen Grundlage. Die Maßnahmen müssen

- rechtmäßig, geeignet und verhältnismäßig sein;
- ferner müssen sie gemäß § 45 Absatz 2 BImSchG dem Ziel des integrierten Umweltschutzes dienen, die Vorschriften des Arbeitsschutzes beachten und
- keine räumliche Problemverlagerung in Form von Umweltbeeinträchtigungen in anderen Mitgliedstaaten hervorrufen;
- im Rahmen planungsrechtlicher Entscheidungen müssen – auch ohne Verpflichtung zur Aufstellung der Luftreinhaltepläne nach § 47 BImSchG – die Immissionswerte berücksichtigt werden (z.B. in Bebauungsplänen, Linienführungen nach § 16 FStrG).

IV. Prozessuale Möglichkeiten der Einforderung des „Rechts auf saubere Luft“

 b die rechtlichen Vorgaben zum Schutz von Umwelt und Gesundheit tatsächlich wirksam werden, hängt in der Praxis in besonderem Maße von den diesbezüglichen Durchsetzungs- und Kontrollmöglichkeiten ab. Hieran mangelte es bislang gerade im Bereiche des Immissionsschutzrechtes insbesondere soweit es betroffenen Bürgern um die Einhaltung einer bestimmten Luftqualität ging und nicht eindeutig festgestellt werden konnte, welcher Emittent für eine Luftverschmutzung verantwortlich ist. Gegenüber der straßenverkehrsbedingten Luftverschmutzung war praktisch überhaupt kein Rechtsschutz gegeben. Dies hat sich aufgrund der Änderungen des Immissionsschutzrechtes wesentlich geändert.

1. Klagebefugnis natürlicher Personen

In Deutschland war es bislang äußerst schwierig, gegenüber den Behörden die Vornahme von Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität einzufordern bzw. gerichtlich einzuklagen. Diese Schwierigkeit lag vor allem darin begründet, dass selbst Bürger, die besonders belasteter Luft ausgesetzt waren, keinen allgemeinen Anspruch auf Einhaltung der für die Luftschadstoffe festgesetzten Grenzwerte hatten. Dies kam vielmehr regelmäßig allenfalls im Bereich der Genehmigung bestimmter Anlagen in betracht, wenn und soweit die Quelle des Schadstoffes und das Vorliegen einer konkreten Gesundheitsgefahr eindeutig zugeordnet werden konnte.

Aufgrund der Neufassung der 22. BImSchV und der dortigen Verknüpfung der Luftschadstoff-Grenzwerten mit der Erforderlichkeit deren Einhaltung zur Gewährleistung des Schutzes der menschlichen Gesundheit hat sich die rechtliche Situation für die betroffenen Menschen erheblich verbessert.

Hierdurch besteht nunmehr grundsätzlich ein Anspruch auf Grenzwerteinhaltung – und damit auch eine Klagebefugnis – für all jene Personen, die sich nicht nur gelegentlich im Einwirkungsbereich der Emissionsquelle aufhalten. Dabei sind nicht nur Personen, die in dem belasteten Gebiet wohnen oder arbeiten geschützt, sondern auch diejenigen, die diese Grundstücke regelmäßig passieren (also auch Fußgänger und Radfahrer).

2. Klagebefugnis von Verbänden

Aufgrund des auf individuelle Menschen bezogenen Schutzkonzeptes des Luftreinhalterechts beschränken sich die Rechtsschutzmöglichkeiten allerdings auf natürliche Personen. Umweltverbände bzw. -vereine sind demgegenüber nicht klagebefugt. Dies gilt auch, wenn und soweit diese die Belange klagebefugter Mitglieder oder allgemein des Gesundheitsschutzes vertreten möchten.

