

Rechtsgutachten
über die Umsetzung der 22. Verordnung
zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes

erstattet von Prof. Dr. Eckard Rehbinder
Johann Wolfgang Goethe-Universität
Frankfurt am Main

Juli 2004

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Literaturverzeichnis	3
Fragenkatalog.....	4
I Grenzwerte	11
1 Rechtsnatur der Grenzwerte.....	11
2 Messungen und Prognosen.....	13
3 Geschützte Personen und Schutzobjekte.....	15
4 Ort der Einhaltung der Grenzwerte	17
II Luftreinhalte- und Aktionsplan.....	19
1 Notwendigkeit der Aufstellung eines Luftreinhalte- oder Aktionsplans.....	19
2 Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung	20
3 Rechtsfolgen bei nicht fristgerecht aufgestelltem oder unzulänglichem Luftreinhalte- oder Aktionsplan	21
III Maßnahmenplanung	22
1 Geschützter Personenkreis und Gebietsbezug von Luftreinhalte- und Aktionsplan	22
2 Adressaten von Maßnahmen.....	22
3 Kooperation mit den Straßenbau- und Straßenverkehrsbehörden	26
4 Sonstige Probleme der Maßnahmenplanung.....	29
IV Maßnahmenumsetzung	30
1 Bindungswirkung des Luftreinhalte- und Aktionsplans.....	30
2 Maßnahmen gegenüber Anlagen nach dem Bundes- Immissionsschutzgesetz	33
3 Maßnahmen im Verkehrsbereich.....	41
4 Planung (Bauleitplanung, Regionalplanung und Verkehrsplanung).....	45
5 Wirkungsanalyse	46
V Planunabhängige Maßnahmen	47
1 Allgemeines	47
2 Anlagen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz	47
3 Maßnahmen im Verkehrsbereich.....	50
4 Planung (Bauleitplanung, Regionalplanung und Verkehrsplanung).....	53
VI Kostenfragen.....	56
1 Allgemeine Grundsätze.....	56
2 Einzelfragen.....	57
VII Rechtsschutz.....	59
1 Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz	59
2 Amtshaftung und andere öffentlichrechtliche Ersatzleistungen.....	64
3 Privatrechtliche Ersatzansprüche	67
VIII Zusammenfassung: Pflichten der Gemeinden	68

Literaturverzeichnis

(aufgenommen wurde nur häufig zitierte Literatur)

Assmann/Koch/Vollmer, Pläne im Immissionsschutz: Luftreinhalte-, Maßnahmen- und Aktionspläne, Immissionsschutz 2000, 84

Feldhaus, Bundes-Immissionsschutzgesetz, Stand 2003

Gerhold/Weber, Verschärfung von Immissionswerten durch EG-Richtlinien und ihre Folgen, NVwZ 2000, 1138

Jarass, Bundes-Immissionsschutzgesetz, 5. Aufl. 2002

ders., Luftqualitätsrichtlinien der EU und die Novellierung des Immissionsschutzrechts, NVwZ 2003, 257

Koch/Scheuing (Hrg.), Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschutzgesetz, Stand 2000 (GK)

Länderausschuss für Immissionsschutz, Durchsetzung von Luftreinhalte- und Lärm-minderungsplänen nach §§ 47 III, 47a IV BImSchG, NVwZ 1991, 1161

Landmann/Rohmer, Umweltrecht, herausgegeben von Hansmann, Stand 2004 (LR)

Rengeling (Hrg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, 2. Aufl. 2003 (EUDUR)

Schulze-Fielitz, Rechtsfragen der Durchsetzung von Luftreinhalte- und Lärmminde-rungsplänen, UPR 1992, 41

Trute, Das Planungsinstrumentarium des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, in: Koch/Lechelt (Hrg.), Zwanzig Jahre Bundes-Immissionsschutzgesetz, 1994, S. 155 ff.

Ule/Laubinger (Hrg.), Bundes-Immissionsschutzgesetz, Stand 2003 (UL)

Fragenkatalog

Klärungsbedürftige Fragen im Zusammenhang mit den Luftqualitätsrichtlinien der EU bzw. 22. BImSchV mit Legende

Fragen zu den Immissionswerten

- Welche Verbindlichkeit haben die verschiedenen Immissionswerte? **Tz.1-9** S
- Können die Grenzwerte der aktualisierten 22. BImSchV, weiterhin einer Abwägung unterliegen analog zur derzeitigen Genehmigungspraxis? Wann überhaupt ist eine Abwägung möglich bzw. unmöglich? **Tz. 6-7, 30** DD
- Welche Rolle spielen in diesem Zusammenhang die Unsicherheiten bei Prognose und Messung? **Tz. 10-16** DD
- Welche Rechtsqualität haben Prognosewerte (nach § 10 der 22. BImSchV sind im GW-Bereich Messungen heranzuziehen)? **Tz. 15-16** M

Fragen zum Luftreinhalteplan

- Nach § 47 BImSchG ist „die Öffentlichkeit bei der Aufstellung von Luftreinhalteplänen“ zu beteiligen. In welcher Mindestform hat dies zu erfolgen? **Tz. 31-33** S
- Wer trägt die Kosten für die Bereitstellung notwendiger und noch zu erhebender Daten für den Luftreinhalteplan (z. B. belastbare Verkehrszahlen), das Land oder die Stadt? **Tz. 141-144** S
- Für die Erstellung von Luftreinhalteplänen werden regelmäßig Gutachten (privater Ingenieurbüros) erforderlich, aus denen sich eine Bewertung einzelner möglicher bzw. notwendiger Maßnahmen ergibt.
Wer ist Kostenträger solcher Gutachten? Die zuständige Immissionsschutzbehörde (Land) oder die Kommune, die von der Regelung „profitiert“? Was gilt, wenn eine Region in die Regelung einbezogen wird? **Tz. 141-144** S
- Wie werden die Prüfverfahren (Modellrechnungen) und die Messungen finanziert? **Tz. 141-144** H
- Welche Konsequenzen sind zu erwarten, wenn Luftreinhaltepläne nach der 22. BImSchV nicht fristgerecht fertig werden? **Tz. 34-36, 116-138** S

Fragen zur Maßnahmenplanung

- Festlegung der Emittenten, die bei der Maßnahmenplanung im Rahmen der Erstellung eines Luftreinhalteplans betrachtet werden.

In § 47 Abs. 4 S. 1 BImSchG wird festgelegt, dass die Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung von Luftverunreinigungen entsprechend des Verursacheranteils, unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gegen alle Emittenten, zu richten sind, die zum Überschreiten der Immissionswerte beitragen.

S

Hauptverursacher der Immissionen (z. B. NO₂) sei mit ca. 80 % der Straßenverkehr. Die Emissionen aus Industrie, Gewerbe und Kleinf Feuerungsanlagen sind mit knapp 10 % Verursacheranteil von untergeordneter Bedeutung. Ebenso der Beitrag durch den Ferntransport mit etwas mehr als 10 %. Ist es - auch unter Verhältnismäßigkeits-Aspekten - vertretbar, bei der Maßnahmenplanung zur Erstellung eines Luftreinhalteplans für die LHS Stuttgart andere Emittenten als den Straßenverkehr außer acht zu lassen? Deren Verursacheranteil wird sich künftig durch die Anpassung der Grenzwerte an neuere gesetzliche Vorgaben (z. B. TA Luft 2002) weiter reduzieren.

Tz. 38-45

- Nach § 47 IV 1 BImSchG sind die Maßnahmen entsprechend des Verursacheranteils unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gegen alle Emittenten zu richten, die zum Überschreiten...beitragen.
Die §§ 40 ff BImSchG sehen mehrere Sonderregelungen für den Verkehrsbereich vor, die der Emittentengruppe der Anlagen nicht eingeräumt werden.

M

Besteht damit die Gefahr, dass der Anlagenbereich stärker herangezogen wird (Anm.: diese Bedenken hat bereits der Bundesrat im Gesetzgebungsverfahren vorgebracht)?

Tz. 44-45

- Es ist zu klären, welcher Personenkreis zu schützen ist. In Abschnitt I a) i) des Anhangs 2 zur 22. BImSchV wird hierzu folgende Formulierung verwendet: Konzentrationen, denen die Bevölkerung über einen Zeitraum ausgesetzt sein werden, der der Mittelungszeit des betreffenden Immissionsgrenzwertes Rechnung trägt. Die Mittelungszeit beträgt ein Jahr. Mit diesen Regelungen wird sicherlich nicht das individuelle Risiko des ganzjährigen Einatmens der Luftschadstoffe beschrieben, sondern die Belastung der Bevölkerung im Allgemeinen.

S

Der zu schützende Personenkreis umfasst sicher auf jeden Fall die Wohnbevölkerung und die arbeitende Bevölkerung. Darüber hinaus sind sicher auch Orte von Bedeutung, an denen die üblicherweise anzunehmende durchschnittliche Aufenthaltsdauer von Personen dem Mittelungszeitraum des betreffenden Immissionsgrenzwertes entspricht.

Sind zu schützen auch Orte, an denen sich zwar ständig Menschen aufhalten, deren Verweilzeit im Vergleich zum Mittelungszeitraum des betreffenden Immissionsgrenzwertes aber in der Regel gering ist, wie beispielsweise Bahnsteige und Bushaltestellen? **Tz.17-27**

- Wo sind die Grenzwerte der 22.BImSchV einzuhalten: Wohngebiet, Gewerbegebiet, Straßenraum? **Tz. 25-27**

D

- Es zeichnet sich ab, dass bestimmte Grenzwerte bestimmter Schadstoffe nur unterschritten werden können, wenn (mindestens zeitweise in großen Teilen des Stadtge-

- biets) der gesamte Kfz-Verkehr, ausgenommen Fahrzeuge mit EURO-Norm 5 (und evtl. 4), verboten wird.
- Für die Kennzeichnung einer solchen Regelung gibt es bisher weder ein Zusatzzeichen zum Zeichen 270 StVO noch Plaketten für die privilegierten Fahrzeuge. Wie ist zu verfahren, solange der Gesetzgeber nicht tätig wurde? **Tz. 58-59** S
- Kann ein Gebietsbezug zwischen den Punkten (Straßen) mit Überschreitung der Grenzwerte (bzw. GW + Toleranzmarge) und Maßnahmen hergestellt werden, ggf. welcher? **Tz. 25-27** M
 - Definition des Begriffs „Gebiet“. **Tz. 25**
- Aus der 22. BImSchV geht nicht eindeutig hervor, wie der Begriff „Gebiet“ genau definiert ist. Handelt es sich dabei um das jeweilige Stadtgebiet, einen Landkreis oder gar um eine Region? **Tz. 25**
- In diesem Zusammenhang wäre auch zu klären, wie die Wirksamkeit von punktuellen, straßenbezogenen Maßnahmen auf ein „Gebiet“ gesehen bzw. bewertet wird. Es steht außer Frage, dass Maßnahmen nur in bestimmten Straßen regelmäßig zu negativen Auswirkungen in benachbarten Straße führen. Verbesserungen in einem „Gebiet“ können daher solche punktuellen Maßnahmen nicht bewirken. Sind daher nur globale, für das gesamte „Gebiet“ wirksame Maßnahmen geeignet, die Schadstoffkonzentrationen in einem „Gebiet“ zu reduzieren? **Tz. 26, 30** M
- „Konkurrenz“ von mehreren Maßnahmen zur Schadstoffreduzierung:
- Für den Fall, dass mehrere Maßnahmen für eine Schadstoffreduzierung möglich sind, z. B. eine Verkehrsbeschränkung und eine Maßnahme gegen eine ortsfeste Anlage, stellt sich die Frage, nach welchen Kriterien - abgesehen von der Wirksamkeit der Maßnahmen - der einen oder anderen Maßnahme der Vorzug gegeben wird. Hier wäre insbesondere zu klären, ob der Umstand, dass Verkehrsbeschränkungen eine weit größere Zahl von Personen betreffen, damit einschneidender sind und bzgl. der notwendigen Beschilderung und der Kontrolle durch die Polizei auch aufwändiger sind, bei der Abwägung eine besondere Rolle spielt. **Tz. 40-45** M
- Wie sind passive Immissionsschutzmaßnahmen zu bewerten, z.B. Verlagerung von Aufenthaltsräumen nach hinten oder mechanische Belüftung? **Tz. 60** D
 - Sind Mautregelungen (z. B. nach Schadstoffausstoß gestaffelt) als Maßnahmen möglich? **Tz. 61** S
 - Müssen in jedem Fall kurzfristige Maßnahmepläne ergriffen werden - auch wenn das Problem nur mit stadtweiten Konzepten zu lösen ist? **Tz. 30** DD
 - Öffentlichkeitsbeteiligung
- Im Hinblick auf die in § 47 Abs. 5 BImSchG festgelegte Beteiligung der Öffentlichkeit ist zu fragen, ob die Öffentlichkeit auch Maßnahmenvorschläge gegen den Willen der beteiligten Behörden ggf. durchsetzen kann bzw. solche Maßnahmenvorschläge bei einem Dissens der Regierung von Oberbayern vorgeschlagen werden müssen. **Tz. 32** M
- Wer trägt die Kosten für die erforderlichen Planungen, Zuarbeiten und vor allem für die Umsetzung der Maßnahmen? **Tz. 141-148** DD

Fragen zur Maßnahmenumsetzung

- Kann ein Anlagenbetreiber mit einer bestandskräftigen Genehmigung verpflichtet werden, seinen Schadstoffausstoß auf die tatsächliche Emissionsmenge zu begrenzen, obwohl seine Emissionsrechte aus Bescheid eine höhere Menge zulassen (z. B. wenn der Betreiber seine rechtlich mögliche Produktionskapazität nicht ausschöpft)? **Tz. 75-76** M

- Wären Regelungen der Art, dass alle Anlagen, die einen Beitrag von größer oder gleich 1 % des zu betrachtenden Immissionsgrenzwertes leisten, zu Maßnahmen herangezogen werden, mit den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit vereinbar? **Tz. 44-45** M

- Unter welchen Voraussetzungen können Emissionsminderungsmaßnahmen angeordnet werden, die über den gültigen Stand der Technik hinausgehen? **Tz. 77** M

- Inwieweit besteht die Möglichkeit, über gemeindliche Verordnungen auf der Grundlage von Ländervorschriften (z. B. Art. 10 BayImSchG) im Vergleich zur 1. BImSchV strengere Anforderungen an Feuerungsanlagen zu stellen, um Immissionsgrenzwerte einhalten zu können? **Tz. 92-95** M

- Durchsetzung von Maßnahmen nach § 40 (1) BImSchG: Wer entscheidet über Art und Umfang der Verkehrsmaßnahmen? Wie groß ist der Spielraum für Ausnahmen („Gründe des Allgemeinwohls“)? **Tz. 96-97** H

- Wie sind „unaufschiebbare und überwiegende Gründe des Wohls der Allgemeinheit“ definiert (Ausnahmen nach § 40 Abs. 1 Satz 2 BImSchG)? **Tz. 97** M

- Können Straßenverkehrsbehörden (Auftragsverwaltung des Bundes) ihr Einvernehmen verweigern, wenn als Maßnahme Verkehrsreduzierungen geplant werden müssen? (Bei der 23. BImSchV war die Verweigerung regelmäßig der Fall) **Tz. 46-55** DD

- Bei der Luftreinhalteplanung sind, wenn erforderlich, alle Quellen gemäß ihrem Emissionsanteil zu berücksichtigen. Wer setzt dann Maßnahmen gegenüber dem Bund durch (z. B. Autobahn - Baulast des Bundes), welcher rechtlichen Konstruktion bedarf es da? Können Behörden, die die Auftragsverwaltung für die Bundesrepublik vornehmen, die Bundesrepublik beauftragen? **Tz. 54, 69** DD

- Welche Rechtsfolge gilt, wenn bei geplanten Maßnahmen das Einvernehmen mit der Straßenbau- und Straßenverkehrsbehörde nicht herzustellen ist (§ 47 Abs. 4 BImSchG); insbesondere bei Maßnahmen in Aktionsplänen? **Tz. 46-55** M

- Abstimmung von verkehrsbezogenen Maßnahmen zwischen den Regierungen und den jeweiligen unteren Straßenverkehrsbehörden:

 Was geschieht, wenn die von der Straßenverkehrsbehörde vorgeschlagenen Maßnahmen zur Reduzierung der verkehrsbedingten Schadstoffe von der Regierung als nicht ausreichend oder als nicht zielführend angesehen werden und in weiterer Folge eine Einigung zwischen der Regierung einerseits und der Straßenverkehrsbehörde andererseits - wie eigentlich nach § 47 Abs. 4 Satz 2 BImSchG vorgegeben - nicht herbeigeführt werden kann?
 Wie soll in diesem Fall das Verfahren zur Aufstellung eines Luftreinhalte- oder Aktionsplanes weitergeführt werden. Kann die Regierung notfalls eine von ihr favorisierte verkehrliche Maßnahme zur Reduzierung der verkehrsbedingten Luftschadstoffe auch gegen den Widerstand der Straßenverkehrsbehörde durchsetzen? **Tz. 46-55** M

- Probleme beim konkreten Vollzug von Verkehrsbeschränkungen aus Immissionschutzgründen:

Kann die Regierung von Oberbayern oder das Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen an das Staatsministerium des Innern herantreten, um ausreichende Kontrollen für eine Lkw-Sperre durch die Polizei zu gewährleisten?

M

Tz. 98-99, 50-53

Die Stadt München, Kreisverwaltungsreferat, verfolgt zumindest als Denkansatz die Sperrung des Stadtgebietes München für nicht schadstoffarme Lkws und evtl. auch Reisebusse. Ohne in die näheren Details solcher Maßnahmen einzugehen, muss deutlich betont werden, dass solche Maßnahmen nur dann eine gewisse Wirksamkeit entfalten könne, wenn z. B. eine Lkw-Sperre auch von den Vollzugskräften der Polizei vor Ort durchgesetzt wird und entsprechende Kontrollen durchgeführt werden. In diesem Zusammenhang wurde jedoch von den Vertretern der Polizei mehrmals deutlich gemacht, dass eine Kontrolle der Einhaltung dieser Lkw-Sperre nur sporadisch, im Rahmen des normalen Streifendienstes möglich wäre. Unter dieser Voraussetzung würde eine solche Lkw-Sperre praktisch keine Wirksamkeit auch in Bezug auf die gewünschten Schadstoffreduzierungen besitzen. **Tz. 91-99, 50-54**

- Wer führt Wirksamkeitsanalysen für die durchgeführten Maßnahmen durch und finanziert diese? **Tz. 114-115, 143**
- Wer ist für das Monitoring bei der Umsetzung der geplanten Programme und Maßnahmen nach den zukünftigen Anforderungen der „Strategischen Umweltprüfung (SUP)“ zuständig und führt diese durch? **Tz.115**
- Wer trägt die Kosten der Maßnahmen (z. B. Beschilderung)? **Tz. 145-146**
- Die Kosten von Maßnahmen werden i. d. R. nicht vom Ersteller der Luftreinhaltepläne übernommen; welche Folge gilt bei einer Nichtübernahme der Kosten durch den jeweiligen Maßnahmeträger? **Tz. 52, 62-69, 144-146**

H

H

S

M

Erfolglosigkeit der durchgeführten Maßnahmen

- Welche Konsequenzen sind zu erwarten, wenn trotz fundierter Maßnahmenplanung und Umsetzung der Maßnahmen die Grenzwerte der 22. BImSchV nicht eingehalten werden können? **Tz. 34-36, 116-138**

S

Fragen zu sonstigen Verfahren, Genehmigungen oder Anordnungen

- Bindungswirkung des LP bei Ermessensentscheidungen:
Kann der LP die Vollzugsbehörde eines anderen Kompetenzträgers in der Ermessensausübung im konkreten Einzelfall beschränken? Kann der LP die Ermessensausübung ersetzen? **Tz. 65-67**

M

- Deutschland hat die Luftqualitätsrahmen- und die bisher dazu ergangenen Tochterrichtlinien im BImSchG und in der 22. BImSchV umgesetzt. Für die Beurteilung von immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen und auch nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen wurden die EU-Immissionsgrenzwerte in der neuen TA Luft 2002 umgesetzt.
Nach Ziffer 4.2.2 a wurde für die von einer Anlage ausgehende Zusatzbelastung eine Irrelevanzschwelle von 3 % des jeweiligen Immissions-Jahreswertes festgelegt. Damit dürfen immissionsschutzrechtliche Genehmigungen auch erteilt werden, wenn der Betrieb der Anlage dazu führt, dass Immissionswerte überschritten oder bestehende Überschreitungen verschärft werden.
Ist diese Irrelevanz-Klausel mit EG-Recht vereinbar? **Tz. 44** M
S