Allerdings sieht ein Richtlinienvorschlag der Kommission der EG aus dem Jahre 2003 (*KOM (2003) 624*) über den Zugang zu den Gerichten in Umweltangelegenheiten vor, dass anerkannte Umweltverbände allgemein berechtigt sein sollen, die Rechtmäßigkeit von Verwaltungsmaßnahmen in Umweltangelegenheiten bzw. der Unterlassung ihrer Vornahme in verwaltungsbehördlichen Verfahren und ggf. vor den Verwaltungsgerichten geltend zu machen.

Es bleibt zu hoffen, dass diese Kommissionsentwurf nunmehr alsbald verabschiedet wird.

3. Anspruch auf Erstellung der Luftreinhaltepläne

Da die Verbesserung der Luftqualität vor allem durch planerische Maßnahmen erreicht werden soll, kommen zunächst Ansprüche betroffener Menschen auf Aufstellung entsprechender Luftreinhalte- bzw. Aktionspläne in Betracht. Die behördliche Pflicht zur Aufstellung solcher Pläne besteht, wenn die jeweiligen Luftschadstoff-Grenzwerte über eine Toleranzmarge hinaus überschritten werden. Wie oben (siehe S. 19 ff.) dargelegt, soll mit Luftreinhalteplänen eine mittel- bis langfristig angelegte, dauerhafte Verminderung der Schadstoffbelastung erreicht werden, während Aktionspläne kurzfristig wirksam sein und die Gefahr der Grenzwertüberschreitung hinsichtlich Zeitraum und Höhe wirksam bekämpfen müssen.

Luftreinhaltepläne stellen nach § 47 Absätze 1 bis 3 BImSchG allerdings lediglich verwaltungsinterne Vorschriften dar, die verbindliche Maßnahmen gegenüber Dritten nur vorbereiten. Insoweit besteht das Problem, dass es im deutschen Verwaltungsrecht grundsätzlich keinen Anspruch eines Bürgers auf Aufstellung eines bestimmten Planes gibt. Dies folgt daraus, dass die

31

Behörden grundsätzlich ein weites Ermessen und große Gestaltungsfreiheit hinsichtlich des Erfordernisses und der Inhalte eines Planes haben. Von diesem Grundsatz muss indessen wegen den aufgrund des geänderten Luftreinhaltrechts bestehenden Besonderheiten eine Ausnahme gemacht werden. Aus den die Behörden verpflichtenden Vorgaben zur Aufstellung einer Luftreinhalteplanung gemäß § 47 BImSchG bei Erreichen der verbindlich – aus Gründen der Abwendung sonst bestehender Gesundheitsgefahren etablierten – Grenzwerte, folgt umgekehrt auch ein korrespondierender Anspruch betroffener Bürger auf Aufstellung solcher Pläne. Damit ist die Aufstellung von Luftreinhalte- und Aktionsplänen mit welchen Maßnahmen zur Einhaltung verbindlich gewordener Immissionswerte getroffen werden grundsätzlich bei Vorliegen der Voraussetzungen von § 47 Absatz 2 BImSchG gerichtlich einklagbar.³² Diese Auffassung wird allerdings gegenwärtig noch nicht von allen Verwaltungsgerichten anerkannt.³³

Im Rahmen der Geltendmachung eines Anspruchs auf Aufstellung eines Luftreinhalte- bzw. Aktionsplanes ist allerdings die weite Beurteilungs- und Gestaltungsfreiheit der Behörde hinsichtlich der konkret zu planenden Maßnahmen zu beachten. Man wird die Behörde daher regelmäßig in erster Linie nur dahingehend erfolgreich verklagen können, dass diese sich ihrer Pflicht annimmt und die jeweiligen Pläne aufstellt. Konkrete Inhalte der Pläne (also die Aufnahme bestimmter Maßnahmen) wird man indessen – wenn überhaupt – allenfalls ausnahmsweise verlangen können; denkbar wäre dies wohl nur, wenn unabweisbar feststünde dass nur durch diese bestimmte(n) Maßnahme(n) eine Grenzwerteinhaltung erreicht werden kann.