- Das Gutachten sollte ferner Ausführungen zur Anwendung der §§ 20, 21 BImSchG bei Überschreiten der Immissionswerte machen. **Tz. 82-85** M

- Zulassung von nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen:
Bei nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen lässt § 22 I BImSchG unvermeidbare schädliche Umwelteinwirkungen in gewissem Umfang zu. Inwieweit ist dies mit EG-Recht vereinbar? **Tz. 78-81, 89-90** M

- Welche Konsequenzen ergeben sich aus der Formulierung in § 50 BImSchG „ist bei der Abwägung der betroffenen Belange die Erhaltung der bestmöglichen Luftqualität als Belang zu berücksichtigen“?
Ist danach in Bebauungsplänen die Luftqualität in allen Fällen (in den festgelegten Gebieten) explizit abzuwägen? **Tz. 138** M

- Welche Rechtsverbindlichkeit haben die Grenzwerte für städtebauliche bzw. verkehrliche Planungen (Bebauungspläne, Planfeststellungsverfahren)?
Ist ein Projekt genehmigungsfähig, wenn in einer Prognose eine Überschreitung der Grenzwerte festgestellt wird? **Tz. 131-138** M

- Sind Bebauungspläne genehmigungsfähig, wenn eine Überschreitung von Grenzwerten der 22. BImSchV prognostiziert ist? **Tz. 135-136** S

Fragen zum Rechtsschutz

- Wer kann wie, wo und wann gegen wen klagen, wenn die Grenzwerte nicht eingehalten werden? **Tz. 152-163** S

- Wer kann die Einhaltung der Grenzwerte fordern bzw. einklagen? Welche Fristen bis zur möglichen Einhaltung gelten als angemessen? **Tz. 152-155, 163** DD

- Klage auf Einhaltung der Grenzwerte: Wer ist der Beklagte? Immer die Kommune? Wie steht es mit dem Verursacherprinzip? **Tz. 161-162** H

- Kann die Einhaltung der Grenzwerte eingeklagt werden (z. B. Klagerecht von Bürgern)? Ist die Einhaltung der nach 22. BImSchV festgelegten Grenzwerte auch von Privatpersonen, Verbänden und sonstigen juristischen Personen des öffentlichen oder privaten Rechts einklagbar bzw. kann sie durchgesetzt werden? Gibt es hier eine Rechtsweggarantie oder sind die Grenzwerte nur verwaltungsintern einzufordern? **Tz. 152-163** M

- Wer „haftet“ bei Nichteinhaltung der Grenzwerte? **Tz. 164-169, 173-174** M
- Kann die Umsetzung von Maßnahmen eingeklagt werden? **Tz. 158** M
- Angenommen, die zuständige Vollzugsbehörde kommt ihren Anlagenüberwachungspflichten nicht in vollem Umfang nach und das Vollzugsdefizit führt zu Immissionsgrenzwertüberschreitungen, welche Schadensersatzpflichten können für die Behörde daraus erwachsen? **Tz. 164-169** M
- Welche Schadensersatzansprüche können entstehen, und gegen wen müssten sie gerichtet sein, wenn Luftreinhalteplanungen zu Einschränkungen für Industrie, Transportgewerbe und Bürger führen, die wirtschaftliche Folgen haben? **Tz. 171-172** DD

Weiterer Regelungsbedarf

- Welche Gesetze bzw. Verordnungen müssen im Zuge der Umsetzung der 22. BImSchV geändert werden (z. B. StVO)? **Tz. 58-59** S
- Welche Möglichkeiten der Einflussnahme auf Landes- und Bundesregierung haben die Kommunen, um für die Lufthygiene wichtige politische Entscheidungen voranzubringen? (Stichworte: Verkehrspolitik, Dieselrußfilter, Entfernungspauschale und Eigenheimzulage). (–) (keine juristische Frage) H

I Grenzwerte

1 Rechtsnatur der Grenzwerte

- 1 Die 22. BImSchV unterscheidet zwischen Immissionsgrenzwerten und Alarmschwellen. Für sie verwendet man den zusammenfassenden Begriff Immissionswerte.¹
- 2 Während das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 18.06.2003² die Rechtsnatur der Immissionsgrenzwerte der §§ 2 - 7 22. BImSchV noch offen gelassen hat, ergibt sich aus zwei neueren, noch nicht schriftlich vorliegenden Urteilen³, dass das Bundesverwaltungsgericht grundsätzlich von Verbindlichkeit der Immissionsgrenzwerte ausgeht. Auch entspricht es einhelliger Meinung im Schrifttum,⁴ dass diese verbindlich sind. Die Verbindlichkeit der Werte folgt bereits aus deren Definition in Art. 2 Nr. 5 der Luftqualitätsrahmenrichtlinie (RL 96/62) und Art. 2 Nr. 5 der beiden ersten Tochterrichtlinien (RL 1999/30 und 2000/69), deren Umsetzung die 7. Novelle zum Bundes-Immissionsschutzgesetz von 2002 und die 22. BImSchV dienen. Bestätigt wird diese Deutung durch die Gegenüberstellung der Begriffe "Grenzwert" und "Zielwert" im Definitionsartikel der RL 96/62 (Art. 2 Nr. 5 und Nr. 6). Danach sind die Grenzwerte zu einem bestimmten Termin einzuhalten und dürfen danach nicht mehr überschritten werden, während ein Zielwert nur soweit wie möglich in einem bestimmten Zeitraum erreicht werden muss.
- 3 Auch das gesetzliche Instrumentarium zur Einhaltung der Grenzwerte lässt sich nur vor dem Hintergrund ihrer Verbindlichkeit verstehen. Werden die Immissionsgrenzwerte einschließlich Toleranzschwellen vor dem Zeitpunkt ihres Inkrafttretens nicht eingehalten, so ist ein Luftreinhalteplan aufzustellen (§ 47 Abs. 1 BImSchG, Art. 8 Abs. 3 LQRRL). Bei Gefahr einer Überschreitung nach Inkrafttreten der Immissionsgrenzwerte sind in einem Aktionsplan kurzfristig Maßnahmen zu treffen, die die Gefahr der Überschreitung verringern oder den Zeitraum der Überschreitung verkürzen (§ 47 Abs. 2 BImSchG, Art 7 Abs. 3 LQRRL). Entsprechendes gilt für die Überschreitung der Alarmschwellen, die nur für SO₂ und NO₂ festgesetzt sind (§ 2 Abs. 6, § 3 Abs. 7 22. BImSchV).
- 4 Die Verbindlichkeit der Immissionswerte bezieht sich auf die in der 22. BImSchV bzw. der RL 1999/30 genannten Zeitpunkte. Dies bedeutet, dass für die Zeit vor dem 01.01.2005, die Zeit ab diesem Zeitpunkt und die Zeit ab dem 01.01.2010 unterschieden werden muss. Allerdings haben die zu einem späteren Zeitpunkt geltenden Immissionswerte bereits Vorwirkungen, da der Luftreinhalteplan nach § 47 Abs. 1 BImSchG gerade darauf abzielt, die Einhaltung künftig geltender Immissionswerte zu dem jeweils in Betracht kommenden Zeitpunkt sicherzustellen. Auch planunabhängige Maßnahmen können geboten sein (siehe unter V).

¹ Zur Terminologie s. Begr., BT-Drucks. 14/8450, S. 12; Jarass, NVwZ 2003, 257, 260.

² NVwZ 2004, 100.

³ Urt. vom 26.5.2004, 9 A 5.03 und 9 A 6.03 (B 170 Dresden), zitiert nach der Pressemitteilung.

⁴ Hansmann, LR Vorbem. 3.1 EU Rdnr. 19; Jarass, NVwZ 2003, 257, 258, 260; Scheuing, GK § 48a Rdnr. 47 f., 66; Gerhold/Weber, NVwZ 2000, 1138 f.; ebenso Begr., BT-Drucks. 14/9404, S. 28.

- 5 Eine Besonderheit gilt für die 2. Stufe des Immissionsgrenzwertes für Partikel (PM₁₀). Hierbei handelt es sich im Hinblick auf die Revisionsklausel nach Art. 10 Abs. 2 RL 1999/30 nicht um einen verbindlichen Grenzwert, sondern nur um einen Richtwert. Art. 5 Abs. 1 RL 1999/30 verweist insoweit auf Anhang III Abschnitt I, in dem dieser Wert ausdrücklich als bloßer Richtwert bezeichnet wird. Dementsprechend ist er nicht in die 22. BImSchV aufgenommen worden.⁵
- 6 Die Immissionsgrenzwerte unterliegen grundsätzlich keiner Relativierung durch Abwägung. Entsprechend Anhang II LQRRL wurde bei ihrer Festsetzung bereits die wirtschaftliche und technische Durchführbarkeit als Ausdruck der "großen Verhältnismäßigkeit" beachtet.⁶ Dies kommt insbesondere in der zeitlichen Staffelung der Immissionsgrenzwerte einschließlich Toleranzmargen zum Ausdruck, auch wenn es sich hierbei nur um einen geringen zeitlichen Aufschub handelt. Für Benzol gibt es zudem eine Verlängerungsmöglichkeit für die Einhaltung des Grenzwertes (§ 6 Abs. 3 22. BImSchV). All das zeigt, dass das Gesetz von grundsätzlicher Verbindlichkeit ausgeht. Entsprechendes gilt für die Alarmschwellen.
- 7 Allerdings besteht auf der Maßnahmenebene insofern Flexibilität, als die Behörden entscheiden können, wie und gegen wen die Immissionswerte durchgesetzt werden.⁷ Außerdem gewährt das Regime der Aktionspläne bei (drohender) Überschreitung von Immissionsgrenzwerten und Alarmschwellen nach deren Inkrafttreten den Behörden insofern einen gewissen Spielraum, als Aktionspläne die Gefahr einer Überschreitung (nur) verringern und den Zeitraum einer bereits erfolgten Überschreitung (nur) verkürzen sollen (§ 47 Abs. 2 BImSchG, Art. 7 Abs. 3 LQRRL). Damit wird impliziert, dass kurzzeitige Überschreitungen ggf. hinzunehmen sind (vgl. unten II 1).
- 8 Es besteht allerdings Streit über die Art der Verbindlichkeit im Einzelnen. Überwiegend wird angenommen, dass es sich um außenrechtswirksame Normen handelt, zum Teil geht man aber auch davon aus, dass sich die Werte nur an die Behörden richten und diesen Maßnahmen abverlangen.⁸ Diese Frage ist aber im vorliegenden Zusammenhang zunächst ohne Bedeutung (siehe V 1).
- 9 Über die rechtliche Einordnung der Toleranzmargen, die hinsichtlich der im Jahre 2010 einzuhaltenden Immissionsgrenzwerte für NO₂, Benzol und Blei bestehen, gibt es im Schrifttum wenig explizite Stellungnahmen. Aus der gesetzlichen Regelung wird man entnehmen müssen, dass es sich hierbei nicht um (strikt verbindliche) Grenzwerte handelt. Dies wird in der Amtlichen Begründung zur 22. BImVO⁹ ausdrücklich festgestellt; es wird ausgeführt, dass die Luftqualitätsrahmenrichtlinie bei Überschreitung von Toleranzmargen keine tatsächlichen Maßnahmen zur Schadstoffreduzierung fordere. § 1 Nr. 5 22. BImSchV definiert (leicht abweichend von Art. 2 Nr. 8 LQRRL, aber in der Sache gleichsinnig) Toleranzmargen als einen in jährlichen Stufen abnehmenden Wert, um den der Immissionsgrenzwert innerhalb der festgesetzten Fristen überschritten werden darf, ohne die Erstellung eines Luftreinhalteplans zu bedingen. Es handelt sich danach also nur um Planungswerte, da an-

⁵ Vgl. Begr., BT-Drucks. 14/9404, S. 31.

⁶ Begr., BT-Drucks. 14/9404, S. 30.

⁷ Hansmann, LR Vorbem. 3.1 EU Rdnr. 21; Jarass, NVwZ 2003, 257, 258.

⁸ Vgl. Jarass, NVwZ 2003, 257, 260; Scheuing, GK § 48a Rdnr. 47, 48, 66 einerseits; Hansmann, LR 22. BImSchV Rdnr. 9; Vorbem. 3.1 EU Rdnr. 21; TA Luft Nr. 4.2 Rdnr. 4 andererseits.

⁹ BT-Drucks. 14/9404, S. 30, 33; so wohl auch Jarass, NVwZ 2003, 257, 260.

sonsten eine Pflicht zur Aufstellung eines Aktionsplans ausgelöst werden müsste. Auch die systematische Auslegung ergibt eindeutig, dass Toleranzmargen bloße Planungswerte sind. Eine Überschreitung des künftig geltenden Immissionsgrenzwertes zuzüglich der jeweiligen Toleranzmargen löst die Pflicht zur vorsorglichen Aufstellung eines Luftreinhalteplans aus, um die fristgerechte Einhaltung des (im Zeitverlauf verschärften) Immissionsgrenzwertes zu gewährleisten (§ 47 Abs. 1 BImSchG, Art. 8 Abs. 3 LQRRL).¹⁰ Auch werden bei der Pflicht zur Aufstellung eines Aktionsplans, welcher der Verhütung drohender Überschreitungen oder Beseitigung von Überschreitungen bereits in Kraft befindlicher Immissionsgrenzwerte dient, die Toleranzmargen nicht genannt (§ 47 Abs. 2 BImSchG, Art. 7 Abs. 3 LQRRL). Dies kann man nur damit begründen, dass sie aus der Sicht des Gesetzgebers eben keine verbindlichen Grenzwerte sind, ihre Überschreitung vielmehr nur eine Planungspflicht für die Zukunft auslöst, weil dann die nicht entfernte Möglichkeit besteht, dass der künftig geltende Immissionsgrenzwert nicht eingehalten werden kann.

2 Messungen und Prognosen

- 10 Die Luftqualität ist auf der Grundlage der – bereits vorliegenden – Ausgangsbeurteilung (§ 8 22. BImSchV) nach § 10 22. BImSchV je nach Ergebnis der Ausgangsuntersuchung und z. T. auch Art des Gebiets nach unterschiedlich anspruchsvollen (genauen) Methoden zu ermitteln. Eine Messpflicht gilt grundsätzlich:
 - in Ballungsräumen, wenn die unteren Beurteilungsschwellen nach Anlage 1 überschritten sind und unabhängig davon stets für NO₂ und Schwebestaub,
 - in sonstigen Gebieten, wenn die unteren Beurteilungsschwellen überschritten sind.
- 11 Liegt allerdings die Luftqualität in diesen Gebieten über einem repräsentativen Zeitraum zwischen oberer und unterer Beurteilungsschwelle, so kann eine Kombination von Messungen und Modellrechnungen gewählt werden (§ 10 Abs. 3 22. BImSchV). Daraus folgt, dass nur bei Überschreitung der oberen Beurteilungsschwellen stets zu messen ist. Unterhalb der unteren Beurteilungsschwellen kann die Luftqualität durch Modellrechnungen oder Schätzverfahren ermittelt werden (§ 10 Abs. 4 22. BImSchV). Aus der Stufung der Anforderungen ergibt sich, dass der Verordnungsgeber gewisse Ungenauigkeiten bei der Beurteilung der Luftqualität abhängig von Datenverfügbarkeit in Kauf nimmt.¹¹
- 12 In diesem Rahmen ist die Frage von Bedeutung, wie bei der Beurteilung der Luftqualität nach der 22. BImSchV mit Mess- und Prognoseunsicherheiten umzugehen ist, insbesondere welche Auswirkungen diese auf die Feststellung einer (drohenden) Überschreitung oder einer Nichtüberschreitung der Immissionsgrenzwerte, Alarmschwellen und Toleranzmargen mit den daran geknüpften Rechtsfolgen haben.
- 13 Die 22. BImSchV legt die Randbedingungen für die Beurteilung der Luftqualität grundsätzlich verbindlich fest.¹² Sie bestimmt die Lage und Mindestzahl von Mess-

¹⁰ Begr., BT-Drucks. 14/9404, S. 32; Hansmann, LR Vorbem. 3.1 EU Rdnr. 31.

¹¹ Jarass, NVwZ 2003, 257, 261.

¹² Begr., BT-Drucks. 14/9404, S. 31 f.; Jarass, NVwZ 2003, 257, 261.

stationen (§ 10 Abs. 7, Anlagen 2 und 3 22. BImSchV). Sie trägt Messunsicherheiten durch Regelungen über die Mittelung von Messergebnissen, die Zahl der zulässigen Überschreitungen der Werte (Perzentile) und Qualitätsanforderungen an Messungen Rechnung.

- 14 Für die NO₂-Stundenmittelwerte zum Beispiel gilt bis 2009 ein 98-Perzentil (§ 3 Abs. 1 22. BImSchV), während ab 2010 bis zu 18 Überschreitungen pro Jahr zulässig sind (was einem weitaus höheren Perzentil entspricht). Bei Schwebestaub/Partikeln sind hinsichtlich der ab 2005 geltenden Tagesmittelwerte 35 Überschreitungen im Kalenderjahr möglich (§ 4 Abs. 2 22. BImSchV). Bei SO₂ sind hinsichtlich der Tagesmittelwerte drei und hinsichtlich der Stundenmittelwerte 24 Überschreitungen im Kalenderjahr zugelassen. Auch für die unteren und oberen Beurteilungsschwellen, die für die Zulässigkeit anderer Beurteilungsverfahren als Messungen erheblich sind, gibt die 22. BImSchV die Zahl der zulässigen Überschreitungen an (§ 10 Abs. 2, Anlage 1 22. BImSchV). Schließlich enthält die 22. BImSchV in § 10 Abs. 3 - 6 mit Anlage 4 Qualitätsziele für die Datenqualität hinsichtlich Genauigkeit bzw. Unsicherheit, Mindestzeitdauer von Messungen und Messdatenerfassung sowie für die Genauigkeit bzw. Unsicherheit von Modellberechnungen und Schätzverfahren; ferner schreibt sie in § 10 Abs. 8 mit Anlage 5 Referenzmethoden für die Beurteilung vor (von denen nur bei belegter Gleichwertigkeit anderer Methoden abgewichen werden kann). Keine genauen Festlegungen gibt es allerdings für die Art zulässiger Modellberechnungen und Schätzverfahren.¹³ Abweichungen zwischen den jeweiligen Beurteilungen sind hier hinnehmbar, weil die Zulässigkeit ungenauerer Beurteilungen sich auf Gebiete beschränkt, die weit unterhalb der Grenzwerte liegen. Es ist davon auszugehen, dass hier die national üblichen Verfahren anzuwenden sind, z. B. nach Ziff. 2.6 Anlage C TA Luft (die freilich auf Punktquellen zugeschnitten ist).
- 15 Die mittels Messungen, Modellberechnungen oder Schätzungen ermittelte Luftqualität ist grundsätzlich für die Beurteilung einer Überschreitung oder Einhaltung der Immissionsgrenzwerte einschließlich Toleranzmargen oder Alarmschwellen geeignet. Soweit Messungen ausschließlich oder in Kombination mit Modellberechnungen vorgenommen worden sind, folgt dies daraus, dass die Verordnung Messungenauigkeiten durch die Definition der Grenzwerte und Qualitätssicherungsziele ausreichend Rechnung trägt.
- 16 Entsprechendes gilt grundsätzlich auch für reine Modellberechnungen und Schätzverfahren. Es ist richtig, dass Immissionswerte und Ermittlungsverfahren eine Einheit bilden. Daher kann z. B. die Bindungswirkung von Immissionswerten in Form von Verwaltungsvorschriften entfallen, wenn die Ermittlungsverfahren veraltet sind.¹⁴ Soweit ausreichende Beurteilungsverfahren nicht festgelegt sind, kann man diskutieren, ob und inwieweit die zuständigen Behörden bei der Sachverhaltsermittlung einen gewissen Einschätzungsspielraum besitzen,¹⁵ obwohl eine völlig eigenverantwortliche Ermittlung abzulehnen ist.¹⁶ Außerdem ist der Grundsatz zu beachten, dass

¹³ Vgl. Anlage 5 Ziff. VIII, wo darauf hingewiesen wird, dass es noch keine Referenzmethoden gibt; Art. 7 Abs. 5, Anhang IX Abschnitt VI RL 1999/30 ist offen!