Als statthafte Klageart zur Einforderung der Aufstellung der Luftreinhaltepläne bzw. Aktionspläne dient im Rahmen der verwaltungsgerichtlichen Vorschriften die allgemeine Leistungsklage.

4. Anspruch auf Vollzug der Luftreinhaltepläne

Auch wenn die Luftreinhaltepläne lediglich verwaltungsinterne Vorschriften darstellen, die nach außen verbindliche Maßnahmen nur vorbereiten, muss nach der Zielsetzung der gesetzlichen Vorschriften zur Luftreinhaltung für die betroffenen Bürger ein Anspruch darauf bestehen, dass die im Plan festgesetzten Maßnahmen auch vollzogen werden. Eine andere Auffassung würde den europarechtlichen Vorgaben nicht gerecht werden und folglich einen Verstoß gegen höherangiges Recht bedeuten.

Folglich besteht ein gerichtlich durchsetzbarer Anspruch auf den Vollzug der Luftreinhaltepläne nach § 47 Absätze 1 bis 3 BImSchG.³⁴

In diesem Zusammenhang muss beachtet werden, dass den verpflichteten Behörden regelmäßig ein Ermessen hinsichtlich der Wahl der erforderlichen Maßnahmen zusteht (vgl. oben unter III.4.1.). Nur in Ausnahmefälle ist dieses Ermessen „auf Null“ reduziert, so dass lediglich eine bestimmte Maßnahme zur wirksamen Durchsetzung der Pläne in Betracht kommt. Dies ist insbesondere der Fall, wenn in den Plänen genau festgelegte Maßnahmen zur Verkehrsbeschränkung nach § 40 Absatz 1 BImSchG vorgesehen sind. Diese sind bei Vorliegen der Voraussetzungen von § 47 und § 40 BImSchG von den Straßenverkehrsbehörden zu ergreifen. Ermöglichen die Pläne verschiedene Maßnahmen zur Verkehrsbeschränkung, so muss wiederum das Auswahlermessen der Behörden berücksichtigt werden.

Für die Wahl der statthafte Klageart bedeutet dies, dass regelmäßig nur die Verpflichtungsklage gemäß § 42 Absatz 1 VwGO in Form der sogenannten „Bescheidungsklage“ in Betracht kommt, d.h. der Bürger klagt mit dem Ziel, die zuständige Behörde zu verpflichten, ihr Ermessen hinsichtlich der Wahl der erforderlichen Maßnahme fehlerfrei auszuüben. Es wird in diesem Fall nicht auf Vollzug einer bestimmten Maßnahme geklagt. Eine Verpflichtung zu Durchführung einer bestimmten Maßnahme kann aber in den Fällen möglich sein, in denen die zuständige Behörde keinen Ermessensspielraum hinsichtlich der durchzuführenden Maßnahme (mehr) hat. Dies kommt insbesondere bei entsprechend konkreten Festlegung in den Luftreinhalte- bzw. Aktionsplänen in Betracht.

³² Verwaltungsgericht Stuttgart, Urt. v. 31.05.2005 (Az. 16 K 1121/05), Klinger/Löwenberg, ZUR 2005, S. 169, 173.; a.A. VG München, Beschl. v. 27.04.2005 (Az. M 1 E 05.1112, 1115) sowie VG Berlin, Beschl. v. 01.06.2005 (Az. VG 10 A 75.05); differenzierend zwischen Luftreinhalteplan und Aktionsplan: Rehinder, *Natur und Recht* 2005, S. 493, 498

³³ Abgelehnt wurden Ansprüche von Planaufstellung vom VG München, Beschl. v. 27.04.2005 (Az. M 1 E 05.1112, 1115) sowie VG Berlin, Beschl. v. 01.06.2005 (Az. VG 10 A 75.05)

³⁴ So auch Steenbuck, *NVwZ* 2005, S. 770, 771, Klinger/Löwenberg, ZUR 2005, S. 169, 173.