¹⁴ BVerwG, NVwZ 1988, 82; NVwZ-RR 1996, 498; 1997, 279; OVG Lüneburg, NVwZ 1985, 357, 358; Kutscheidt, NVwZ 1983, 581, 583; ders., NVwZ 1989, 193, 196; Hansmann, NuR 1999, 10, 14.

¹⁵ Vgl. Kutscheidt, LR § 3 Rdnr. 8b; Ohms, DVBl. 2002, 1365, 1367, 1373; Stellens/Bonk/Sachs, VwVfG, 6. Aufl. 2001, § 24 Rdnr. 16, § 26 Rdnr. 4.

¹⁶ BVerwGE 85, 368 = NVwZ 1991, 396.

Prognosen auf der sicheren Seite liegen müssen (Notwendigkeit einer konservativen Abschätzung).¹⁷ Diese Überlegungen führen jedoch nicht dazu, die Luftqualitätsbeurteilung auf Grund von Modellrechnungen und Schätzungen grundsätzlich in Zweifel zu ziehen. Grundlage der Zulassung ungenauerer Verfahren (Modellberechnungen und Schätzverfahren) ist die Ausgangsbeurteilung der Luftqualität, deren Zuverlässigkeit die Kommission bewerten kann (Art. 11 Nr. 1 Buchst. d LQRRL) und bewertet hat. Diese Verfahren können als alleinige Verfahren nur unterhalb der unteren Beurteilungsschwelle angewandt werden; diese bildet einen ausreichenden Sicherheitspuffer für Prognoseunsicherheiten. Entsprechendes gilt für Beurteilungen zwischen unterer und oberer Beurteilungsschwelle. Durch das Erfordernis einer zeitlich repräsentativen Einhaltung der Marge zwischen den beiden Schwellen, die immer noch erhebliche Entfernung der oberen Beurteilungsschwelle vom Grenzwert und die bloße Abschwächung, nicht aber den Wegfall des Messerfordernisses, sind auch in diesem Bereich ausreichende Vorkehrungen für eine konservative Beurteilung der Luftqualität getroffen.

3 Geschützte Personen und Schutzobjekte

- 17 Die Immissionsgrenzwerte der 22. BImSchV dienen nach dem Wortlaut der Verordnung überwiegend dem Schutz der menschlichen Gesundheit (vgl. § 2 Abs. 1, 2, 4, § 3 Abs. 1, 2, § 4 Abs. 2, 4, § 5 Abs. 1, 2, § 6 Abs. 1, § 7 Abs. 1 22. BImSchV). Das Gleiche gilt für die Alarmschwellen (§ 3 Abs. 7 22. BImSchV). Daneben zielen einzelne Werte zugleich auch auf den Schutz der Umwelt ab (§ 2 Abs. 1, § 3 Abs. 1, § 4 Abs. 1 22. BImSchV), und unter den ab 2005 geltenden Werten gibt es z. T. besondere Immissionswerte zum Schutz der Umwelt, d. h. der Vegetation und von Ökosystemen (§ 2 Abs. 5, § 3 Abs. 6 22. BImSchV). Soweit nicht besonders vermerkt, gelten die Überlegungen des Gutachtens, bei denen die gesundheitsbezogenen Werte im Vordergrund stehen, auch für die Immissionswerte zum Schutz der Umwelt.
- 18 Hinsichtlich der Bestimmung des geschützten Personenkreises kann man sicherlich nicht unmittelbar auf die Gesichtspunkte zurückgreifen, die im Rahmen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes entwickelt worden sind, das in § 3 Abs. 1 und § 5 Abs. 1 Nr. 1 zwischen Nachbarschaft und Allgemeinheit unterscheidet. Nach h. M. gehören zu den Nachbarn Angehörige der Wohnbevölkerung, Arbeitnehmer und andere Personen mit ständigem Aufenthalt auf einem Grundstück wie Schüler oder Auszubildende.¹⁸ Allgemein schließt man Personen mit einer hinreichenden Dauer des Aufenthalts im Einwirkungsbereich der Emissionsquelle ein, d. h. Personen, die nachhaltig und auf Dauer betroffen sind.¹⁹ Dies bedeutet insbesondere, dass Personen, die sich nur gelegentlich oder zufällig im Einwirkungsbereich der Emissionsquelle aufhalten (Besucher, Kunden, Touristen, Handwerker, Fahrrad- und Motorradfahrer) nicht als Nachbarn gelten. Sie sind aber in dem Begriff der Allgemeinheit enthalten. Die Einordnung einer Person in den Begriff des Nachbarn verschafft dieser ein eigenes Recht, das insbesondere im Wege des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes

¹⁷ Hansmann, LR TA Luft Nr. 4.6.2.1 Rdnr. 5, 8; Ohms, DVBl. 2002, 1365, 1371.

¹⁸ BVerwG, NJW 1983, 1507; OVG Lüneburg, DVBl. 1984, 890 f.; VGH Mannheim, NVwZ-RR 1995, 639, 641; Dietlein, LR § 5 Rdnr. 87; Kutscheidt, LR § 3 Rdnr. 6b; Jarass, § 3 Rdnr. 23; Roßnagel, GK § 5 Rdnr. 844.

¹⁹ Dietlein, LR § 5 Rdnr. 87; Kutscheidt, LR § 3 Rdnr. 6b; Begr., BT-Drucks. 7/179, S. 29.

geltend gemacht werden kann. Personen, die zur Allgemeinheit gehören, werden "reflexartig" ohne eigenes subjektives Recht geschützt.

- 19 Eine derartige Unterscheidung ist der Luftqualitätsrahmen-Richtlinie und den Richtlinien 1999/30 und 2000/69 fremd und sie kann deshalb auch nicht für die 22. BImSchV gelten. Welcher Personenkreis geschützt ist, kann nicht anhand des dem bisherigen (autonomen) Recht entlehnten Gegensatzpaares "Nachbarschaft" und "Allgemeinheit", sondern muss im Ansatzpunkt auf Grund der Struktur der Grenzwerte bestimmt werden. Es geht um den Schutz gegen Expositionen von Angehörigen der Bevölkerung während der Mittlungszeit des jeweiligen Grenzwertes. Soweit Immissionsgrenzwerte als Stunden- oder Tagesmittelwerte ausgestaltet sind, ist davon auszugehen, dass die 22. BImSchV auch relativ kurzzeitige Expositionen als gesundheitlich relevant ansieht. Die Richtigkeit dieser Betrachtungsweise lässt sich auch aus § 10 Abs. 7 in Vbg. mit Anlage 2 22. BImSchV herleiten. Nach Anlage 2 Ziff. I a (i) sind die Messstellen so einzurichten, dass "Daten zu den Bereichen innerhalb von Gebieten und Ballungsräumen gewonnen werden, in denen die höchsten Konzentrationen auftreten, denen die Bevölkerung wahrscheinlich direkt oder indirekt über einen Zeitraum ausgesetzt wird, der der Mittlungszeit des betreffenden Immissionsgrenzwertes Rechnung trägt". In Bezug auf Benzol und Kohlenmonoxid stellt Anlage 2 Ziff. I a (ii) auf einen Zeitraum ab, der für die Exposition der Bevölkerung allgemein repräsentativ ist; dies hängt damit zusammen, dass für Benzol nur ein Jahresmittelwert besteht (§ 6 Abs. 1 22. BImSchV) und für Kohlenmonoxid der höchste Achtstundenmittelwert eines Tages gilt. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass in Anlage 2 Ziff. II hinsichtlich der Probenahmen für den Verkehr für NO₂ und CO ausdrücklich Messungen höchstens 5 m vom Fahrbahnrand verlangt werden. Damit sind insoweit auch Personen, die sich auf Bürgersteigen aufhalten, z. B. in Straßencafés, in den Schutzbereich der betreffenden Grenzwerte einbezogen.
- 20 Aus alledem ist zu folgern, dass je nach Struktur des Grenzwertes auch Personen mit kurzzeitigem Aufenthalt im Einwirkungsbereich der Emissionsquelle geschützt sind. Aus § 10 Abs. 7 in Vbg. mit Anlage 2 Ziff. I und II 22. BImSchV ergibt sich also eine Erweiterung des geschützten Personenkreises über den Begriff der Nachbarschaft hinaus. Jedenfalls Personen, die sich typischerweise dauernd oder wiederholt innerhalb der jeweiligen Mittlungszeit des Grenzwertes – bei SO₂ und NO₂ innerhalb einer Stunde, bei CO am Tage – im Einwirkungsbereich der Emissionsquelle aufhalten, sind durch die betreffenden Grenzwerte geschützt.²⁰ Bei typischen Aufenthalten unterhalb der Mittlungszeit, z. B. an Bushaltestellen und Bahnsteigen, scheidet dagegen ein Schutz aus.
- 21 Dies bedeutet nicht notwendig, dass Personen mit nur gelegentlichem Aufenthalt in der Mittlungszeit geschützt werden sollen. Dagegen spricht, dass gelegentliche Expositionen gesundheitlich grundsätzlich zu vernachlässigen sind und dem Konzept der Grenzwerte eine typisierende Betrachtungsweise zugrunde liegt.²¹
- 22 Nicht geschützt sind Arbeitnehmer am Arbeitsplatz (Art. 2 Nr. 1 LQRRL). Ob dies ganze Werksgelände und damit praktisch Arbeitnehmer ausschließt, ist aus der Richtlinie nicht zu entnehmen. Der deutschen Tradition würde es widersprechen. Gesundheitsbezogene Immissionswerte gelten grundsätzlich einheitlich für das ge-

²⁰ Hansmann, LR TA Luft Nr. 6.1 Rdnr. 7.

²¹ Ebenso Hansmann, LR TA Luft Nr. 6.1. Rdnr. 7.

samte Staatsgebiet; eine Differenzierung zwischen Gebieten unterschiedlicher Qualität – etwa Wohn-, Gewerbe- und Industriegebiete – findet nicht statt. Hansmann²² folgert aus den Regelungen der RL 1999/30 über die Messorte mit der Bezugnahme auf die höchste relevante oder repräsentative Exposition der Bevölkerung, dass abgeschlossene Betriebsgelände nicht erfasst seien. Wäre diese Argumentation richtig, so müssten auch viele andere Flächen, zu denen kein freier Zugang besteht, wie Schulen, Vereinssportplätze oder Sanatorien, aus dem Schutz ausgeschlossen werden. Dies ist wenig plausibel. Die enge Wortlautauslegung des Begriffs "an Arbeitsplätzen" mit dem daraus folgenden Vorrang lediglich des Arbeitsschutzrechts verdient daher den Vorzug.

- 23 Im Ergebnis ist festzustellen, dass nach der 22. BImSchV Personen geschützt sind, die sich typischerweise oder wiederholt innerhalb des Mitteilungszeitraums des Grenzwertes im Einwirkungsbereich der Emissionsquelle aufhalten. Neben der Wohnbevölkerung, Arbeitnehmern (beschränkt auf Einwirkungen auf die Außenluft durch Drittquellen) und Schülern oder Auszubildenden kommen auch Personen mit kurzzeitigem Aufenthalt – während des Mitteilungszeitraums – in Betracht, wenn es sich nicht lediglich um gelegentliche Aufenthalte handelt. Der Schutzbereich von Grenzwerten mit Stundenmittelwerten und von Alarmschwellen bezieht sich daher auch auf Straßenverkäufer, Straßenmusiker, regelmäßige Besucher von Straßencafés, ggf. auch Sportler mit regelmäßigem Trainingsaufenthalt, nicht dagegen auf Personen auf Haltestellen, Bahnsteigen, Laufpublikum auf Bürgersteigen, Kunden, Arbeitnehmer mit temporärem Einsatz und dgl.
- 24 Die umweltbezogenen Immissionswerte sind dagegen nicht auf Einzelobjekte der Natur, sondern auf die Vegetation und Ökosysteme und damit auf größerflächige Schutzgüter bezogen. Dies kommt insbesondere in den Messvorschriften nach Anlage 2 Ziff. I Buchst. b 22. BImSchV zum Ausdruck, wo auf Repräsentativität für ein größeres Gebiet abgestellt wird.

4 Ort der Einhaltung der Grenzwerte

- 25 Die Frage, wo die Immissionsgrenzwerte und Alarmwerte der 22. BImSchV eingehalten werden müssen, wirft deshalb Zweifel auf, weil die Verordnung, wie auch die Luftqualitätsrahmenrichtlinie und die Richtlinie 1999/30 und 2000/62, auf Ballungsräume und von den Mitgliedstaaten zu bezeichnende (sonstige) Gebiete abstellt. Ballungsräume sind Gebiete mit mehr als 250.000 Einwohnern und mehr als 100 km² Fläche (§ 1 Nr. 7 22. BImSchV). Die sonstigen Gebiete sind nicht definiert. Es handelt sich um Gebiete, in denen eine Überschreitung der Immissionswerte möglich erscheint. Art. 2 Nr. 9 LQRRL überlässt die Festsetzung dieser Gebiete den Mitgliedstaaten, die insoweit grundsätzlich frei sind.²³ Allerdings gibt es hierzu einen EU-Leitfaden,²⁴ in dem Empfehlungen zur Abgrenzung von Gebieten gegeben werden, um die Praxis der Mitgliedstaaten zu harmonisieren. Danach wird ebenfalls eine großräumige Betrachtungsweise zugrunde gelegt. Es soll sich um Gebiete mit über

²² LR Vorbem. 3.1. EU Rdnr. 16.

²³ Vgl. Hansmann, LR Vorbem. 3.1 EU Rdnr. 23.

²⁴ Guidance on Assessment under the EU Air Quality Directives, <http://europa.eu.int/environment/air/ambient.htm>.

300.000 Einwohnern und einer Fläche von 10 bis 100 km² handeln. Eine großräumige Betrachtungsweise wird auch durch die Regelungen über die Mindestzahl der Messungen diffuser Quellen nach Anlage 3 der 22. BImSchV nahe gelegt, wonach für eine Bevölkerung bis zu 250.000 Einwohner bei Überschreitung der oberen Beurteilungsschwellen nur eine Messstation vorgesehen ist.

- 26 Ballungsräume und Gebiete sind jedoch lediglich Planungsräume und Einheiten für die Information und Beteiligung der Öffentlichkeit. Dies ergibt sich insbesondere aus der Pflicht zur Klassifizierung der Ballungsräume und Gebiete, den Regelungen über die Aufstellung von Luftreinhalte- und Aktionsplänen und den Vorschriften über die Information und Beteiligung der Öffentlichkeit (§ 9 Abs. 2, §§ 11, 12, 22. BImSchV). Man kann daraus nicht ableiten, dass auch für die Einhaltung der Grenzwerte eine großräumige Betrachtungsweise zugrunde zu legen ist. Planungsraum und Ort der Einhaltung der Grenzwerte sind vielmehr zu unterscheiden. Bei der Definition von Immissionsgrenzwerten und Alarmschwellen fehlt jeglicher Gebietsbezug (§ 1 Nr. 3, 4 22. BImSchV). Bei den Vorschriften über die Zahl der Messpunkte handelt es sich nur um Mindestregelungen. Aus der Anlage 2 Ziff. I a 22. BImSchV ergibt sich zudem, dass grundsätzlich zu messen ist, wo die Exposition der Bevölkerung am größten ist und im Übrigen, wo repräsentative Ergebnisse zu erwarten sind. Einbezogen werden insbesondere Straßenschluchten²⁵ und Bürgersteige. Eine kleinräumige Betrachtungsweise hinsichtlich der Einhaltung der Grenzwerte liegt auch Anlage 4 Ziff. II 22. BImSchV zugrunde, wonach, wenn die Beurteilung der Luftqualität neben Messungen oder ausschließlich durch Modellrechnungen oder Schätzverfahren erfolgt, die Flächen und Straßenlängen mit Überschreitungen sowie geographische Bereiche, die potenziell einer Konzentration oberhalb der oberen Beurteilungsschwelle ausgesetzt sind, besonders beschrieben werden sollen. Auch nach dem EU-Leitfaden sollen, wenn die Grenzwerte in einem Teil eines Gebiets, z. B. stark befahrenen Straßen, überschritten werden, die Luftqualität in den übrigen Gebieten aber gut ist, die Mitgliedstaaten ergänzende Informationen veröffentlichen, die diesen Umstand offenbaren und erklären. Bei den Immissionswerten zum Schutz der Vegetation und von Ökosystemen legen die Messvorschriften der 22. BImSchV (Anlage 2 Ziff. I Buchst. b) dagegen eine größerräumige Betrachtungsweise nahe, da es grundsätzlich auf die Repräsentativität für ein Gebiet von mehr als 1000 km² und in größerer Entfernung von Ballungsgebieten und Siedlungen ankommt. Auch soweit wegen geographischer Besonderheiten ein kleineres Gebiet oder ein Gebiet in geringerer Entfernung gewählt werden soll oder kann, bleibt der Gebietsbezug der Messvorschriften erhalten.
- 27 Aus alledem ist zu folgern, dass die gesundheitsbezogenen Immissionswerte kleinräumig – am Ort der höchsten Exposition – einzuhalten sind. Ballungsräume und (sonstige) Gebiete mit Grenzwertüberschreitungen (§ 11 Abs. 1 22. BImSchV) sind auch solche, in denen nur in einzelnen örtlichen Bereichen die Werte überschritten werden. Diese kleinräumige Betrachtungsweise hat im deutschen Recht auch bisher bereits im Bereich der Anlagenzulassung gegolten, wenngleich auf der Ebene der Messungen eine gewisse geographische Mittelung erfolgen konnte. Ihre Ausdehnung auf andere Belastungsquellen ist sicherlich gewöhnungsbedürftig und mag im Hinblick auf den Rechtsschutz auch zu Schwierigkeiten führen. Sie ist jedoch nach dem

²⁵ Hansmann, LR Vorbem. 3.2.1 EU Rdnr. 25.

Schutzziel und der Struktur der gesundheitsbezogenen Immissionswerte der 22. BImSchV geboten.

II Luftreinhalte- und Aktionsplan

1 Notwendigkeit der Aufstellung eines Luftreinhalte- oder Aktionsplans

- 28 Nach § 47 Abs. 1 BImSchG sind Luftreinhaltepläne aufzustellen, wenn Immissionsgrenzwerte einschließlich festgelegter Toleranzmargen überschritten werden; der Plan legt Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung der Luftverunreinigungen fest. Mit der Bezugnahme auf die Toleranzmargen wird zum Ausdruck gebracht, dass im Vorfeld des Inkrafttretens der Immissionsgrenzwerte durch vorsorgliche Maßnahmen die künftige Einhaltung der Immissionsgrenzwerte sichergestellt werden soll.²⁶
- 29 Aktionspläne sind nach § 47 Abs. 2 BImSchG aufzustellen, wenn die verbindlich gewordenen Immissionsgrenzwerte oder die Alarmschwellen überschritten werden oder eine solche Überschreitung droht.²⁷ Aktionspläne müssen kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen vorsehen, die die Gefahr der Überschreitung der Grenzwerte verringern oder den Zeitraum, in dem diese tatsächlich überschritten sind, verkürzen. Damit ist impliziert, dass Aktionspläne auch kurzfristig wirken sollen. Es kommen insbesondere Maßnahmen der in den früheren Smogverordnungen vorgesehenen Art, z. B. Betriebseinschränkungen oder Verkehrsbeschränkungen, in Betracht.²⁸
- 30 Aktionspläne sind nach dem Gesetz auch dann aufzustellen, wenn die betreffenden Luftverunreinigungen dauerhaft nur durch langfristige Maßnahmen zu bewältigen sind. Das Gesetz verlangt aber wohl keine absolute Einhaltung der Grenzwerte durch Luftreinhalteplanung. Es verlangt im Fall der bereits vorliegenden Überschreitung nur die Eignung der Maßnahmen, den Überschreitzungszeitraum zu verkürzen (wozu auch eine Verminderung der Überschreitung gehören sollte), und im Fall bloßer Gefahr der Überschreitung die Verringerung dieser Gefahr. Obwohl der Europäische Gerichtshof²⁹ (Emissions-)Grenzwerten im Bereich der Luftreinhaltung eine strikte Verbindlichkeit zugesprochen hat – das Ziel müsse erreicht werden, bloße Maßnahmen der Behörden genügten nicht –, spricht die der Luftqualitätsrahmenrichtlinie entnommene Formulierung des Gesetzes dafür, dass unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit ein gewisser Spielraum hinsichtlich des Zeitpunkts der Einhaltung der Grenzwerte besteht. Dieser ist allerdings bei der Überschreitung von Alarmschwellen entsprechend dem größeren Gesundheitsrisiko weitaus geringer als bei der von Immissionsgrenzwerten. Es kommt hinzu, dass die Pflicht zur Aufstellung von Aktionsplänen ihre Grenze am Grundsatz der Geeignetheit findet; dies kommt in § 47 Abs. 2 BImSchG selbst zum Ausdruck. Dies ist insbesondere bei Überschrei-

²⁶ Begr., BT-Drucks. 14/8450, S. 13; Assmann/Koch/Vollmer, Immissionsschutz 2000, 84, 87; Hansmann, LR § 47 Rdnr. 3, 8, 12; Jarass, NVwZ 2003, 257, 261.

²⁷ Assmann/Koch/Vollmer, Immissionsschutz 2000, 84, 87 und 90 f.; Hansmann, LR § 47 Rdnr. 3, 8, 13; Jarass, NVwZ 2003, 257, 261.

²⁸ Begr., BT-Drucks. 14/8450, S. 13; Assmann/Koch/Vollmer, Immissionsschutz 2000, 84, 87, 90 f.; Hansmann, NuR 1999, 10, 11; Jarass, NVwZ 2003, 257, 262.

²⁹ EuGH, Slg. 2002, I-5679 Tz. 25 ff. – Kommission ./l. Frankreich; Slg. 2002, I-6407 Tz. 27 – Kommission ./l. Spanien.

tung der Immissionsgrenzwerte auf Grund einer dauerhaft schlechten Luftqualität von Bedeutung. Dagegen wird bei Überschreitung der Alarmschwellen sowie bei punktuellen Grenzwertüberschreitungen durch den Straßenverkehr oft mit verkehrsregelnden Maßnahmen kurzfristig Abhilfe geschaffen werden können. Soweit sich geeignete kurzfristige Maßnahmen nicht anbieten, ist ggf. auch Platz für mittel- und langfristig wirkende Maßnahmen, die ebenfalls im Aktionsplan festzusetzen sind. Dies folgt aus der allgemeinen Pflicht der Mitgliedstaaten zur Einhaltung der Immissionswerte, die gegenüber dem Wortlaut des Gesetzes vorrangig ist. § 47 Abs. 1 BImSchG gilt dagegen nicht mehr nach Inkrafttreten der Grenzwerte, sodass eine Änderung des Luftreinhalteplans wohl ausscheidet.³⁰ Bei alledem bleibt darauf hinzuweisen, dass das Planungskonzept der Luftqualitätsrahmenrichtlinie insofern einseitig ist, als es die vorrangige Bedeutung genereller technischer Maßnahmen an Fahrzeugen, z. B. die Erstausstattung und Nachrüstung von Dieselfahrzeugen mit Ruß- und Stickoxidfiltern, praktisch ignoriert. Sollte sich das Planungskonzept der Richtlinie nicht als zielführend erweisen, werden hier politische Lösungen gesucht werden müssen.

2 Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung

- 31 Nach § 47 Abs. 5 S. 2 BImSchG ist die Öffentlichkeit bei der Aufstellung der Luftreinhaltepläne und Aktionspläne zu beteiligen. Daneben müssen die Pläne der Öffentlichkeit zugänglich sein (§ 47 Abs. 5 S. 3 BImSchG, § 12 Abs. 6 22. BImSchV). Nähere Regelungen über Art und Umfang der Öffentlichkeitsbeteiligung sind im Bundes-Immissionsschutzgesetz und der 22. BImSchV nicht getroffen worden.
- 32 Aus allgemeinen Erwägungen ergibt sich, dass Öffentlichkeitsbeteiligung sich auf die Mitwirkung bei der Entscheidungsvorbereitung beschränkt, aber nicht Teilhabe an der Entscheidung selbst bedeutet. Nach Auffassung des Schrifttums³¹ kann zur Bestimmung von Art und Umfang der Öffentlichkeitsbeteiligung § 3 BauGB herangezogen werden. Eine zusätzliche Orientierung dürften die Regelungen des § 73 Abs. 3 - 5 VwVfG hinsichtlich des Planfeststellungsverfahrens und § 9 Abs. 3 UVPG hinsichtlich der Öffentlichkeitsbeteiligung in vorgelagerten Verfahren bieten. Hieraus erschließt sich als Mindestinhalt der Öffentlichkeitsbeteiligung, dass das Vorhaben öffentlich (z. B. in der Presse) bekannt zu machen ist, die wesentlichen Planunterlagen während einer angemessenen Zeit auszulegen sind, Gelegenheit zur Äußerung zu geben ist und die Öffentlichkeit von der Entscheidung über den Plan zu unterrichten ist.³² Als angemessene Frist kann man auf Grund der genannten Vorschriften einen Monat ansetzen. Eine zusätzliche Äußerungsfrist von zwei Wochen wie nach § 73 Abs. 4 VwVfG (und § 10 Abs. 3 BImSchG im Genehmigungsverfahren) ist nicht zwingend geboten, da § 3 BauGB und § 9 Abs. 3 UVPG hierauf verzichten. Das Umsetzungsgesetz zur Plan-UVP wird aber wohl eine zusätzliche Äußerungsfrist von einem Monat vorschreiben.

³⁰ Begr., BT-Drucks. 14/8450, S. 12 f.; vgl. aber Assmann/Koch/Vollmer, Immissionsschutz 2000, 84, 91.

³¹ Hansmann, LR § 47 Rdnr. 19.

³² Hansmann, LR § 47 Rdnr. 19.

- 33 Die Behördenbeteiligung ist im Gesetz nur hinsichtlich der Straßenbau- und Straßenverkehrsbehörden geregelt (§ 47 Abs. 4 S. 2 BImSchG). Indessen ist es evident, dass im Hinblick auf die notwendige Verknüpfung von Immissionschutz und Fachaufgaben der Behörden, die den Luftreinhalte- und Aktionsplan zu vollziehen haben, eine weitgehende Beteiligung der Träger öffentlicher Belange erforderlich ist. Andernfalls würde der Plan seine Koordinationsfunktion kaum erfüllen können.³³

3 Rechtsfolgen bei nicht fristgerecht aufgestelltem oder unzulänglichem Luftreinhalte- oder Aktionsplan

- 34 § 47 Abs. 1, 2 BImSchG begründet eine strikte Pflicht zur Aufstellung von Luftreinhalte- oder Aktionsplänen mit Maßnahmen, die zur (künftigen) Einhaltung der Immissionsgrenzwert und Alarmschwellen geeignet sein müssen. Dies steht im Gegensatz zum behördlichen Ermessen nach § 47 Abs. 3 BImSchG, der nur für die Durchsetzung rein nationaler, d. h. nach autonomem deutschem Recht festgesetzter, zusätzlicher Grenzwerte gilt. Wie bereits festgestellt, zielt der Luftreinhalteplan darauf ab, bei gegenwärtigen Überschreitungen von künftigen Immissionsgrenzwerten einschließlich der jeweiligen Toleranzmargen die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte zum Zeitpunkt ihres Inkrafttretens auf Dauer zu gewährleisten, während die Aktionsplanpflicht eingreift, wenn die Gefahr der Überschreitung bereits in Kraft gesetzter Immissionsgrenzwerte oder Alarmschwellen besteht oder diese bereits überschritten werden.
- 35 Erweist sich ein Luftreinhalteplan vor Inkrafttreten der Grenzwerte als unzulänglich, so ist er durch Abänderung nachzubessern. Zeigt sich seine Mangelhaftigkeit dagegen erst nach Inkrafttreten der Grenzwerte, d. h. droht nunmehr eine Überschreitung der Grenzwerte, so muss nach § 47 Abs. 2 ein Aktionsplan aufgestellt werden, um die Überschreitung kurzfristig zu beseitigen oder zu vermindern. Da es nur auf die Gefahr einer Überschreitung und nicht auf die tatsächliche Überschreitung ankommt, muss ein Aktionsplan ggf. auch schon kurz vor Inkrafttreten der Grenzwerte aufgestellt werden, wenn zu befürchten ist, dass die Grenzwerte trotz des bestehenden Luftreinhalteplans nicht eingehalten werden können (vgl. § 11 Abs. 4 S. 2 22. BImSchV).³⁴ Entsprechendes gilt, wenn der Luftreinhalteplan nicht rechtzeitig aufgestellt wird.
- 36 Ergänzend hierzu besteht nach § 45 Abs. 1 BImSchG die Pflicht jedes Verwaltungsträgers, in seinem Verantwortungsbereich für die fristgerechte Einhaltung der Grenzwerte zu sorgen.³⁵ Dies ergibt sich daraus, dass § 45 BImSchG Pläne nach § 47 BImSchG nur als eine, wenngleich vorrangige, der in der Norm vorgesehenen Umsetzungsmaßnahmen für die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte und Alarmschwellen nennt. Neben dem Luftreinhalteplan und dem Aktionsplan stehen planunabhängige Maßnahmen, die anstelle eines fehlenden oder neben einem unzureichenden Plan zu ergreifen sind. Beim Fehlen oder bei Unzulänglichkeit von Plänen nach § 47 Abs. 1, 2 BImSchG müssen, sofern nicht mit einer plangebundenen Abhilfe zu rechnen ist, die Grenzwerte mit planunabhängigen Maßnahmen ein-

³³ Vgl. Schulze-Fielitz, GK § 47 Rdnr. 136 f.; ders., UPR 1992, 41, 45.

³⁴ Hansmann, LR § 47 Rdnr. 13.

³⁵ Jarass, NVwZ 2003, 257, 260; vgl. Scheuing, GK § 48a Rdnr. 62 f.

gehalten werden. Diese hat jeder Verwaltungsträger auf Grund der Aufgabenzuweisung nach § 45 Abs. 1 in Vbg. mit den bestehenden spezifischen Einzelermächtigungen wie §§ 17 Abs. 1, 24 BImSchG oder § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO in eigener Verantwortung zu treffen.³⁶ Dies gilt allerdings nicht für die Überschreitung von Toleranzmargen (genauer des künftigen Grenzwertes zuzüglich der jeweiligen Toleranzmarge), da es sich um bloße Planungswerte handelt, die allenfalls Nachbesserungspflichten hinsichtlich der Luftreinhaltepläne auslösen können. Zu Einzelheiten kann auf die Ausführungen in V verwiesen werden. Europarechtliche Konsequenz dauerhafter Überschreitungen der Immissionswerte ist die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen die Bundesrepublik Deutschland mit der Möglichkeit einer Verhängung von Geldbußen bei Zuwiderhandlung auch gegen das Urteil des Europäischen Gerichtshofs (Art. 228 EGV).

III Maßnahmenplanung

1 Geschützter Personenkreis und Gebietsbezug von Luftreinhalte- und Aktionsplan

- 37 Luftreinhaltepläne und Aktionspläne müssen so ausgelegt werden, dass die Immissionsgrenzwerte und Alarmschwellen künftig oder gegenwärtig eingehalten werden. Örtliche Bereiche in Ballungsgebieten oder sonstigen Gebieten und geschützte Personen in diesen Gebieten, die von (potenziellen) Überschreitungen betroffen sind, müssen effektiv geschützt werden. Zu Einzelheiten siehe I 3 und 4.

2 Adressaten von Maßnahmen

- 38 Nach § 47 Abs. 4 S. 1 BImSchG sind Maßnahmen in einem Luftreinhalte- oder Aktionsplan grundsätzlich gegen alle Emittenten oder Emittentengruppen zu richten, die zum Überschreiten der Immissionsgrenzwerte, Toleranzmargen und Alarmschwellen beitragen. Insbesondere ist auch der Verkehrsbereich gemeint, wie sich eindeutig aus § 47 Abs. 4 S. 2, 4, § 40 Abs. 1 BImSchG, § 11 Abs. 4 22. BImSchV ergibt.³⁷
- 39 Ob für die Wahl der Maßnahmen und die damit verbundene maßnahmentypische Auswahl der Adressaten Ermessen besteht³⁸, ist zweifelhaft. Dafür spricht vor allem, dass es sich bei dem Luftreinhalte- und Aktionsplan um Planung im materiellen Sinne handelt, der das planerische Abwägungsgebot immanent ist. Auch ist die Art der zu treffenden Maßnahmen nicht bestimmt, sodass man jedenfalls insoweit ähnlich wie im allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht von Ermessen ausgehen kann. Gewisse Anklänge an die polizeirechtliche Generalklausel sind in diesen Formulierungen unverkennbar. Andererseits ergeben sich aus dem Wortlaut des § 47 Abs. 1, 2, 4 S. 1 BImSchG keine Anhaltspunkte für die Einräumung von Ermessen. Die Maßnahmen sind an die Emittenten "entsprechend des Verursacheranteils unter Beach-

³⁶ Zum Charakter des § 45 Abs. 1 BImSchG als bloße Aufgabennorm s. Jarass, NVwZ 2003, 257, 264.

³⁷ Vgl. Begr., BT-Drucks. 14/8450, S. 13; BVerwG, NVwZ 2004, 100.

³⁸ So wohl Hansmann, LR § 47 Rdnr. 28.

tung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit" zu richten. Diese Formulierungen legen eher eine strikte Rechtsbindung hinsichtlich der Wahl der Adressaten nahe. Sie besagen freilich nichts über die Art der Maßnahmen, sodass sie insoweit ein Ermessen nicht ausschließen. Insgesamt spricht daher mehr für die Anerkennung eines behördlichen Ermessens sowohl bei der Wahl der Maßnahmen als auch der Auswahl der Adressaten, wenngleich dieses in weitaus höherem Maße gesetzlich gebunden ist, als dies im allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht der Fall ist.

- 40 Welche Kriterien im Einzelnen maßgeblich sind, ist dem Gesetz nicht zweifelsfrei zu entnehmen. Die Wahl der Maßnahmen ihrer Art nach wird durch den Grundsatz der Geeignetheit und Erforderlichkeit bestimmt, die im Wortlaut des § 47 Abs. 1, Abs. 2 S. 2 BImSchG angesprochen sind.³⁹ In diesem Rahmen ist nach § 47 Abs. 4 S. 2 in erster Linie der Verursacheranteil maßgeblich. Aus dem Gesetz ergibt sich nicht, ob sich der Verursacheranteil auf die Emissionen oder die Immissionen bezieht. Nach der Amtlichen Begründung⁴⁰ des Regierungsentwurfs soll es auf den Anteil an der Überschreitung der Immissionswerte ankommen, was der Regierungsentwurf in seiner sprachlichen Fassung auch noch deutlich zum Ausdruck brachte. Die Umformulierung in "Verursacheranteil" beruht allein auf sprachlichen Gründen. Art. 7 Abs. 3 S. 2 LQRRL knüpft ebenfalls an den Beitrag der Quellen zur Überschreitung der Immissionswerte an. Auch nach dem Zweck der Regelung erscheint die Immissionsbetrachtung zwingend. Die Emissionsreduzierung ist nur Mittel zur Erreichung der Immissionswerte. Daher ist der Anteil eines Verursachers an den Emissionen für sich unerheblich. Allerdings bedeutet die Orientierung am Immissionsanteil nicht, dass der Luftreinhalte- oder Aktionsplan grundsätzlich nur Emissionsreduzierungen in der Höhe des Immissionsanteils verlangen könnte. Vielmehr kommt es darauf an, wie viel an Emissionen reduziert werden muss, um eine dem Immissionsanteil entsprechende Minderung der Immissionen zu erzielen.
- 41 Bei der Adressatenauswahl ist neben dem Verursacheranteil der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Dies kann man nun allerdings in unterschiedlicher Weise verstehen: Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit kann rein "vertikal", d. h. im Verhältnis zwischen einem einzelnen Adressaten (oder einer einzelnen Adressatengruppe) und der Behörde, aber auch "horizontal", d. h. im Verhältnis zwischen mehreren Verursachern (oder Verursachergruppen), angewandt werden.
- 42 Legt man die erstere Auffassung zugrunde, so käme es nur darauf an, ob die Maßnahme und die von ihr zu erwartende Reduzierung der Luftbelastung außer Verhältnis zu den für diesen Adressaten (oder diese Adressatengruppe) damit verbundenen Kosten stehen. Im diesem Zusammenhang wären Gesichtspunkte wie Belastung des Adressaten, technische Besonderheiten der Tätigkeit und Nutzungsdauer der Anlagen zu berücksichtigen. Würde man dabei dem Schrifttum zu § 17 Abs. 2 BImSchG folgen, so wäre freilich im Rahmen von § 47 Abs. 1 und 2 BImSchG grundsätzlich von Verhältnismäßigkeit auszugehen, da die Immissionsgrenzwerte und Alarmschwellen dem Schutz der menschlichen Gesundheit gegen Gefahren dienen.⁴¹ Damit liefe der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit weitgehend leer; allenfalls

³⁹ Vgl. Jarass, NVwZ 2003, 257, 262: Wirksamkeit.

⁴⁰ BT-Drucks. 14/8450, S. 14; ebenso Hansmann, LR § 47 Rdnr. 28; Assmann/Koch/Vollmer, Immissionsschutz 2000, 84, 90.

⁴¹ Vgl. Jarass, § 17 Rdnr. 37; Hansmann, LR § 17 Rdnr. 94; Schulze-Fielitz, GK § 17 Rdnr. 301; Dolde, NVwZ 1986, 873, 882.

könnte er noch im Vorfeld des Inkrafttretens von Immissionsgrenzwerten, also beim Luftreinhalteplan eine Rolle spielen. Dies spricht dafür, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auch als "horizontales" Verteilungskriterium heranzuziehen, wie dies der Wortlaut des § 47 Abs. 4 S. 1 BImSchG nahe legt, nach dem der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit offensichtlich der Abmilderung des primären Verteilungskriteriums des Verursachungsanteils dienen soll.⁴² Auch in anderen Verteilungssituationen wird der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zur Vermeidung einer übergroßen Belastung einer Verursachergruppe im Verhältnis zu anderen eingesetzt.⁴³

- 43 Auf der Grundlage der zweiten Position spielt die Frage eine Rolle, wer unter den Verursachern der beste Kostenvermeider ist. Ergibt sich auf Grund eines Kosten-Nutzen-Vergleichs, dass die Kosten von Maßnahmen, die entsprechend dem Verursacheranteil an einen bestimmten Adressaten oder eine bestimmte Adressatengruppe gerichtet werden, in einem Missverhältnis zu den Kosten stehen, zu denen durch an andere Adressaten(gruppen) gerichtete Maßnahmen die gleiche Reduzierung der Luftbelastung zu erreichen wäre, so kommt eine (teilweise) Abkehr von der strengen Verteilung nach Verursacheranteilen in Betracht. Als Kosten erheblich sind dabei nicht nur betriebswirtschaftliche, sondern – jedenfalls bei generellen Maßnahmen – die gesamten volkswirtschaftlichen Kosten einschließlich des Verwaltungsaufwands und der Folgekosten für die mit einem Adressaten oder einer Adressatengruppe verbundenen Verkehrskreise.⁴⁴ Um das gesetzliche Primärkriterium nicht zu entwerten, dürfte allerdings nur ein erhebliches Missverhältnis beachtlich sein.
- 44 Feste Verursacheranteile, unterhalb derer Maßnahmen stets unverhältnismäßig sind, können nur in engen Grenzen anerkannt werden. Zu denken ist in erster Linie an die Irrelevanzschwelle von 1 %, bei der man seit jeher einen relevanten Kausalbeitrag einer Quelle zur Gesamtbelastung verneint hat.⁴⁵ Ob man die Irrelevanzschwelle entsprechend den Vorgaben der TA Luft 2000 (Nr. 4.2.2 a) im Hinblick auf die nunmehrige punktuelle Messmethode auf 3 % erhöhen kann, ist nicht ganz zweifelsfrei. Die Vereinbarkeit der 3 %-Regel mit den EU-Luftqualitätsrichtlinien ist umstritten.⁴⁶ Vorliegend geht es aber nur um die Frage der Lastenverteilung bei mehreren Verursachern unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit. Schon aus verwaltungsökonomischen Erwägungen verbietet es sich, gegen einzelne Emittenten mit geringen Verursacheranteilen vorzugehen. Sofern es allerdings möglich ist, gegen die Gruppe von Kleinemittenten mit generellen Maßnahmen, z. B. mit Brennstoffregelungen für Feuerungsanlagen auf der Grundlage einer Ortssatzung nach § 47 Abs. 7 S. 2, § 49 Abs. 3 in Vbg. mit landesrechtlichen Ermächtigungen oder eines Bebauungsplans, vorzugehen, können auch Kleinemittenten in die Maßnahmenplanung einbezogen werden; eine Gruppenbildung stellt eine legitime Vorgehensweise im Rahmen

⁴² So Hansmann, LR § 47 Rdnr. 28.