5. Anspruch auf Durchführung planunabhängiger Maßnahmen

Der gegenüber den zuständigen Behörden bestehende Anspruch der Bürger auf Einhaltung der festgelegten Luftqualitätsstandards besteht bei bereits eingetretener Grenzwertüberschreitung auch außerhalb des Vollzuges von Luftreinhalte- bzw. Aktionsplänen.³⁵

Geltend gemacht werden kann dies etwa in Bezug auf die Anordnung bzw. Vornahme bestimmter verkehrsbeschränkender Maßnahmen, wenn und soweit gerade hierdurch eine Verbesserung der Situation wirksam erreicht werden kann.

Allerdings steht den Behörden auch im Rahmen sog. „planunabhängiger“ Maßnahmen gemäß § 45 BImSchG regelmäßig ein Ermessen bezüglich der Auswahl der geeignetsten Maßnahmen zu. Es gelten daher die vorgenannten Grundsätze, dass man vor allem mittels einer sog. „Bescheidungsklage“ gegenüber der Behörde vorgehen kann, um diese zu einer fehlerfreien Ermessensausübung bei der Beurteilung und Festlegung der durchzuführenden Maßnahmen anzuhalten. Wenn und soweit aber vor Gericht dargelegt werden kann, dass die Grenzwerteinhalten nur bei Durchführung bzw. Anordnung ganz bestimmter Maßnahmen gewährleistet werden kann, sollte auch eine entsprechende behördliche Verpflichtung erreicht werden können.

Statthafte Klageart zur Durchsetzung des Anspruches auf Durchführung planunabhängiger Maßnahmen ist somit die Verpflichtungsklage nach § 42 Absatz 1 VwGO, regelmäßig in Form der Bescheidungsklage (vgl. oben).

6. Rechtliches Vorgehen gegen bestehende Luftreinhaltepläne

Denkbar ist auch der Fall, dass betroffene Bürger nicht mit einem erlassenen Luftreinhalte- bzw. Aktionsplan nach den § 47 Absätzen 1 bis 3 BImSchG einverstanden sind, etwa weil sie die festgelegten Maßnahmen für unzureichend halten, um eine Einhaltung der Grenzwerte zu gewährleisten.

Dieser Fall unterscheidet sich grundsätzlich nicht von der oben unter 1. beschriebenen Konstellation, dass eine Luftreinhalte- oder Aktionsplanung nicht erfolgt, obwohl die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen. Erfolgreich wird eine solche Klage auf „Nachbesserung“ von Plänen aber nur sein, wenn und soweit konkret dargelegt werden kann, dass die vorgesehenen Maßnahmen nicht – oder nicht ausreichend – wirksam sind. Kann die Behörde bzw. das Gericht hiervon überzeugt werden, so sind Nachbesserung an der Planung vorzunehmen. Wie und durch welche vorzusehenden Maßnahmen dies erfolgt, obliegt dabei aber wiederum der – pflichtgemäßen – behördlichen Beurteilung. In Ausnahmefällen kann sich aber – wie gesagt – ergeben, dass nur durch Einplanung bestimmter Maßnahmen eine Verbesserung der Situation zu erreichen ist. In diesen, vor Gericht freilich schwierig darzulegenden Konstellationen, sollte eine weitergehende Verpflichtung der Behörde gerade zur Vorsehung und Umsetzung dieser Maßnahmen erreichbar sein.

7. Vorläufiger Rechtsschutz

Vorläufiger Rechtsschutz zur Einhaltung der Immissionswerte kommt in Betracht, wenn die zuständige Behörde keine ausreichenden Maßnahme ergriffen hat und der Antragsteller Immissionsbelastungen ausgesetzt ist. Statthaft ist in diesen Fällen ein Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 VwGO. Regelmäßig wird auch im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzes nur ein Anspruch auf Bescheidung (vgl. oben) in Frage kommen.