⁴³ Vgl. Reh binder, in Salz wedel u. a., Grundzüge des Umweltrechts, 2. Aufl., Teil 04 Rdnr. 29; Wahl/Appel, in Wahl (Hrg.), Prävention und Vorsorge, 1995, S. 1, 205 f. Ein Beispiel sind Altlasten.

⁴⁴ Vgl. zu § 17 Abs. 2 BImSchG BVerwGE 69, 38, 45; Hoppe, NJW 1977, 1850 f.; Hansmann, LR § 17 Rdnr. 93, 180; Dolde, NVwZ 1986, 873, 878; LAI, UPR 1987, 37 und 38; Jarass, § 17 Rdnr. 43; a. M. Koch, GK § 17 Rdnr. 98 f. Die zu § 17 Abs. 2 BImSchG streitige Frage, inwieweit wirtschaftliche Erwägungen im Rahmen der Verhältnismäßigkeit oder des Ermessens zu berücksichtigen sind, kann dabei offen bleiben.

⁴⁵ BVerwG, NVwZ 2004, 610, 611; Hansmann, LR TA Luft Nr. 6.1 Rdnr. 13.

⁴⁶ Kritisch Jarass, NVwZ 2003, 257, 264 Fn. 111; Hansmann, LR TA Luft Nr. 4.2 Rdnr. 19 ff., 25, 33 ff., besonders 38; Ohms, DVBl. 2002, 1365, 1372.

der Luftreinhalteplanung dar. Keineswegs wird man jedenfalls die Auffassung vertreten können, bei einem Verhältnis der Verursacheranteile zwischen Verkehr und Industrie von 80 % zu 20 % könne der Anlagenbereich unberücksichtigt bleiben. Nach dem Gesetz sind die Maßnahmen grundsätzlich gegen alle Verursacher unter primärer Berücksichtigung des Verursacheranteils, d. h. Immissionsanteils, zu richten. Maßnahmen gegen den Anlagensektor mit einem Emissionsanteil von 20 % sind nicht von vornherein unwirksam und ebenso wenig unverhältnismäßig, selbst wenn der maßgebliche Immissionsanteil geringer ist. Einen Rechtssatz des Inhalts, dass gegen alle Emittenten mit Verursacheranteilen über 1 % oder 3 % stets Maßnahmen gerichtet werden müssen, gibt es ebenfalls nicht, da dem das horizontale Verteilungskriterium der Verhältnismäßigkeit entgegenstehen kann.

- 45 Umgekehrt ist eine überproportionale Belastung von Industrieanlagen zugunsten des Verkehrs nur zulässig, wenn und soweit dies durch Verhältnismäßigkeitserwägungen gerechtfertigt werden kann. Alles andere widerspräche dem Mandat des § 47 Abs. 4 S. 1 ebenso wie dem des § 40 Abs. 1 BImSchG. Auch die engen gesetzlichen Ausnahmemöglichkeiten nach § 40 Abs. 1 S. 2, Abs. 3 BImSchG sprechen eindeutig gegen eine grundsätzliche Vorzugsbehandlung für den Verkehr. Hierbei handelt es sich um Ausnahmen zugunsten bestimmter Verkehre, nicht um eine prinzipielle gesetzliche Präferenz für den gesamten Verkehrsbereich. Das Gesetz bringt mit seinen Regelungen eindeutig zum Ausdruck, dass Maßnahmen im Verkehrsbereich grundsätzlich legitim sind. Entscheidend kann allein sein, ob sich die erforderliche Reduzierung der Luftbelastung durch die Adressierung von Maßnahmen an andere Verursachergruppen erheblich wirksamer und zu erheblich geringeren volkswirtschaftlichen Gesamtkosten erzielen lässt. Maßnahmen im Verkehrsbereich, insbesondere gegen die große Masse der Lastkraftwagen, Kleintransporter und Geländewagen mit Dieselantrieb ohne Dieselruß- und Stickoxidfilter, sind ein besonders wirksames Mittel zu drastischer Reduzierung der Partikel- und NO₂-Emissionen in den Ballungsgebieten. Auf sie kann nicht verzichtet werden. Eine andere Frage ist, wie radikal Maßnahmen im Verkehrsbereich nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sein dürfen. Die Maßnahmen können in unterschiedlicher Intensität in den Verkehr eingreifen, wenn man einmal Benutzervorteile für Kraftwagen mit Dieselrußfiltern, zeitliche Verkehrsbeschränkungen, Verbote für bestimmte Verkehrsarten und Vollsperrungen vergleicht. Allgemeine Aussagen sind daher kaum möglich. In jedem Fall sind die im Kern nach Art. 14 Abs. 1 GG geschützten Belange der Anlieger zu berücksichtigen.⁴⁷ Darüber hinaus sind die mit den Maßnahmen verbundenen wirtschaftlichen Einbußen und Störungen der städtischen Kommunikation, die Kapazität und Zumutbarkeit von Verkehrsalternativen und der Verwaltungsaufwand relevante Wertungsgesichtspunkte.

⁴⁷ Vgl. Reh binder, ZUR 1994, 101, 105 m. w. Nachw.; siehe näher unter Fn. 120. Der Schutz des Wirtschaftsverkehrs nach Art. 12 und ggf. Art. 14 GG (Gewerbebetrieb) und des allgemeinen Verkehrs nach Art. 2 Abs. 1 GG besitzt dagegen ein geringeres Gewicht, da es sich um rein faktische Beeinträchtigungen handelt, die durch das grundsätzlich hinzunehmende Schicksal der Straße bestimmt sind; vgl. BVerfG, NVwZ 1991, 358; BVerwG, NJW 1981, 184 (Art. 12 GG); BGH, NJW-RR 2000, 744 (Gewerbebetrieb); BVerfGE 80, 137, 150; Eggestein, VBIBW 1995, 161, 163 (Art. 2 Abs. 1 GG).

3 Kooperation mit den Straßenbau- und Straßenverkehrsbehörden

- 46 Nach § 47 Abs. 4 S. 2 BImSchG sind, sofern im Luftreinhalte- oder Aktionsplan Maßnahmen im Straßenverkehr erforderlich werden, diese in Einvernehmen mit den zuständigen Straßenbau- und Straßenverkehrsbehörden festzulegen. Diese Regelung soll insbesondere dem Umstand Rechnung tragen, dass die zuständigen Straßenverkehrsbehörden nach § 40 Abs. 1 BImSchG verpflichtet sind, den Straßenverkehr zu verbieten oder zu beschränken, soweit ein Luftreinhalte- oder Aktionsplan nach § 47 Abs. 1 oder 2 BImSchG dies vorschreibt. Als Korrelat für die Rechtspflicht zur Durchführung der Maßnahmen ist das Einvernehmensefordernis festgelegt. Die Erstreckung des Einvernehmensefordernisses auch auf die Straßenbaubehörden beruht darauf, dass diese ggf. zur Durchführung baulicher Veränderungen und Umdwidmungen von Straßen zuständig sind und ihr Aufgabenbereich auch berührt ist, wenn verkehrsregelnde Maßnahmen einer (Teil-)Entwidmung gleichkommen.⁴⁸ Darüber hinaus sind sie aber auch für die Aufstellung von Verkehrsschildern entsprechend den Anforderungen der Straßenverkehrsbehörde zuständig und für die Tragung der hierdurch bedingten Kosten verantwortlich (vgl. unten VI). Hieraus dürfte auch folgen, dass der zunächst nahe liegende Gedanke, die Bezugnahme auf die Zuständigkeiten der jeweiligen Behörden dahin zu verstehen, dass diese auch auf die sachliche Zuständigkeit verweist und daher nur diejenige Behörde zu befassen ist, deren Aufgabenfeld nach der Art der Maßnahmen berührt ist, nicht zu einer wesentlichen Einschränkung des Einvernehmensefordernisses führen kann. Die Straßenbaubehörde ist auch bei bloßen verkehrsregelnden Maßnahmen betroffen.
- 47 Das Einvernehmensefordernis bedeutet aber nicht, dass die Straßenbau- und Straßenverkehrsbehörden ihr Einvernehmen nach freiem Ermessen verweigern können, um den Verkehr von Maßnahmen zu verschonen. Zunächst gilt, dass nach der Normstruktur des § 47 Abs. 4 S. 2 BImSchG sich das Einvernehmensefordernis nicht auf die Erforderlichkeit eines Luftreinhalte- oder Aktionsplans als solchen bezieht, sondern auf Art und Umfang von Maßnahmen im Verkehrsbereich auf Grund des betreffenden Plans. Der Wortlaut der Vorschrift legt es darüber hinaus nahe, dass nicht einmal die Erforderlichkeit von Maßnahmen im Verkehrsbereich der Beurteilung der Straßenbau- und Straßenverkehrsbehörden unterliegt, da diese als Voraussetzung für das Eingreifen der Einvernehmensregelung formuliert ist. Indessen würde das Einvernehmensefordernis entwertet, wenn man es nicht auch hierauf beziehen würde.
- 48 Wichtig ist, dass die Straßenbau- und Straßenverkehrsbehörden an die Voraussetzungen des § 47 Abs. 4 S. 1 BImSchG gebunden sind. Ob sie in diesem Rahmen über ein Ermessen verfügen, hängt offensichtlich davon ab, ob der Immissionsschutzbehörde selbst bei der Maßnahmenauswahl ein solches zusteht, wie dies hier vertreten wird. Auf jeden Fall sind die Straßenbau- und Straßenverkehrsbehörden verpflichtet, die Kriterien des § 47 Abs. 4 S. 1 BImSchG zu beachten. Insoweit besteht eine Parallele zum Einvernehmensefordernis nach § 36 BauGB, bei dem man auch vor der Neuregelung in § 36 Abs. 2 S. 1 BauGB allgemein von einer Bindung ausgegangen ist. Wenn die behördliche Entscheidung, zu der das Einvernehmen zu erteilen ist, ihrerseits eine Ermessensvorschrift ist (wie z. B. § 31 BauGB), besteht eine

⁴⁸ Vgl. hierzu OVG Münster, NVwZ-RR 1998, 627, 629; Steiner, DVBl. 1992, 1561, 1564 f.; Koch/Mengel, NuR 2000, 1, 7.

Bindung an die gesetzlichen Voraussetzungen der Ausübung des Ermessens.⁴⁹ Weiterhin folgt die grundsätzliche Bindung daraus, dass die Verpflichtung zur Umsetzung der Grenzwerte der EU-Luftreinerichtlinien alle Behörden der Mitgliedstaaten innerhalb ihres Verantwortungsbereichs trifft. Die Straßenbau- und Straßenverkehrsbehörden können daher keinerlei weitergehenden Rechte haben, als die Immissionsschutzbehörde selbst, da dies die Umsetzung gefährden könnte.

- 49 Gleichwohl lässt sich nicht ausschließen, dass die für die Aufstellung des Luftreinhalte- oder Aktionsplans zuständige Immissionsschutzbehörde und die zu beteiligten Behörden hinsichtlich der Erforderlichkeit von Maßnahmen auch im Verkehrsbe- reich (§ 47 Abs. 4 S. 2), der Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen nach Art und Um- fang in diesem Bereich (§ 47 Abs. 4 S. 1 BImSchG) oder der maßgeblichen Ermes- senerwägungen unterschiedliche Auffassungen haben. Es fragt sich daher, wie eine Blockade der Maßnahmenplanung verhindert werden kann, wenn eine Einigung nicht zu erreichen ist. Die Problemlösung wird dadurch erschwert, dass für die Aufstellung der Luftreinhaltepläne in der Regel das Umweltministerium (in Bayern und Nordrhein- Westfalen die Bezirksregierung im Auftrag des Umweltministeriums, in Sachsen das Landesamt für Umweltschutz) zuständig ist, während die Behördenzuständigkeit für den Straßenbau und den Straßenverkehr stark ausdifferenziert ist und die zuständi- gen Behörden hier nur zum Teil auf der gleichen Verwaltungsebene, zum Teil aber auf einer unteren Verwaltungsebene angesiedelt sind. Für den Straßenbau von Lan- des- und Bundesstraßen außerorts sind im Allgemeinen die Ämter oder das Lan- desamt für Straßenbau, bisweilen das Regierungspräsidium (Baden-Württemberg), für Bundesautobahnen ebenfalls diese Behörden, spezielle Autobahndirektionen oder der Verkehrsminister zuständig. Für Ortsdurchfahrten und Gemeindestraßen sind die zuständigen Straßenbaubehörden regelmäßig die Städte (der Oberbürger- meister bzw. Gemeindevorstand, bei Gemeindestraßen die Städte als Selbstverwal- tungsbehörde). Straßenverkehrsbehörde ist in großen Städten der Oberbürgermeis- ter, bei Bundesautobahnen das Landesamt für Straßenbau bzw. die Autobahndirek- tion, zum Teil auch die Bezirksregierung (Nordrhein-Westfalen) oder das Ministerium für Umwelt und Verkehr (Baden-Württemberg). Hierbei handelt es sich um Wei- sungsangelegenheiten.
- 50 Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Umweltminister einerseits, den zuständi- gen Straßenbau- und/oder Straßenverkehrsbehörden andererseits kann eine Kon- fliktlösung auf mehreren Wegen erfolgen.
- 51 Handelt es sich bei der für den Straßenbau oder Straßenverkehr zuständigen Behör- de um eine Behörde, die auf der unteren oder mittleren Verwaltungsebene angesie- delt ist, so kann der Umweltminister den für die Fachaufsicht zuständigen Verkehrs- minister mit der Angelegenheit befassen. Bei einer Einigung auf dieser Ebene kann der Verkehrsminister im Wege der Fachaufsicht entsprechende Weisungen erteilen. Diese Weisungsbefugnis ergibt sich zum Teil aus der StVO (§ 44 Abs. 1 S. 2) bzw. den gesetzlichen Bestimmungen über die Organisation der Landesverwaltung (§ 20 ff. LVG BW, §§ 12, 13 Abs. 3 LOG NW), z. T. aus allgemeinen Grundsätzen.⁵⁰ So- weit die untere Verwaltungsebene nicht im übertragenen Wirkungskreis, sondern als Selbstverwaltungsbehörde handelt, kommt nur eine Maßnahme der Rechtsaufsicht in

⁴⁹ Vgl. BVerwG, DÖV 1970, 349; BGHZ 65, 182; Schlichter/Stich/Tittel, BBauG, 2. Aufl. 1979, § 36 Rdnr. 5.

⁵⁰ Für Hessen vgl. VGH Kassel, NJW 1960, 1317.

Betracht, sofern das Landesrecht, was im Straßenrecht z. T. der Fall ist, nicht auch insoweit Weisungsrechte vorsieht (vgl. § 57 LStrG Nds, § 55 LStrG NW).

- 52 Wenn sich die Minister nicht einigen, so kann (sofern nicht, wie in Baden-Württemberg, Umweltschutz und Verkehrsbereich in einem Ministerium vereint sind) bei Meinungsverschiedenheiten eine Entscheidung des Kabinetts herbeigeführt werden. Bis auf Bayern besitzen alle betroffenen Bundesländer Regelungen in ihren Landesverfassungen oder Geschäftsordnungen der Landesregierung, wonach bei Meinungsverschiedenheiten in Angelegenheiten, die das Ressort mehrerer Minister betreffen (auf Vorlage des betroffenen Ministers), das Kabinett zu entscheiden hat (Art. 41 Abs. 2 LV BW, Art. 104 Abs. 3 LV Hessen, § 10 GO Landesregierung Nds, Art. 55 Abs. 3 LV NW, Art. 64 LV Sachsen). Trotz Fehlens einer ausdrücklichen Regelung ist dies auch in Bayern anerkannt.⁵¹ Dieses Konfliktlösungsverfahren gilt selbstverständlich nicht nur bei Meinungsverschiedenheiten über die sachliche Beurteilung der Voraussetzungen des § 47 Abs. 4 S. 1 und 2 BImSchG, sondern auch, wenn die Einvernehmensbehörde aus Kostengründen einer Maßnahme im Verkehrsbereich nicht zustimmen will. Nach einem entsprechenden Kabinettsbeschluss ist der Verkehrsminister verpflichtet, die erforderlichen Weisungen zu erteilen.
- 53 Soweit, wie in Bayern und Nordrhein-Westfalen, die Bezirksregierungen oder, wie in Sachsen, das Landesamt für Umwelt für die Aufstellung des Luftreinhalteplans zuständig sind, müssten diese, um eine Anrufung des Kabinetts zu erreichen, zuvor den Umweltminister mit der Angelegenheit befassen.
- 54 Eine zusätzliche Komplikation ergibt sich allerdings in Bezug auf Bundesautobahnen und Bundesstraßen dadurch, dass diese von den Ländern im Auftrag des Bundes verwaltet werden (Art. 90 Abs. 2 GG) und die obersten Landesbehörden nach Art. 85 Abs. 3 GG Weisungen des zuständigen Bundesministers unterworfen sind. Diese gehen einem Beschluss des Landeskabinetts vor. Der Bundesverkehrsminister ist zwar in gleicher Weise wie die Landesbehörden an § 47 Abs. 4 S. 1 BImSchG gebunden. Das Problem des Umfangs der Bindung des Bundes an Landesrecht, das man mangels einer gesetzlichen Regelung vielfach im Hinblick auf den Grundsatz der Bundestreue durch Abwägung der Belange zu lösen sucht,⁵² stellt sich vorliegend nicht, da es um den Vollzug von Bundesrecht mittels Luftreinhalte- oder Aktionsplan geht, der überdies selbst kein Landesrecht ist. Auf Grund der Bindung an § 47 Abs. 4 S. 1 und 2 BImSchG kann der Bundesverkehrsminister nicht unbegrenzt Weisungen nach bloßer Zweckmäßigkeit erteilen, wie das sonst im Rahmen der Auftragsverwaltung zulässig ist.⁵³ Der Bundesverkehrsminister kann aber die Länder auf eine bestimmte Auslegung des § 47 Abs. 4 S. 1 und 2 BImSchG festlegen.⁵⁴ Weisungen, die der Bindung an diese Vorschrift zuwiderlaufen, stellen überdies nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur in sehr begrenztem Umfang eine Rechtsverletzung dar und können daher nur in begrenztem Umfang verfassungs-

⁵¹ Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 3. Aufl. 1985, Art. 51 Anm. 1; Gollwitzer, FS. Bugl, 1984, S. 203, 221 f., 225.

⁵² Vgl. Isensee, in Isensee/Kirchhof (Hrg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 1990, § 98 Rdnr. 108 ff. m. w. Nachw.

⁵³ BVerfGE 81, 310, 331; 104, 249, 264 f.

⁵⁴ BVerfGE 104, 249, 264 f.

gerichtlich angegriffen werden.⁵⁵ Eine inhaltliche Rechtswidrigkeit ist nur relevant, wenn "eine zuständige oberste Bundesbehörde unter grober Missachtung der ihr obliegenden Obhutspflicht zu einem Tun oder Unterlassen anweist, welches im Hinblick auf die damit einhergehende allgemeine Gefährdung oder Verletzung bedeutender Rechtsgüter schlechterdings nicht verantwortet werden kann".⁵⁶ Diese Voraussetzungen werden bei Meinungsverschiedenheiten über die Anwendung der Kriterien des § 47 Abs. 4 S. 1 und 2 BImSchG regelmäßig nicht gegeben sein, allenfalls noch bei der Überschreitung von Alarmschwellen. Darüber hinaus kommt noch ein Vorstoß gegen das Gebot bundesfreundlichen Verhaltens (Art. 20 GG) in Betracht. Dies wäre aber nur anzunehmen, wenn der Bund dem Land vor Erlass der Weisung keine Gelegenheit zur Stellungnahme gibt, dessen Standpunkt nicht erwägt und den Weisungserlass nicht ankündigt.⁵⁷ Auch eine solche Situation wird im Bereich der Luftreinhaltungsplanung kaum je eintreten.

- 55 Es ist daher unverkennbar, dass die Luftreinhaltungsplanung hier eine offene Flanke hat, die nur politisch, aber nicht mit rechtlichen Mitteln geschlossen werden kann.