Die einstweilige Anordnung wird nur dann erlassen, wenn der Antragsteller glaubhaft machen kann, dass er einen Anspruch auf Erlass einer bestimmten Maßnahme bzw. auf ermessensfehlerfreie Bescheidung hat und dass besondere Eile geboten ist.

Da im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzes grundsätzlich die Hauptsacheentscheidung nicht vorweggenommen werden darf, d.h. keine endgültigen Entscheidungen getroffen werden dürfen, ist es fraglich, ob dieser hinsichtlich der Einhaltung der Immissionswerte möglich ist. Grundsätzlich werden nur dann von dem Verbot der Vorwegnahme der Hauptsache Ausnahmen zugelassen, wenn für den Antragsteller unzumutbare Nachteile entstehen.

³⁵ So auch Steenbeck, NVwZ 2005, S. 770, 771f., Klinger/Löwenberg, ZUR 2005, S. 169, 174.; a.A. VG München, Beschl. v. 27.04.2005 (Az. M 1 E 05.1112, 1115), fraglich: VG Berlin, Beschl. v. 11.05.2005 (Az. VG 11 A 226.05)].

Aus mehreren Gründen dürfte vorläufiger Rechtsschutz im Rahmen der Luftreinhaltung allerdings zulässig sein. Zum einen ist auf den europarechtlichen Ursprung der Immissionswerte abzustellen. Eine unzulängliche Umsetzung der Vorgaben zur Einhaltung der Luftqualität – und hierzu gehört nun mal auch die Möglichkeit, im Falle unzureichender Maßnahmen, schnellstmöglich Rechtsschutz zu erlangen – wäre ein Verstoß gegen höherrangiges Gemeinschaftsrecht.

Ferner gewährleistet Art 19 Absatz 4 GG das Recht auf effektiven Rechtsschutz. Dem Bürger muss es möglich sein, auch dringliche Fälle vor Gericht entscheiden zu lassen, insbesondere in Hinblick auf die Durchsetzung der in Kraft gesetzten Immissionswerte, die dem Gesundheitsschutz, also einem von Art 2 Absatz 1 GG erfassten Grundrecht, dienen.

Ergänzend ist die mangelnde Umsetzung des Art 11 der Richtlinie 99/30/EG durch den deutschen Gesetzgeber zu beachten. Die danach von den europäischen Mitgliedstaaten zu erlassenden verhältnismäßigen und abschreckenden Sanktionen für Verstöße gegen die im Rahmen der Richtlinie erlassenen Rechtsvorschriften sind bislang nicht vorgesehen. Es muss deswegen in europarechtskonformer Weise auch vorläufiger Rechtsschutz möglich sein, um die Einhaltung der Immissionswerte sicherzustellen.

8. Amtshaftungsansprüche

Betroffene Bürger haben die Möglichkeit, gegen die Verantwortlichen, welche die Aufstellung der Luftreinhaltepläne oder den Erlass notwendiger Maßnahmen zur Einhaltung der Immissionswerte versäumt haben, Amtshaftungsansprüche geltend zu machen³⁶.

Voraussetzung dieses Anspruches ist die Entstehung eines Schadens durch die schuldhafte Verletzung einer drittgerichteten Amtspflicht. Als drittgerichtete Amtspflicht in diesem Sinne gilt die Einhaltung der Immissionswerte der 22. BImSchV. Versäumt es die zuständige Behörde, bzw. der sachlich zuständige Beamte, die zur Einhaltung der Immissionswerte notwendigen Maßnahmen vorzunehmen bzw. werden Luftreinhaltepläne nicht erlassen, so liegt regelmäßig eine schuldhafte Verletzung dieser Pflicht vor. So ist den zuständigen Behörden seit langem bekannt, dass sie zur Einhaltung der Werte verpflichtet sind. Das Versäumnis basiert somit zumindest auf fahrlässigem Verhalten, da die objektiv erforderliche Sorgfalt außer Acht gelassen wurde.