4 Sonstige Probleme der Maßnahmenplanung

- 56 Nach § 40 Abs. 1 BImSchG sind Verbote und Beschränkungen im Verkehrsbereich auf Grund eines Luftreinhaltungsplans oder Aktionsplans nach Maßgabe der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften umzusetzen. Dies stellt keine Begrenzung der Zulässigkeit solcher Maßnahmen dar. Das Gesetz bringt vielmehr zum Ausdruck, dass die Ausführung nach Straßenverkehrsrecht erfolgt.⁵⁸
- 57 Fraglich ist allerdings, ob Maßnahmen im Verkehrsbereich ihre Grenze am Anwendungsbereich des Straßenverkehrsrechts finden, d. h. ob die Widmung unantastbar ist. Die Formulierung "nach Maßgabe der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften" legt dies zwar nahe, ist aber nicht in diesem Sinne zu verstehen. Dies wäre mit der umfassenden staatlichen Bindung an die Immissionswerte nicht vereinbar. Gegebenenfalls muss für einschneidende, dauernde Verkehrsverbote zusätzlich die Widmung geändert werden. Insoweit kommt es allein darauf an, ob im Straßenrecht Öffnungsklauseln bestehen.⁵⁹
- 58 Für Verkehrsregelungen auf Grund des Luftreinhaltungs- oder Aktionsplans in Vbg. mit § 40 Abs. 1 BImSchG gibt es bisher kein Verkehrsschild. Das Verkehrsschild 270 gilt für Maßnahmen nach § 40 Abs. 2 BImSchG a. F. Denkbar wäre allenfalls der Einsatz des Schildes 250 oder 253, das zusammen mit einem Zusatzschild in Schrift eingesetzt werden müsste (vgl. § 39 Abs. 2 StVO Zusatzzeichen 1026 - 1030). Auch eine entsprechende Plakette gibt es bisher nicht. Die für Ausnahmen von den Beschränkungen nach § 40 Abs. 2 BImSchG a. F. geschaffene Plakette (vgl. § 41 Abs. 2 Nr. 6;

⁵⁵ BVerfGE 81, 310, 332 ff.; 84, 25, 31 ff.; 102, 167, 172; 104, 249, 264 f.; vgl. Hermes, in Dreier, Grundgesetz, Bd. 3, 2000, Art. 85 Rdnr. 58 f., 63; Broß, in Münch/Kunig, Grundgesetz, 5. Aufl. 2003, Art. 85 Rdnr. 18.

⁵⁶ BVerfGE 81, 310, 334.

⁵⁷ BVerfGE 81, 310, 337 f.

⁵⁸ Hansmann, LR § 40 Rdnr. 10 und 15; missverständlich Jarass, NVwZ 2003, 257, 265.

⁵⁹ Vgl. LAI, NVwZ 1991, 1161, 1164; Jarass, NVwZ 2003, 257, 266.

Zusatzschild 86d) gilt nicht für § 40 Abs. 1 BImSchG n. F. Sie wäre auch nicht geeignet, da die Ausnahme für alle mit Katalysator ausgerüsteten Fahrzeuge im Anwendungsbereich des § 40 Abs. 1 BImSchG im Hinblick auf die engen Ausnahmemöglichkeiten nach § 40 Abs. 1 S. 2, Abs. 3 BImSchG zu weitgehend ist. Kontrollen sind daher nur stichprobenmäßig möglich.

- 59 Beide Gesetzeslücken sollten alsbald durch eine Novellierung der Straßenverkehrsordnung geschlossen werden. Dass dies trotz der recht häufigen Gesetzesänderungen im Straßenverkehrsrecht noch nicht geschehen ist, belegt die geringe politische Aufmerksamkeit, die dem Verkehrsbereich im Rahmen der praktischen Durchführung der 22. BImSchV bisher beigemessen wird.
- 60 Hinsichtlich der möglichen Maßnahmen kommen rein passive Schutzmaßnahmen nur in begrenzten Ausnahmefällen in Betracht. Sie sind kein Mittel zur Einhaltung der Immissionsgrenzwerte und Alarmschwellen, die § 47 Abs. 1, 2 BImSchG vorschreibt. Passive Maßnahmen können daher allenfalls im Rahmen eines Aktionsplans bei Überschreitung von Immissionsgrenzwerten als zeitlich begrenzte Kompensationsmaßnahme eingesetzt werden, soweit man, wie hier, davon ausgeht, dass die zuständige Behörde ein gewisses Ermessen hinsichtlich der zu tolerierenden Zeitdauer von Überschreitungen besitzt. Sie können insbesondere auch im Rahmen von Ausnahmen nach § 40 Abs. 1 S. 2 BImSchG als Kompensationsmaßnahme erwogen werden.
- 61 Für die Einführung von innerstädtischen Mautsystemen fehlt es bisher an einer gesetzlichen Ermächtigung. Die Gemeinden sind grundsätzlich nicht befugt, Mautregelungen durch autonomes Satzungsrecht einzuführen. Denkbar, aber mit rechtlichen Risiken behaftet und auf Gemeindestraßen beschränkt, wäre eine Teileinziehung (Widmungsbeschränkung) mit Erhebung von Sondernutzungsgebühren nach den Landesstraßengesetzen für Verkehrsbewegungen bestimmter Kategorien von Kraftfahrzeugen.⁶⁰ Zum Teil wird auch die Möglichkeit umfassender Verkehrsbeschränkungen nach § 45 StVO mit Ausnahmen nach § 46 Abs. 1 N. 11 StVO und Gebührenerhebung nach § 60 Abs. 2 StVG befürwortet.⁶¹ Dem steht jedoch entgegen, dass der Einsatz der Befreiungsgebühr als primäres Lenkungsmittel deren Sinn und Zweck zuwiderläuft.

IV Maßnahmenumsetzung

1 Bindungswirkung des Luftreinhalte- und Aktionsplans

- 62 Nach § 47 Abs. 6 BImSchG sind die in Luftreinhalteplänen und Aktionsplänen nach § 47 Abs. 1 und 2 BImSchG festgesetzten Maßnahmen durch Anordnungen oder sonstige Entscheidungen der Behörden durchzusetzen. Bei planungsrechtlichen Festsetzungen haben die Planungsträger die Maßnahmen bei ihren Planungen zu berücksichtigen. Diese "umweltrechtliche Koordinierungsklausel"⁶² verleiht dem Luft-

⁶⁰ Vgl. Arndt, WiVerw. 1993, 206, 214 ff.

⁶¹ So Koch, UBA-Forschungsvorhaben 105 06 044, 5. Zwischenbericht, Juni 1996, S. 20 ff.; vgl. BVerwG, NJW 1988, 432.

⁶² Trute, in Koch/Lechelt, S. 166.

reinhalteplan (und ebenso: dem Aktionsplan) abgestufte Wirkungen, die über das, was man dem Wortlaut des § 47 Abs. 6 entnehmen kann, teils hinausgehen, teils hinter ihm zurückbleiben.

- 63 Nach dem Wortlaut der Vorschrift sind die betreffenden Behörden lediglich an die im Luftreinhalteplan festgelegten Maßnahmen gebunden und verpflichtet, diese mit ihren Mitteln umzusetzen. Neben dieser Bindung auf der Maßnahmeebene hat der Luftreinhalteplan aber auch eine Feststellungswirkung (Konkretisierungswirkung). § 47 Abs. 6 BImSchG verweist auf sonstige Eingriffsermächtigungen des Gesetzes und anderer Gesetze. Soweit deren Voraussetzungen denen des § 47 Abs. 1 und 2 BImSchG entsprechen, muss der Luftreinhalteplan auch eine Feststellungswirkung haben, da ansonsten die Bindungswirkung hinsichtlich der Maßnahmen leer liefe. Dies gilt insbesondere für den Begriff der Gesundheitsgefahr in den in § 47 Abs. 1 und 2 BImSchG genannten Intensitätsstufen (Überschreitung künftiger Immissionsgrenzwerte, Gefahr der Überschreitung bereits geltender Werte oder gar tatsächliche Überschreitung). Es ist davon auszugehen, dass der Luftreinhalte- und Aktionsplan den Gefahrenbegriff im Sinne der § 5 Abs. 1 Nr. 1, § 17 Abs. 1, § 22 BImSchG bindend konkretisiert.⁶³ Das Gleiche dürfte für § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO gelten, wengleich die Regelung des § 40 Abs. 1 BImSchG diese Fragestellung praktisch erübrigt.
- 64 Allerdings ist § 47 Abs. 6 BImSchG keine für sich anwendbare Ermächtigungsgrundlage für Eingriffe in die Rechte Dritter. Die Maßnahmenbindung besteht nur nach Maßgabe der anderweitigen Ermächtigungen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes und anderer Gesetze. Soweit es sich um eine gebundene Entscheidung handelt, deren Tatbestandvoraussetzungen denen des § 47 Abs. 1 und 2 BImSchG entsprechen und deren Maßnahmenkatalog sich mit den im Luftreinhalteplan vorgesehenen Maßnahmen deckt, folgt aus der Feststellungswirkung und Maßnahmenbindung allerdings eine strikte Rechtspflicht zur Durchführung der Maßnahme.
- 65 Zweifelhaft ist der Umfang der Bindungswirkung im Ermessensbereich, insbesondere im Rahmen von Einschreitensermächtigungen nach § 17 Abs. 1, § 20 Abs. 1, § 21 Abs. 1, § 24 S. 1, § 25 Abs. 2 BImSchG. Man könnte auch im Ermessensbereich eine "Überformung" der Ermächtigungsnorm im Sinne einer strikten Bindung der zuständigen Behörden annehmen, weil dies dem Wortlaut des Gesetzes entspricht und überdies durch die Luftqualitätsrichtlinien geboten erscheint.⁶⁴ Darüber hinaus wird unabhängig von Luftreinhalteplänen vielfach die Auffassung vertreten, dass eine strikte Bindung der nationalen Behörden auch im Ermessensbereich bestehe.⁶⁵ Immerhin ist dies nicht selbstverständlich, da die Bindung an Immissionswerte einschließlich der Feststellungswirkung des Luftreinhalteplans noch keine strikte Bindung hinsichtlich der Maßnahmen impliziert; ggf. könnten die Immissionswerte auch durch andere Maßnahmen durchgesetzt werden, als sie der Plan vorsieht.

⁶³ Jarass, NVwZ 2003, 257, 262, 264; ders., § 6 Rdnr. 6; Schulze-Fielitz, GK § 47 Rdnr. 141; Trute, in Koch/Lechelt, S. 164 f.; LAI, NVwZ 1991, 1161, 1162; vgl. Begr., BT-Drucks. 14/8450, S. 12.

⁶⁴ So neuerdings wohl Jarass, NVwZ 2003, 257, 262.

⁶⁵ Scheuing, GK § 48a Rdnr. 63, der von einer gemeinschaftskonformen Uminterpretation der Ermessensnorm spricht; wohl auch Hansmann, LR § 48a Rdnr. 18.

- 66 Die ganz überwiegende Meinung zum bisherigen Recht ging im Ermessungsbereich von einer lediglich ermessensleitenden Wirkung des Luftreinhalteplans aus.⁶⁶ Ihr ist auch für das neue Recht zu folgen. Die Bindungswirkung verändert nicht die Tatbestandsvoraussetzungen der jeweiligen Fachgesetze, sodass es nicht zwangsläufig zu einer Zurückstellung gegenläufiger Gesichtspunkte und einer Reduzierung des Vollzugsermessens auf Null kommen muss. Dadurch dass § 47 Abs. 6 BImSchG zwar die Durchsetzung des Luftreinhalteplans gebietet, dies aber an Anordnungen und Entscheidungen nach anderen Normen des Gesetzes und anderen Gesetzen knüpft, sind Restriktionen, die sich aus diesen Normen ergeben, impliziert. Der Luftreinhalteplan ist von seiner Struktur her zwar in der Lage, die Maßnahmenauswahl vorzuformen, er kann aber die im Einzelfall maßgeblichen Erwägungen nicht völlig vorwegnehmen.⁶⁷ Eine Spezifizierung im Einzelfall muss möglich bleiben. Auch die Luftreinhalterichtlinien der EU enthalten keine Regelungen, die zu einer absoluten Verbindlichkeit der Pläne zwingen. Art. 7 Abs. 3 LQRRL bezüglich der Aktionspläne und Art. 8 Abs. 3 LQRRL bezüglich der Luftreinhaltepläne fordern nicht zwingend eine absolute Verbindlichkeit der Pläne bei allen Ausführungsmaßnahmen. Allenfalls könnte man dies in Bezug auf Aktionspläne aus der Formulierung in Art. 7 Abs. 3 LQRRL entnehmen, wonach in Aktionsplänen Maßnahmen angegeben werden, die "kurzfristig zu ergreifen sind". Da diese Vorschrift den Behörden der Mitgliedstaaten aber ohnehin ein gewisses Ermessen einräumt – es muss nur die Gefahr der Überschreitung verringert und deren Dauer beschränkt werden – erscheint auch dieses Argument nicht stichhaltig. Der Plan muss nur in der Gesamtheit der vorgesehenen und durchsetzbaren Maßnahmen die Einhaltung der Grenzwerte sicherstellen. Dabei können einzelne Ausfälle auch kompensiert werden. Insoweit ist die Rechtslage anders als bei der EU-rechtlichen Überformung des behördlichen Ermessens nach § 48 VwVfG bei der Rückforderung zu Unrecht gezahlter Subventionen.⁶⁸
- 67 Bei alledem ist zu berücksichtigen, dass die Feststellungswirkung des Luftreinhalteplans auch im Ermessensbereich erhalten bleibt. Darüber hinaus sind hinsichtlich der Maßnahmen die generellen Auswahlentscheidungen und Verhältnismäßigkeitserwägungen des Luftreinhalte- und Aktionsplans beachtlich. Ihnen kommt schon deshalb ein besonderes Gewicht zu, weil es um (vorbeugende) Gefahrenabwehr im Gesundheitsbereich geht. Daher hat der Plan auf der Maßnahmenebene eine ermessensleitende Funktion in dem Sinne, dass nur bei einem erheblichen Überwiegen gegenläufiger Belange im Einzelfall von ihm abgewichen werden kann. Diese Wirkung ist vergleichbar der Sollvorschrift des § 17 Abs. 1 S. 2 BImSchG.⁶⁹
- 68 Im Planungsbereich besteht nach der insoweit eindeutigen Regelung des Gesetzes (§ 47 Abs. 6 S. 2 BImSchG) lediglich eine Berücksichtigungspflicht,⁷⁰ die in § 1a Abs. 2 Nr. 1 BauGB (§ 1 Abs. 6 Nr. 7 Buchst. g BauGB n. F.) für den Bereich der Bauleitplanung überdies ausdrücklich rezipiert worden ist. Der Luftreinhalte- und Aktionsplan muss vom Planungsträger entsprechend seinem Gewicht bei der Frage, ob und

⁶⁶ Jarass, § 47 Rdnr. 18 f. (vgl. aber § 48a Rdnr. 12a); Stettner, UL § 47 Rdnr. E 2; Schulze-Fielitz, GK § 47 Rdnr. 144 f.; Trute, in Koch/Lechelt, S. 168 f.; Erbguth, BayVBl. 1993, 97, 100; LAI, NVwZ 1991, 1161, 1162.

⁶⁷ Vgl. LAI, UPR 1987, 37.

⁶⁸ Vgl. dazu EuGH, Slg. 1997, I-1591 = NJW 1999, 47 – Alcan; EuGH, DVBl. 2004, 373 – Kühne & Heitz.

⁶⁹ LAI, NVwZ 1991, 1161, 1162; Trute, in Koch/Lechelt, S. 168 f.; Erbguth, BayVBl. 1993, 97, 100.

⁷⁰ Vgl. Begr., BT-Drucks. 14/8450, S. 14.

in welcher Weise Planungen durchgeführt werden, in die Abwägung eingestellt werden.

- 69 Gebunden ist nicht nur die Landesverwaltung, sondern sind auch der Bund und die Gemeinden als Selbstverwaltungsträger⁷¹. Bedenken hinsichtlich der Bindung des Bundes könnten sich allerdings daraus ergeben, dass der Luftreinhalte- und Aktionsplan insoweit einer hoheitlichen Anordnung einer Landesbehörde an den Bund gleichkommt, die verfassungsrechtlich grundsätzlich unzulässig ist.⁷² Das Bundes-Immissionsschutzgesetz geht aber davon aus, dass die zuständige Behörde Maßnahmen zum Vollzug des Gesetzes auch gegen hoheitliche Betreiber von Emissionsquellen richten kann.⁷³ Dies ergibt sich insbesondere aus den Sonderregelungen über den Vollzug des Gesetzes im militärischen Bereich (§ 60 BImSchG). Im Übrigen stellen das Beteiligungsrecht nach § 47 Abs. 4 S. 2 BImSchG und das Weisungsrecht auf Grund Auftragsverwaltung (Art. 85 Abs. 3 GG) eine ausreichende Berücksichtigung der Bundesbelange im Verfahren der Umsetzung der 22. BImSchV sicher. Es besteht daher kein Grund, die ohnehin starke Position des Bundes noch durch Versagung der grundsätzlichen Bindung an den Luftreinhalte- und Aktionsplan zu verstärken. Allerdings kann sich der Bund theoretisch selbst einen Dispens erteilen, indem er die nach § 40 Abs. 1 BImSchG durchzuführenden Maßnahmen der Straßenverkehrsbehörden durch gegenteilige Weisung an diese verhindert. Dies ist jedoch wenig wahrscheinlich, wenn er zunächst das Einvernehmen der Straßenverkehrsbehörde nicht beanstandet hat. Im Übrigen ist davon auszugehen, dass die Umsetzung des Luftreinhalte- oder Aktionsplans im Geist der Kooperation erfolgt, zumal der Bund der Europäischen Kommission nach außen verantwortlich ist. Für Selbstverwaltungsträger ist eine Bindung allenfalls zweifelhaft, wenn diese nicht als Verursacher, sondern auf einen aktiven Beitrag zur Sanierung in Anspruch genommen werden. Insoweit stellen jedoch der § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG immanente Ermessensvorbehalt und der Planungsvorbehalt nach § 47 Abs. 6 S. 2 BImSchG einen ausreichenden Schutz dar; die letztere Vorschrift verdeutlicht zugleich, dass die Bauleitplanung als Selbstverwaltungsangelegenheit erfasst werden soll.

2 Maßnahmen gegenüber Anlagen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz

a) Zulassung genehmigungsbedürftiger Anlagen

- 70 Es entspricht allgemeiner Auffassung, dass die im Luftreinhalte- oder Aktionsplan – ggf. für einen bestimmten Zeitpunkt oder Zeitraum vor Inkrafttreten von Immissionswerten – vorgesehenen Maßnahmen nach § 47 Abs. 6 BImSchG gegenüber genehmigungsbedürftigen Anlagen grundsätzlich unmittelbar durchsetzbar sind. Als rechtlicher Ansatzpunkt kommt in erster Linie die Feststellungswirkung (Konkretisierungs-

⁷¹ Hansmann, LR § 47 Rdnr. 29; Trute, in Koch/Lechelt, S. 171; gegen Bindung des Bundes Schulze-Fielitz, GK § 47 Rdnr. 152; ders., UPR 1992, 41, 46; LAI, NVwZ 1991, 1161, 1162; gegen Bindung von Selbstverwaltungsträgern Schulze-Fielitz, GK § 47 Rdnr. 152.

⁷² BVerwGE 29, 52, 58 f.; 82, 266, 21; BVerwG, NuR 1990, 406; Isensee, in Isensee/Kirchhof (Hrg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 1990, § 98, Rdnr. 110.

⁷³ BVerwGE 117, 1, 3 ff. = NVwZ 2003, 346; Begr., BT-Drucks. 7/179, S. 37; Bundesrat, ebda., S. 58.

wirkung) des Plans hinsichtlich des Vorliegens einer Gefahrenlage im Sinne von § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG in Betracht.⁷⁴ Zum Teil wird der verbindliche Luftreinhalte- und Aktionsplan auch als eine sonstige öffentlichrechtliche Vorschrift im Sinne des § 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG qualifiziert.⁷⁵ Hansmann⁷⁶ sieht dagegen die Immissionswerte der 22. BImSchV nicht als bürgerwirksame Außennormen, sondern als an die Behörden gerichtete Innenrechtsnormen an. Dementsprechend geht er davon aus, dass sie gegenüber den Betreibern nur nach § 5 BImSchG in Verbindung mit der verbindlichen Konkretisierung durch die TA Luft Außenwirkung entfalten; die TA Luft dürfte im Hinblick auf die Bindung der Behörden keinerlei Luftverunreinigungen zulassen, deren Vermeidung durch einen Luftreinhalte- oder Aktionsplan vorgeschrieben sei. Der Luftreinhalte- oder Aktionsplan soll also nur eine durch die TA Luft vermittelte Wirkung haben. Der Auffassung von Hansmann ist nicht zu folgen, weil danach die 22. BImSchV im Anlagenbereich für sich nicht vollziehbar wäre; entgegen der Rechtsprechung des EuGH würden Verwaltungsvorschriften zum unerlässlichen Umsetzungsinstrument für die Immissionswerte der Luftqualitätsrichtlinie und des Art. 10 IVU-Richtlinie.

- 71 In der Tat enthält die TA Luft 2000 Bezugnahmen auf den Luftreinhalte- und Aktionsplan. Dies gilt im Gefahrenbereich für Anordnungen gegenüber nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen nach §§ 24, 25 BImSchG (Nr. 1 Abs. 5 S. 6 TA Luft) und für die Sanierung von Altanlagen nach § 17 BImSchG (Nr. 6.1.5 S. 2 TA Luft). Entsprechende Regelungen über die Genehmigung von Neuanlagen fehlen jedoch weitgehend (abgesehen von Nr. 4.2.3 Abs. 2 Buchst. b). Es gibt keine Aussagen zur Wirkung von Luftreinhalte- und Aktionsplänen auf Anlagengenehmigungen. Hier besteht theoretisch eine Lücke, die aber durch den direkten Zugriff der TA Luft auf die Immissionswerte der Luftqualitätsrichtlinien (Nr. 4.2 TA Luft) weitgehend geschlossen wird. Insbesondere kann bei Beiträgen von Altanlagen und der neuen Anlage zur Luftbelastung die Sanierung der Altanlagen auf Grund des Luftreinhalte- oder Aktionsplans im Rahmen von Nr. 4.2.2 Buchst. b TA Luft durch bedingte Zulassung der Neuanlage trotz gegenwärtiger Überschreitung der Immissionswerte berücksichtigt werden.
- 72 Zweifelhaft ist vor allem die Frage, wie mit genehmigungsbedürftigen Anlagen verfahren werden soll, wenn die gegenwärtig bzw. ab 2005 geltenden Immissionswerte eingehalten werden, aber mit einer Überschreitung der ab 2010 geltenden Immissionswerte zu rechnen ist und der Luftreinhalteplan bereits gegenwärtig Maßnahmen zur Einhaltung der künftigen Immissionswerte vorsieht, wie dies durch § 47 Abs. 1 BImSchG geboten sein kann. Gerhold/Weber⁷⁷ sind der Auffassung, die Stufung der Immissionswerte indiziere, dass die EU nicht von einer gegenwärtigen Gefahr ausgehe, die durch sofortiges Handeln behoben werden müsse. Diese Grundentscheidung sei zu respektieren und es seien uneingeschränkte Genehmigungen zu erteilen, die ggf. später nach § 17 Abs. 1 BImSchG durch nachträgliche Anordnung zu korrigieren seien. Nach § 47 Abs. 1 BImSchG hat der Luftreinhalteplan aber bereits bei gegenwärtiger Überschreitung künftiger Immissionswerte einschließlich Toleranzmargen Maßnahmen für deren künftige Einhaltung zu treffen. Diese Maßnahmen müssen daher auch schon gegenwärtig durchsetzbar sein. Man wird daher davon ausgehen müssen, dass der Luftreinhalteplan den Begriff künftiger Gefahren konkre-

⁷⁴ S. oben IV 1.

⁷⁵ So Schulze-Fielitz, GK § 47 Rdnr. 145.

⁷⁶ LR 22. BImSchV Rdnr. 9; Vorbem. 3.1 EU Rdnr. 21; TA Luft Nr. 4.2 Rdnr. 4.

⁷⁷ NVwZ 2000, 1138, 1139 f.

tisiert. Die Grundpflichten genehmigungsdürftiger Anlagen beziehen sich in gewissem Umfang auch auf Umwelteinwirkungen, die erst in der Zukunft die Schwelle der Schädlichkeit überschreiten.⁷⁸ Dies gilt etwa für absehbare Veränderungen nach Inbetriebnahme der Anlage.⁷⁹ Diese Lehre ist auf den Luftreinhalteplan zu übertragen. Es ist Sache des Planungsträgers, die Erforderlichkeit solcher Maßnahmen der vorbeugenden Gefahrenabwehr zu bewerten. Die TA Luft verfolgt, wenngleich unter direktem Rückgriff auf die Immissionswerte, einen ähnlichen Ansatz, indem sie Maßnahmen zur Einhaltung der in einem späteren Zeitpunkt in Kraft tretenden Immissionswerte vorschreibt und dabei u. a. auch auf den Luftreinhalteplan verweist (Nr. 4.2.3 TA Luft).

b) Nachträgliche Anordnungen gegenüber genehmigungsbedürftigen Anlagen

- 73 Problematischer erscheint die Einwirkung des Luftreinhalte- und Aktionsplans auf Sanierungsanordnungen gegenüber genehmigungsbedürftigen Anlagen nach § 17 Abs. 1 BImSchG. Nr. 6.1.5 S. 2 TA Luft ermächtigt bei Überschreitung von erst zu einem späteren Zeitpunkt geltenden Immissionswerten die Behörden, einen gegenwärtigen Beitrag einer Altanlage zur Überschreitung bis zum Ablauf der Übergangsfrist zuzulassen, und bestimmt, dass die zur künftigen Einhaltung der Immissionswerte durch diese Anlagen erforderlichen Maßnahmen im Luftreinhalteplan vorzusehen sind. Weiterhin sind in diesem Plan vorgesehene Sanierungsfristen maßgeblich (Nr. 6.2.3.5 TA Luft). Damit nimmt die TA Luft insoweit implizit die Verbindlichkeit des Luftreinhalteplans an, ohne jedoch dessen Wirkungen zu spezifizieren. Aussagen über die Wirkung von Aktionsplänen fehlen.
- 74 Entsprechend den obigen Überlegungen ist davon auszugehen, dass die Feststellungen des Luftreinhalte- oder Aktionsplans bezüglich der (künftigen) Überschreitung der Immissionswerte auch im Rahmen von § 17 Abs. 1 BImSchG zu beachten sind.⁸⁰ Fraglich ist allerdings, inwieweit sich der Luftreinhalte- oder Aktionsplan auf die Ausübung des behördlichen Ermessens nach § 17 Abs. 1 BImSchG und die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit nach § 17 Abs. 2 BImSchG auswirkt. Nach der oben entwickelten, der h. M. entsprechenden Auffassung ist der Plan zwar nach § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG zu behandeln, also grundsätzlich bindend, jedoch gilt dies nur nach Maßgabe der Ermächtigungsgrundlagen, auf die in dieser Vorschrift verwiesen wird. Bei § 17 Abs. 1 BImSchG bedeutet dies, dass der Luftreinhalte- oder Aktionsplan eine ermessensleitende Funktion besitzt und von seinen Festsetzungen nur bei besonders gewichtigen gegenläufigen Belangen abgewichen werden kann. Dies dürfte freilich nur dem entsprechen, was die Sollvorschrift des § 17 Abs. 1 S. 2 BImSchG im Gefahrenbereich ohnehin bestimmt. Grundsätzlich sind daher entsprechend den Konkretisierungen nach Nr. 6.1.5 S. 6 TA Luft die im Plan vorgesehenen nachträglichen Anordnungen gegenüber Altanlagen auch durchzusetzen.
- 75 Auch die Verhältnismäßigkeit nach § 17 Abs. 2 BImSchG steht regelmäßig nicht im Wege. Zum Teil wird angenommen, dass der Luftreinhalte- oder Aktionsplan bereits

⁷⁸ BVerwGE 55, 250, 265 = NJW 1978, 1450; Jarass, § 5 Rdnr. 14; Petersen, Schutz und Vorsorge, 1993, S. 155 ff.; Roßnagel, GK § 5 Rdnr. 155.

⁷⁹ Jarass, § 5 Rdnr. 14; Petersen, Schutz und Vorsorge, 1993, S. 158.

⁸⁰ Vgl. Jarass, NVwZ 2003, 257, 265; vgl. Begr., BT-Drucks. 14/8450, S. 14.

eine verbindliche Konkretisierung der Verhältnismäßigkeit nach § 17 Abs. 2 BImSchG vornehmen könne.⁸¹ Dem steht zwar nicht entgegen, dass im Rahmen der Luftreinhalteplanung nach Maßgabe des § 47 Abs. 4 BImSchG in erster Linie das horizontale Verhältnis im Sinne eines Kosten-Nutzen-Vergleichs der Inanspruchnahme mehrerer Betreiber und sonstigen Verursachern bzw. deren Gruppen eine Rolle spielt. Denn der horizontale Kosten-Nutzen-Vergleich impliziert, dass auch die vertikale Verhältnismäßigkeit berücksichtigt wird. Es kommt nicht nur darauf an, welcher oder welche Verursacher die besten Kostenvermeider sind, sondern auch, ob und inwieweit im bipolaren Verhältnis zwischen Behörde und individuellem Betreiber die Verhältnismäßigkeit gewahrt ist. Jedoch vermag der Luftreinhalte- und Aktionsplan auf Grund seines generellen, planerischen Ansatzes die maßgeblichen Verhältnismäßigkeitserwägungen kaum je erschöpfend für jeden Einzelfall zu konkretisieren. Eine abschließende Konkretisierung ist daher abzulehnen.⁸² In welchem Umfang auf der Ebene der einzelnen nachträglichen Anordnung noch zusätzliche Verhältnismäßigkeitserwägungen anzustellen sind, ist letztlich davon abhängig, wie spezifisch der Plan im Einzelnen ist.

- 76 Bei alledem ist zu berücksichtigen, dass im hier relevanten Gefahrenbereich nachträgliche Anordnungen ohnehin grundsätzlich als verhältnismäßig gelten.⁸³ Nur bei der vorbeugenden Abwehr künftiger Gefahren im Hinblick auf künftig in Kraft tretende Immissionswerte wird daher der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ein größeres Gewicht gewinnen, da auch entschieden werden muss, ob im Hinblick auf die künftige Verschärfung der Immissionswerte bereits gegenwärtige Maßnahmen gerechtfertigt sind (vgl. Nr. 6.1.5 S. 2 TA Luft). Maßnahmen nach dem Stand der Technik gelten im Übrigen grundsätzlich als verhältnismäßig.⁸⁴
- 77 Auch Maßnahmen über den Stand der Technik hinaus, z. B. Brennstoffwechsel, können im Bereich der Gefahrenabwehr verlangt werden, wenn die Kosten der Umstellung und des laufenden Betriebs nicht außer Verhältnis zu den damit erzielbaren Emissionsminderungen stehen.

c) Nicht genehmigungsbedürftige Anlagen

- 78 Besondere Schwierigkeiten mit der Umsetzung von Luftreinhalte- und Aktionsplänen werden bei nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen erwartet, da hier der Stand der Technik grundsätzlich die Grenze für Maßnahmen der Gefahrenabwehr bildet (§ 22 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG). Jedoch dürfte sich dieser Bereich wegen der Vielzahl kleiner Immissionsanteile und geringer räumlicher Reichweite der Quellen ohnehin nicht besonders für eine erhebliche Minderung der Belastungen eignen.
- 79 Der Luftreinhalte- oder Aktionsplan konkretisiert den Gefahrenbegriff nach § 22 Abs. 1 BImSchG, jedoch stellt § 47 Abs. 7 keine selbstständige Ermächtigungsgrundlage dar, so dass Maßnahmen auf Grund des Plans gegen nicht genehmigungsbedürftige Anlagen an die Eingriffsvoraussetzungen nach § 22 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG gebunden

⁸¹ Schulze-Fielitz, GK § 47 Rdnr. 143.

⁸² Vgl. LAI, UPR 1987, 37 zur Parallele bei Verwaltungsvorschriften.

⁸³ Jarass, § 17 Rdnr. 37; Hansmann, LR § 17 Rdnr. 94; Schulze-Fielitz, GK § 17 Rdnr. 302; Dolde, NVwZ 1986, 873, 882; LAI, UPR 1987, 37, 39.

⁸⁴ Hansmann, LR § 47 Rdnr. 28; vgl. § 49 Rdnr. 30.

sind.⁸⁵ Es bleibt allerdings der Weg über § 22 Abs. 2 BImSchG. Die Reichweite dieser Vorschrift ist umstritten. Nach wohl h. M.⁸⁶ können auf dieser Grundlage auch immissionsseitige Vorschriften im Bereich der Gefahrenabwehr erlassen werden, die auch über § 22 Abs. 1 Nr. 1 hinausgehen können.⁸⁷ Nach anderer Auffassung ist Landesrecht nur außerhalb des Anwendungsbereichs des § 22 Abs. 1 BImSchG⁸⁸ oder im Anwendungsbereich der §§ 23 Abs. 2, 49 Abs. 3 BImSchG⁸⁹ zulässig. Wortlaut, Zweck und Entstehungsgeschichte sprechen für die weite Auslegung. § 22 Abs. 2 BImSchG dient der Klarstellung, dass der Bundesgesetzgeber keine abschließende Regelung getroffen hat. Einer Einschränkung der Reichweite des Vorbehalts zugunsten des Landesrechts auf den Anwendungsbereich des § 23 BImSchG steht entgegen, dass diese Vorschrift eine eigene Ermächtigungsgrundlage für Landesrecht enthält (§ 23 Abs. 2 BImSchG). Dafür, dass § 22 Abs. 2 BImSchG nur außerhalb des Anwendungsbereichs des § 22 BImSchG gelten sollte, gibt es keinerlei Anhaltspunkte.

- 80 Dies bedeutet allerdings nicht, dass der Luftreinhalte- oder Aktionsplan als solcher eine andere öffentlichrechtliche Vorschrift des Landesrechts im Sinne von § 22 Abs. 2 BImSchG ist. Trotz seiner Bindungswirkung ist der Luftreinhalteplan keine Rechtsnorm. Dies ergibt sich aus der Gegenüberstellung von § 47 Abs. 6 und Abs. 7 BImSchG. In Betracht kommt nur eine Rechtsverordnung auf der Grundlage von landesrechtlichen Regelungen wie Art. 10 BayLImSchG oder § 8 LImSchG NW, so dass die Bedeutung dieser Ausnahme von der Technikbindung des § 22 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG nicht allzu bedeutend ist. Die Beschränkung der Einwirkungsmöglichkeiten auf nicht genehmigungsbedürftige Anlagen wird man nicht als einen Verstoß gegen die Luftqualitätsrahmenrichtlinie ansehen können, da das EU-Recht nicht die Mittel vorschreibt, mit denen die Immissionswerte zu erreichen sind. Ausfälle bei den nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen können grundsätzlich anderweitig kompensiert werden.
- 81 Bei nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen stellt sich schließlich die Frage, wie die Pflichten dieser Anlagen auf Grund des Luftreinhalte- oder Aktionsplans durchgesetzt werden können. Eine vorherige Kontrolle kann im Baugenehmigungsverfahren nach Maßgabe des Landesrechts erfolgen, sofern danach die Beachtung des Immissionsschutzrechts zu den Aufgaben der Bauaufsichtsbehörde gehört.⁹⁰ Im Übrigen richtet sich die Durchsetzung des § 22 BImSchG nach § 24 BImSchG. Gemäß Nr. 1 Abs. 5 S. 6 TA Luft sind Luftreinhalte- und Aktionspläne im Rahmen dieser Vorschrift zu beachten. Entsprechend den Darlegungen zu IV 1, 2 b haben die Pläne eine Feststellungswirkung hinsichtlich der Gefahrenlage und eine ermessensleitende Wirkung hinsichtlich der Maßnahmen (Sollvorschrift).⁹¹ Sofern nicht überwiegende gegenläufige Belange geltend gemacht werden können, haben die zuständigen Behörden Maßnahmen entsprechend dem Luftreinhalte- oder Aktionsplan zu treffen.

⁸⁵ Missverständlich Hansmann, LR TA Luft Nr. 1 Rdnr. 14.

⁸⁶ BayObLG, NJW 1997, 2394; OVG Koblenz, NVwZ 1989, 275; OVG Münster, DVBl. 1979, 318; Hansmann, LR § 22 Rdnr. 31 f.; Pudenz, NuR 1991, 359, 363 ff.; Kutscheidt, NJW 1983, 65, 69 f.; Jarass, § 22 Rdnr. 15; Roßnagel, GK § 22 Rdnr. 189.

⁸⁷ A. M. insoweit Jarass, § 22 Rdnr. 16.

⁸⁸ VGH München, GewA 1986, 70; Henke, Der Anlagenbegriff des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, 1989, S. 20 ff.

⁸⁹ VGH Mannheim, DÖV 1997, 647.

⁹⁰ Vgl. Jarass, NVwZ 2003, 217, 265.

⁹¹ Jarass, NVwZ 2003, 257, 265.

e) Widerruf von Genehmigungen, Untersagung und Stilllegung einer Anlage auf Grund eines Luftreinhalte- oder Aktionsplans

- 82 Der Widerruf einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung im Hinblick auf einen Luftreinhalte- oder Aktionsplan ist allenfalls nach § 21 Abs. 1 Nr. 5 BImSchG – gegen Entschädigung (§ 21 Abs. 4 BImSchG) – zulässig. § 21 Abs. 1 Nr. 4 BImSchG, der den Widerruf auf Grund einer Rechtsänderung ermöglicht, erfasst den Vollzug eines Luftreinhalte- oder Aktionsplans nicht, da es sich nicht um eine Rechtsvorschrift handelt. Ob die Eingriffsvoraussetzungen nach § 21 Abs. 1 Nr. 5 BImSchG vorliegen, lässt sich nur im Einzelfall feststellen. Nachteile für das Gemeinwohl im Sinne dieser Vorschrift sind auch Gefahren für Individuen.⁹² Gesundheitsgefahren, deren Abwehr der Luftreinhalte- und Aktionsplan dient, sind allerdings nur dann schwere Nachteile für das Gemeinwohl, wenn konkrete Gefahren für die menschliche Gesundheit gegeben sind. Dies ist aus der Parallele zu § 25 Abs. 2 BImSchG zu folgern.⁹³ Dies wird man für die Überschreitung von Alarmschwellen und gegenwärtig geltenden Immissionsgrenzwerten annehmen können. Im Vorfeld des Inkrafttretens von Immissionsgrenzwerten fehlt es jedoch an einer konkreten Gefahr. Zwar ist nicht erforderlich, dass die Gefahr unmittelbar bevorsteht,⁹⁴ jedoch ist bei der Überschreitung von erst in Zukunft in Kraft tretenden Immissionswerten ein gegenwärtiger schwerer Nachteil für das Gemeinwohl eher zu verneinen. Jedenfalls erscheint insgesamt nur ein Widerruf für die Zukunft verhältnismäßig.
- 83 Auf Grund der ermessensleitenden Wirkung von Aktionsplänen und in Parallele zu § 25 Abs. 2 BImSchG besteht im Regelfall eine behördliche Pflicht zum Widerruf der Genehmigung, soweit nicht durch weniger belastende Maßnahmen eine ausreichende Emissionsminderung erreicht werden kann.
- 84 Eine Untersagung des Betriebs genehmigter Anlagen nach § 20 Abs. 1 BImSchG setzt unter anderem einen Verstoß gegen eine abschließend bestimmte Pflicht aus einer Rechtsverordnung nach § 7 BImSchG voraus. Pflichten aus einem Luftreinhalte- oder Aktionsplan nach § 47 Abs. 6 oder einer Rechtsverordnung nach § 47 Abs. 7 oder § 48 BImSchG sind nicht erfasst.⁹⁵
- 85 Bei nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen ist eine Untersagung des Betriebs nach § 25 Abs. 1 BImSchG ohne weiteres zulässig, wenn der Betreiber einer vollziehbaren Anordnung nach § 24 BImSchG nicht Folge leistet. Darüber hinaus kann eine Untersagung auch nach § 25 Abs. 2 BImSchG ausgesprochen werden, wenn der Betrieb der Anlage schädliche Umwelteinwirkungen verursacht, die das Leben oder die Gesundheit von Menschen gefährden. Diese Voraussetzungen sind im Anwendungsbereich eines Aktionsplans nach § 47 Abs. 2 BImSchG grundsätzlich gegeben, während man wie zu § 21 Abs. 1 Nr. 5 BImSchG im Fall des Luftreinhalteplans zur vorbeugenden Abwehr künftiger Gefahren bei Inkrafttreten verschärfter Grenzwerte daran zweifeln kann, ob eine relevante Gefahr im Sinne des § 25 Abs. 2 BImSchG vorliegt.⁹⁶ Jedenfalls kommt insoweit nur eine Untersagung für die Zukunft in Betracht.

⁹² VG Düsseldorf, GewA 1979, 33, 35; Koch, GK § 21 Rdnr. 71.