Als Schaden kommt der Vermögensschaden, der als adäquate Folge der Beeinträchtigung der menschlichen Gesundheit eingetreten ist (z.B. Arztkosten, Medikamente etc.).

Problematisch ist das Erfordernis der Kausalität zwischen der Amtspflichtverletzung und der Gesundheitsschädigung, was grundsätzlich von demjenigen bewiesen werden muss, der den Anspruch geltend macht.

Nach den Grundsätzen der Rechtsprechung des BGH zu Schadensersatzansprüchen im Bereich des Immissionsschutzrechts wird man hier eine Beweiserleichterung in Form der sog. Beweislastumkehr annehmen können, d.h. die zuständige Behörde muss beweisen, dass keine kausale Verursachung der Gesundheitsschädigung durch die Amtspflichtverletzung vorliegt.

Anspruchspflichteter ist die Anstellungskörperschaft des Beamten, der pflichtwidrig die Amtspflicht verletzt hat. Entscheidend ist, wem die Versäumnisse zur Einhaltung der Immissionswerte zuzurechnen sind. Dies ist der Träger der für die Aufstellung der Luftreinhaltepläne bzw. der Träger der für den Vollzug der Pläne oder für die Durchführung planunabhängiger Maßnahmen zuständigen Behörde. Nach § 840 BGB können diese ggf. zusammen in Anspruch genommen werden, wenn sie gemeinsam durch die Amtspflichtverletzung zu dem Schaden beigetragen haben.

³⁶ Klinger/Löwenberg, ZUR 2005, S. 169, 175

V. Möglichkeiten der Informationsbeschaffung

Im Rahmen der Neuregelung des Luftreinhalterechts wurde eine gesetzliche Verankerung der Information der Öffentlichkeit über die Belange der Luftqualität vorgenommen (§ 46a BImSchG). Danach haben die nach Landesrecht zuständigen Behörden gegenüber der Öffentlichkeit, d.h. jedermann, Informationen über die Luftqualität bereit zu stellen.

Die Öffentlichkeit ist insbesondere im Falle der Überschreitung der Alarmschwellen zu informieren. Mindestangaben sind u.a. Datum, Uhrzeit und Ort der Überschreitung sowie die möglichen Gründe hierfür (Anlage 7 der 22. BImSchV). Ferner sollten die Informationen Angaben über Änderung von Schadstoffkonzentrationen, die Dauer von Überschreitungen, gegen die Überschreitung potentiell empfindliche Personengruppen sowie von diesen vorbeugend zu ergreifende Maßnahmen enthalten.

Die Form der Unterrichtung muss geeignet sein, die Öffentlichkeit auch tatsächlich zu erreichen. In Betracht kommt die Information u.a. über Presse, Rundfunk, Anzeigentafeln oder Computerdienste.

Aus europarechtlichen Gründen muss insbesondere im Anwendungsbereich des § 46a Satz 2 BImSchG ein einklagbarer Rechtsanspruch auf Unterrichtung bestehen. Als Klageart ist die allgemeine Leistungsklage (vgl. hierzu oben unter IV.) einschlägig.

Da § 46a BImSchG keine abschließende Regelung hinsichtlich der Information der Öffentlichkeit trifft, dürften auch die Vorschriften über die Informationserlangung des Umweltinformationsgesetzes (UIG) zur Anwendung kommen. Danach hat jedermann einen Anspruch auf freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, die insbesondere bei Behörden vorhanden sind. Die Erteilung der gewünschten Informationen ist bei den Behörden, die über diese verfügen, zu beantragen. Die Informationserteilung ist nach UIG regelmäßig kostenpflichtig.

VIII. Literatur und Weblinks

Literatur

Assmann, J./Friedrich, J.: „Die Luftreinhalteplanung im Bundes-Immissionsschutzgesetz“, in: *Natur und Recht* 2004, S. 695 ff.

Bundesumweltministerium: Magazin „Feinstaub“, 2. Auflage, (www.bmu.de/luftreinhaltung/downloads/doc/35232.php oder www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/magazin_feinstaub.pdf)

Bundesumweltministerium: „Todesursache Feinstaub“, Juni 2004 (www.bmu.bund.de/luftreinhaltung/doc/6090.php oder www.bmu.bund.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/hg_feinstaub.pdf)

Bundesumweltministerium: „Frische Luft für alle – die Feinstaubdebatte (15 Fragen und Antworten)“ (www.bmu.bund.de/luftreinhaltung/feinstaub/doc/35287.php oder www.bmu.bund.de/files/luftreinhaltung/downloads/application/pdf/feinstaub_faq.pdf)

Deutscher Städte- und Gemeindetag: „Arbeitshilfe: Reduzierung verkehrsbedingter Schadstoffbelastungen in den Städten“, 2004 (www.stadtklima-stuttgart.de/stadtklima_filestorage/download/Arbeitshilfe_Staedtetag_EU_Luftqualitaetsrahmenrichtlinie_160304.pdf)

Deutsche Gesellschaft für Pneumologie (DPG): „Partikuläre Luftverunreinigung und ihre Folgen für die menschliche Gesundheit“ (http://arbmed.klinikum.unimuenchen.de/presse/feinstaub_dgp.pdf)

Jarass, H.D.: „Luftqualitätsrichtlinien der EU und die Novellierung des Immissionsschutzrechts“, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)* 2003, S. 257 ff;

Jarass, H.D.: Kommentar zum Bundes-Immissionsschutzgesetz, 6. Aufl., 2005-04-12

Kappos, A.: „Bewertung des aktuellen wissenschaftlichen Kenntnisstandes zur gesundheitlichen Wirkung von Partikeln in der Luft“, Arbeitsgruppe „Wirkungen von Feinstaub auf die menschliche Gesundheit“ der Kommission Reinhaltung der Luft im VDI und DIN, Juli 2003, *UmweltmedForschPrax* 8, 257-278 (www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/stellungnahmen_krdl_partikelluft.pdf)

Klinger, R./Löwenberg, F.: „Rechtsanspruch auf saubere Luft?“, in: *Zeitschrift für Umweltrecht* 2005, S. 169 ff.

Lahl, U.: „Verkehrsbeschränkungen als rechtlich zulässige Handlungsmöglichkeiten der Luftreinhaltepolitik“, Berlin, November 2004 (www.bmu.de/verkehr/doc/6705.php oder www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/vortrag_lahl_adac_fachtagung041119.pdf);

Lahl, U.: „Feinstaubrichtlinie – Luftreinhaltung auf allen Ebenen“, Juli 2005 (<http://www.bmu.de/luftreinhaltung/downloads/doc/35699.php> oder www.bmu.de/files/luftreinhaltung/downloads/application/pdf/artikel_lahl_feinstaubrichtlinie_04_2005.pdf)

Lahl, U.: „Feinstaub – eine gesundheitspolitische Herausforderung“ (www.bmu.de/files/luftreinhaltung/downloads/application/pdf/vortrag_lahl_feinstaub.pdf)

Lahl, U.: „Regelungen bei der Emissionsminderung aus stationären Anlagen zur Einhaltung der Feinstaub-Immissionsgrenzwerte“ (www.bmu.bund.de/luftreinhaltung/feinstaub/doc/35830.php oder www.bmu.bund.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/uwe_lahl_industrie.pdf)

Lahl, U./Steven, W.: „Reduzierung von Partikelimmissionen – eine gesundheitspolitische Schwerpunktaufgabe“ (www.bmu.bund.de/luftreinhaltung/doc/6513.php oder www.bmu.bund.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/partikelimmissionen_reduzierung.pdf)

Landmann/Rohmer: *Umweltrecht*, Band 1 – *BImSchG-Kommentar* (Stand: 43. Ergänzungslieferung);

Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (Aktionsprogramm Umwelt und Gesundheit (APUG) NRW): „Vorbeugender Gesundheitsschutz durch Mobilisierung der Minderungspotentiale bei Straßenverkehrslärm und Luftschadstoffen“ (www.apug.nrw.de/pdf/vorbeugender_gesundheitsschutz_kurzfassung.pdf)

Peters A./Heinrich J./Wichmann H.E.: „Gesundheitliche Wirkungen von Feinstaub – Epidemiologie der Kurzeffekte“, *Umweltmed Forsch Prax* 7 (2002) 101–115 (www.gsf.de/flugs/Feinstaeube_2005_Flugs.pdf);

Rehbinder, E.: „Rechtsgutachten über die Umsetzung der 22. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes“, Frankfurt am Main (Juli 2004) (www.stadtklima-stuttgart.de/index.php?luft_luftreinhalteplan_download);

Rehbinder, E.: „Zur Entwicklung des Luftqualitätsrechts“, in: Natur und Recht 2005 (Heft 8); S. 493 ff.

Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU): „Feinstaub durch Straßenverkehr – Bundespolitischer Handlungsbedarf“ (www.umweltrat.de/03stellung/stellung.htm)

Steenbuck, M.: Anspruch auf Verkehrsbeschränkungen zum Schutz vor Feinstaub?, in NVwZ 2005 (Heft 7); S. 770 ff.

Umwelt- und Prognose – Institut e.V.: „Krebsrisiko durch Benzol und Dieselrußpartikel an Straßen“, UPI-Bericht Nr. 44 (www.upi-institut.de/upi44.htm);

WHO: Health effects of transport related air pollution (zu beziehen über WHO, Regionalbüro für Europa, Görresstraße 15, 53113 Bonn oder e-mail: info@ecehbonn.euro.who.int);

Wichmann H.E.: „Abschätzung positiver gesundheitlicher Auswirkungen durch den Einsatz von Partikelfiltern bei Dieselfahrzeugen in Deutschland“; Gutachten im Auftrag des BMU, 07.06.2003 (http://www.dstgb.de/index_inhalt/homepage/artikel/inhalt/brennpunkte/gesundheitsgefah_r_feinstaub/grundlagen/umweltbundesamt_studie_zu_auswirkungen_des_einsatzes_von_partikelfiltern_bei_dieselfahrzeugen/studie_zu_auswirkungen_des_einsatzes_von_partikelfiltern_bei_dieselfahrzeugen.pdf);

Weblinks

www.bund.net/verkehr

www.umweltbundesamt.de
<http://www.env-it.de/luftdaten/start.fwd>

www.bmu.de
insbesondere:
www.bmu.de/luftreinigung/aktuell/aktuell/1704.php
www.bmu.de/verkehr/aktuell/aktuell/1787.php
www.bmu.de/files/magazin_feinstaub.pdf
www.bmu.de/verkehr/downloads/doc/7037.php
www.bmu.de/files/verkehr/downloads/application/pdf/gesetz_partikelreduzierte_pkw.pdf

www.lua.nrw.de/luft/LF_screen.pdf

www.stadtklima-stuttgart.de
insbesondere: http://www.stadtklima-stuttgart.de/index.php?info_download (Entwürfe und Endfassungen von Luftreinhalteplänen vieler Städte)

www.mautflucht.de

<http://www.euro.who.int/air>

<http://www.lgl.bayern.de/de/left/fachinformationen/gesundheits/umweltmedizin/feinstaub.htm>

<http://www.hlug.de/medien/luft/index.htm>

<http://europa.eu.int/comm/environment/air/pdf/guidanceunderairquality.pdf>
(Leitfaden zur Beurteilung nach den EU-Luftqualitätsrichtlinien)

Ferner können grds. sämtliche existierenden Luftreinhaltepläne und Aktionspläne im Internet eingesehen werden (am besten über Eingabe des Begriffs „Luftreinhalteplan“ bzw. „Aktionsplan“ und den Namen der betreffenden Stadt in eine Suchmaschine recherchieren).