⁹³ VG Düsseldorf, GewA 1979, 33, 35; Jarass, § 21 Rdnr. 17; Hansmann, LR § 21 Rdnr. 44; Laubinger, UL § 21 Rdnr. C 49.

⁹⁴ Jarass, § 21 Rdnr. 17; Engelhardt/Schlicht, BImSchG, 4. Aufl. 1997, § 21 Rdnr. 8.

⁹⁵ Jarass, NVwZ 2003, 257, 265.

⁹⁶ Für Anwendung des § 25 Abs. 2 BImSchG auch in diesem Fall Jarass, NVwZ 2003, 257, 265.

Vorbehaltlich weniger belastender Alternativen besteht eine behördliche Pflicht zur Untersagung, wenn der Luftreinhalteplan dies vorsieht. Inwieweit hinsichtlich der Auswahl zwischen verschiedenen Verursachern noch Verhältnismäßigkeitserwägungen eine Rolle spielen können, hängt von der Spezifität des Plans ab.

f) Verordnungen nach § 47 Abs. 7, § 49 BImSchG als Mittel zur Durchsetzung von Luftreinhalte- oder Aktionsplänen

- 86 Auch Rechtsverordnungen nach § 47 Abs. 7 oder § 49 BImSchG können als Mittel zur Durchsetzung eines Luftreinhalte- oder Aktionsplans eingesetzt werden. Die genannten Ermächtigungen gelten für genehmigungsbedürftige und nicht genehmigungsbedürftige Anlagen,⁹⁷ für ortsveränderliche Anlagen allerdings nur, soweit es sich nicht um Kraftfahrzeuge handelt, für die die §§ 38 ff. BImSchG Sonderregelungen enthalten.⁹⁸
- 87 Eine Verknüpfung mit dem Luftreinhalte- oder Aktionsplan kann einmal in der Weise erfolgen, dass die Landesregierung oder Gemeinde in Reaktion auf die Feststellungen des Plans nach ihrem Ermessen vorgeht. Es fragt sich jedoch, ob die Luftreinhaltepläne selbst als Durchsetzungsinstrumente Akte der Rechtsetzung vorschreiben können. Diese Frage ist nach bisherigem Recht insbesondere für § 49 Abs. 1, 3 BImSchG diskutiert und mangels eindeutiger Aussagen zum Verhältnis zwischen Luftreinhalteplan und Rechtsetzung überwiegend in dem Sinne beantwortet worden, dass der Plan insoweit nur empfehlenden Charakter besitze.⁹⁹ Dagegen kann man einwenden, dass der Gesetzgeber die Voraussetzungen für die Aufstellung eines Luftreinhalte- und Aktionsplans und die Anforderungen an Maßnahmen recht präzise beschreibt und der Plan als Innenrechtsnorm daher die Anforderungen erfüllt, unter denen bloße Innenrechtsnormen geeignet sind, Einschränkungen der Rechte Dritter im Rahmen der Gesetze zu bewirken.¹⁰⁰
- 88 Für die h. M. spricht jedoch nach neuem Recht, dass § 47 Abs. 6 und 7 BImSchG unverbunden nebeneinander stehen und § 47 Abs. 7 BImSchG zwar auf die Immissionswerte, nicht jedoch auf den Luftreinhalteplan Bezug nimmt. Hätte der Gesetzgeber eine Bindung des Landesverordnungsgebers gewollt, so hätte es nahe gelegen, dies in § 47 Abs. 6 oder 7 BImSchG auszusprechen. Es wäre auch überflüssig gewesen, für die Lastenverteilung in § 47 Abs. 7 BImSchG erneut auf § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG zu verweisen, da diese ja bereits im Luftreinhalte- oder Aktionsplan zu regeln gewesen wäre. Die Freiheitsgrade des Verordnungsgebers müssen daher größer sein als die der Verwaltungsbehörden. Auf jeden Fall kann die Bindung nicht weitergehen als diese das Gesetz in § 47 Abs. 6 S. 2 BImSchG für die Planung ausgesprochen hat. Für § 49 Abs. 1, 3 BImSchG kann nichts anderes gelten.¹⁰¹

⁹⁷ Jarass, § 49 Rdnr. 8; Hansmann, LR § 49 Rdnr. 26 f.

⁹⁸ Hansmann, LR § 49 Rdnr. 17; Jarass, § 49 Rdnr. 6; Feldhaus, § 49 Rdnr. 6.

⁹⁹ Schulze-Fielitz, GK § 47 Rdnr. 135, 148; ders., UPR 1992, 41, 44 f., 45 f., 47; Trute, in Koch/Lechelt, S. 170; Jarass, § 47 Rdnr. 19; Stettner, UL § 47 Rdnr. E 3; LAI, NVwZ 1991, 1161, 1163.

¹⁰⁰ Trute, in Koch/Lechelt, S. 170 unter Hinweis auf BVerfGE 76, 106, 117 f. (zum Raumordnungsplan).

¹⁰¹ Schulze-Fielitz, UPR 1992, 41, 47.

- 89 § 47 Abs. 7 BImSchG ermächtigt die Landesbehörden und die von ihnen ermächtigten Stellen, bei Gefahr der Überschreitung von Immissionswerten der 22. BImSchV durch Rechtsverordnung in näher zu bestimmenden Gebieten bestimmte in Nr. 1 - 4 näher bezeichnete Anforderungen an Errichtung und Betrieb von ortsfesten und ortsveränderlichen Anlagen und die Verwendung von Brennstoffen zu stellen. Trotz fehlender Nennung in § 47 Abs. 6 BImSchG dürfte der Luftreinhalte- oder Aktionsplan grundsätzlich eine Feststellungswirkung analog § 47 Abs. 6 S. 2 BImSchG auch für den Verordnungsgeber ausüben können. Es ist allerdings nicht sicher, ob sich die Ermächtigung lediglich auf den Anwendungsbereich von Aktionsplänen im Sinne des § 47 Abs. 2 BImSchG bezieht, oder ob auch Luftreinhaltepläne, die der Einhaltung erst künftig geltender Immissionswerte dienen, eingeschlossen sind. Im Gegensatz zu § 47 Abs. 1 BImSchG fehlt jeglicher Hinweis auf die Toleranzwerte. Sinn des § 47 Abs. 7 BImSchG ist es jedoch, die Einhaltung der Immissionswerte umfassend sicherzustellen. Die Ermächtigung kann daher auch für die Durchsetzung von Luftreinhalteplänen genutzt werden, die der Einhaltung künftig in Kraft tretender Immissionswerte dienen. Die Gefahr künftiger Grenzwertüberschreitungen reicht aus.¹⁰²
- 90 Voraussetzung für Maßnahmen nach § 47 Abs. 7 BImSchG ist es allerdings darüber hinaus, dass die betreffende Anlage oder der Brennstoff geeignet ist, zur Überschreitung der Immissionswerte beizutragen. Für die Verteilung gelten die Maßstäbe des § 47 Abs. 4 S. 1 BImSchG. Verteilungsentscheidungen, die bereits im Luftreinhalteplan getroffen worden sind, haben empfehlenden Charakter.
- 91 Daneben können auch Verordnungen nach § 49 Abs. 1 BImSchG als Umsetzungsinstrument eingesetzt werden. Die Vorschrift ist neben § 47 Abs. 7 BImSchG anwendbar.¹⁰³ Die Notwendigkeit eines besonderen Schutzbedürfnisses gegen schädliche Umwelteinwirkungen kann sich auch aus einer besonderen Belastung eines Gebiets ergeben.¹⁰⁴ Erforderlichkeit im Sinne dieser Vorschrift ist jedenfalls gegeben, wenn ein Luftreinhalte- oder Aktionsplan Maßnahmen von der Art, die in der Verordnung getroffen werden können, zur Einhaltung der Immissionswerte der 22. BImSchV vorsieht oder gar ein Gebrauchmachen von der Ermächtigung empfiehlt.¹⁰⁵ Wegen der grundsätzlich gleichen Voraussetzungen des § 47 Abs. 7 und § 49 Abs. 1 BImSchG hat die letztere Vorschrift jedoch keine selbstständige Bedeutung.
- 92 Schließlich sind nach § 47 Abs. 7 BImSchG bei entsprechender Ermächtigung im Landesrecht (vgl. Art. 10 BayLImSchG, § 8 Abs. 3 LImSchG NW) auch örtliche Vorschriften nach § 49 Abs. 3 BImSchG zur Umsetzung von Luftreinhalte- und Aktionsplänen mit dem Inhalt des § 49 Abs. 1 BImSchG zulässig (vgl. § 47 Abs. 7 S. 2 BImSchG).¹⁰⁶ Diese Vorschrift gilt auch für immissionsseitige Regelungen, wobei auch neue Regelungen erlassen werden können.¹⁰⁷ Luftreinhalte- und Aktionspläne haben allerdings wie allgemein im Rahmen von § 47 Abs. 7 BImSchG neben ihrer Feststellungswirkung¹⁰⁸ im Maßnahmenbereich nur empfehlenden Charakter.

¹⁰² Hansmann, LR § 47 Rdnr. 31.

¹⁰³ Hansmann, LR § 47 Rdnr. 30, § 49 Rdnr. 2.

¹⁰⁴ Hansmann, LR § 49 Rdnr. 13, 30; Jarass, § 49 Rdnr. 4; Feldhaus, § 49 Rdnr. 3; Begr., BT-Drucks. 7/179, S. 45; a. M. Begr., BT-Drucks. 14/8450, S. 14.

¹⁰⁵ Vgl. allgemein Hansmann, LR § 49 Rdnr. 37; Jarass, § 49 Rdnr. 12.

¹⁰⁶ Hansmann, LR § 47 Rdnr. 30, § 49 Rdnr. 2.

¹⁰⁷ Hansmann, LR § 49 Rdnr. 56, 59; Jarass, § 49 Rdnr. 26.

¹⁰⁸ LAI, NVwZ 1991, 1161, 1163.

- 93 Örtliche Vorschriften sind wegen der Bezugnahme des § 47 Abs. 7 BImSchG auf § 49 Abs. 3 BImSchG nunmehr an sich auch gegenüber genehmigungsbedürftigen Anlagen zulässig, während sich § 49 Abs. 3 BImSchG im Übrigen auf Regelungsgebiete der Länder nach § 22 Abs. 2 BImSchG beschränkt.¹⁰⁹ Sie dürften aber nur für nicht genehmigungsbedürftige Anlagen Bedeutung haben, da die landesrechtlichen Ermächtigungen nicht weiter reichen.
- 94 In diesem Rahmen können auch besondere Anforderungen an Kleinf Feuerungsanlagen im Sinne der 1. BImSchV gestellt werden. § 19 1. BImSchV lässt weitergehende Vorschriften ausdrücklich zu, darunter auch immissionsbezogene Vorschriften. Dies gilt auch für Satzungen über Anschluss- und Benutzungszwang für Fernwärme oder bauplanerische Maßnahmen nach § 9 Nr. 23 oder 24 BauGB (s. unten IV 4).
- 95 Die Feststellungswirkung des Luftreinhalte- oder Aktionsplans hinsichtlich des Vorliegens schädlicher Umwelteinwirkungen oder der Gefahr einer Überschreitung gegenwärtig oder künftig geltender Immissionswerte und die Empfehlungswirkung der im Plan vorgesehenen Maßnahmen führen jedoch nur zu einer begrenzten Einwirkung der Luftreinhalteplanung. Der Ortsgesetzgeber hat insbesondere zu entscheiden, ob er überhaupt handeln will. Bei den Maßnahmen wird er die Vorschläge des Luftreinhalte- oder Aktionsplans stärker zu berücksichtigen haben, um inkonsistente Maßnahmen zu vermeiden.

3 Maßnahmen im Verkehrsbereich

a) Verkehrsregelnde Maßnahmen

- 96 Für den Verkehrsbereich erscheint § 40 Abs. 1 BImSchG als primäre Rechtsgrundlage für die Umsetzung des Luftreinhalte- und Aktionsplans, wenngleich deutliche Wirkungsgrenzen bestehen dürften. Die Straßenverkehrsbehörde ist zur Umsetzung der Maßnahmen verpflichtet. Der Vorbehalt "nach Maßgabe der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften" bezieht sich nur auf die verkehrstechnischen Modalitäten der Umsetzung, gibt der Straßenverkehrsbehörde, die ja bereits an der Aufstellung des Luftreinhalte- oder Aktionsplans beteiligt war (§ 47 Abs. 4 S. 2 BImSchG), aber kein Recht, über die Umsetzung des Plans nach ihrem Ermessen zu entscheiden. Die Sonderrechte nach § 35 StVO sind allerdings zu beachten. Dies betrifft etwa die Polizei, die Feuerwehr und den Rettungsdienst.
- 97 Ausnahmen nach § 40 Abs. 1 S. 2 BImSchG sind nur im Einvernehmen mit der Immissionsschutzbehörde zulässig. Sie setzen voraus, dass unaufschiebbare Gründe des Wohls der Allgemeinheit dies erfordern. Hierzu kann man ähnlich wie im Rahmen der bisherigen Smogverordnungen Verkehrsbewegungen insbesondere zur Sicherung der Versorgung mit Lebensmitteln und Energie, zur Kommunikation (Post) und zum Schutz von Leben und Gesundheit gegen unmittelbare Gefahren (z. B. Krankentransporte) rechnen.¹¹⁰ Ob auch die Aufrechterhaltung des öffentlichen Kraftfahrzeugverkehrs (z. B. Busverkehr, Anlieferungsverkehr) zum Wohl der Allgemeinheit gehört, hängt von der Verkehrsstruktur im betroffenen Gebiet ab; ggf. kann

¹⁰⁹ Hansmann, LR § 49 Rdnr. 58; Jarass, § 49 Rdnr. 22.

¹¹⁰ Begr., BT-Drucks. 14/8450, S. 12; Hansmann, LR § 40 Rdnr. 17.

entsprechend dem Programm der Verordnungsermächtigung nach § 40 Abs. 3 BImSchG eine Ausnahme für schadstoffarme Fahrzeuge gemacht werden.¹¹¹ Unaufschiebbar sind die Gründe des Gemeinwohls, wenn ein zeitlich späterer Straßenverkehr oder ein Verkehr ohne Kraftfahrzeuge unmöglich ist, überwiegend sind sie, wenn bei der Abwägung zwischen den Nachteilen der Unterlassung des Verkehrs (im bisherigen Umfang) und den Risiken für die menschliche Gesundheit durch die verkehrsbedingte Überschreitung der Immissionswerte die Nachteile im Verkehrsbereich eindeutig überwiegen. Es liegt auf der Hand, dass sich hier Unterschiede zwischen Luftreinhalte- und Aktionsplänen ergeben werden.

b) Polizeikooperation

- 98 Die Sicherstellung der Polizeikooperation bei der Durchsetzung von Verboten und Beschränkungen des Verkehrs, d. h. der Organisation und Durchführung ausreichender Kontrollen, im Einzelnen ist in erster Linie Sache der für die Umsetzung des Luftreinhalte- oder Aktionsplans zuständigen Straßenverkehrsbehörde. Die Immissionsschutzbehörde ist zwar mittelbar betroffen, da ein Misserfolg der Durchsetzung des Plans zu einer Planänderung oder zu planergänzenden Maßnahmen nötigen kann, die ganz oder teilweise in ihrer Zuständigkeit liegen. Dies gibt der Immissionsschutzbehörde jedoch keine Verwaltungskompetenz hinsichtlich der Umsetzung der Plans im Verkehrsbereich.
- 99 Sollte die Polizeikooperation verweigert werden, so muss die Straßenverkehrsbehörde die Fachaufsicht befragen, die ihrerseits ein Einvernehmen mit der Fachaufsicht für die Polizei suchen muss. Notfalls ist das unter III 3 dargestellte Koordinierungsverfahren auf Kabinettssebene einzuleiten.

c) Planfeststellungsverfahren und andere straßenrechtliche Maßnahmen

- 100 Hinsichtlich der Zulassung neuer Straßen oder der wesentlichen Änderung bestehender Straßen, die die Immissionsbelastungen in örtlichen Bereichen eines Gebiets verschärfen kann, ist umstritten, ob für sie, wie überwiegend angenommen, der Planungsvorbehalt nach § 47 Abs. 6 S. 2 BImSchG gilt,¹¹² oder ob eine strikte Beachtlichkeit des Luftreinhalteplans – der Aktionsplan ist wegen der Kurzfristigkeit der erforderlichen Maßnahmen von geringer praktischer Bedeutung – nach § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG besteht.¹¹³
- 101 Für die Lehre von der strikten Verbindlichkeit spricht, dass Planfeststellungen Zulassungsentscheidungen, keine Planung i. e. S., darstellen. Ferner ist anerkannt, dass das Planungsermessen der Planfeststellungsbehörde seine Grenze an zwingenden Vorschriften des materiellen Rechts findet. In diesem Zusammenhang kann sich die EU-rechtliche Umsetzungspflicht verstärkend auswirken. Von daher liegt es nahe, die

¹¹¹ Vgl. Hansmann, LR § 40 Rdnr. 17 f.

¹¹² Begr., BT-Drucks. 14/8450, S. 14; BT-Drucks. 11/4909, S. 23; Schulze-Fielitz, UPR 1992, 41, 43 f.; Trute, in Koch/Lechelt, S. 166 f.; im Ergebnis auch LAI, NVwZ 1991, 1161, 1162; wohl auch Hansmann, § 47 Rdnr. 21 (allgemein für Fachplanung).

¹¹³ VGH München, NVwZ 1994, 186, 187 (bezogen nur auf Immissionswerte); Jarass, NVwZ 2003, 257, 263, 265; ders., § 47 Rdnr. 19; Stettner, UL § 47 Rdnr. E 3.

Feststellungswirkung des Luftreinhalteplans, aber auch die Bindungswirkung der dort vorgesehenen Maßnahmen (z. B. eine Aussage, von einer geplanten Verkehrsmaßnahme Abstand zu nehmen, die den Verkehr in einem örtlichen Bereich vermehrt) anzuerkennen. Auch aus § 50 S. 2 BImSchG, der für Gebiete, in denen die Immissionswerte nicht überschritten werden, die Erhaltung der bestmöglichen Luftqualität lediglich als abwägungserheblichen Belang formuliert, lässt sich der Gegenschluss ziehen, dass bei Gefahr einer Überschreitung eine Bindung bestehen müsse. Schließlich ist, was im bisherigen Schrifttum nicht berücksichtigt ist, darauf hinzuweisen, dass Maßnahmen im Verkehrsbereich nunmehr das Einvernehmen der Straßenbaubehörde erfordern (§ 47 Abs. 4 S. 2 BImSchG). Dies gilt auch für wegerechtliche Maßnahmen, da der Begriff "Straßenverkehr" gegenstandsbezogen zu verstehen ist und sich daher nicht auf das Straßenverkehrsrecht beschränkt. Dagegen lässt sich jedoch das Abwägungsgebot anführen, das die Planfeststellung von gebundenen Entscheidungen im Bereich der Anlagenzulassung unterscheidet. Eine strenge Bindung an den Luftreinhalteplan über die Feststellungswirkung hinaus auch an die vorgesehenen Maßnahmen würde die nach dem Gesetz gebotene Abwägung verkürzen; der Luftreinhalte- oder Aktionsplan kann seiner Natur nach die im Planfeststellungsverfahren anzustellenden Detailerwägungen nicht völlig vorwegnehmen. Eine strikte Bindung würde insbesondere auch den Kostenvorbehalt des § 74 Abs. 2 S. 3 VwVfG obsolet werden lassen. § 50 S. 1 BImSchG verleiht der Gefahrenabwehr im Bereich des Immissionsschutzes zwar ein starkes Gewicht im Sinne eines Optimierungsgebots oder, wie neuerdings formuliert wird, einer Abwägungsdirektive,¹¹⁴ hebt aber das Abwägungsgebot nicht grundsätzlich auf. Überdies sind die Gesetzesverfasser von der Geltung des Planungsvorbehalts nach § 47 Abs. 6 S. 2 BImSchG ausgegangen.

- 102 Daher ist trotz des Einvernehmenserfordernisses der überwiegenden Auffassung der Vorzug zu geben, die zwar die Feststellungswirkung des Luftreinhalteplans und die Gewichtsverstärkung der Belange der Gefahrenabwehr bejaht, aber im Maßnahmenbereich die grundsätzliche Zulässigkeit einer beschränkten planerischen Abwägung annimmt. M. a. W. muss die Zielsetzung des Luftreinhalteplans akzeptiert werden, hinsichtlich der vom Plan vorgesehenen Maßnahmen besteht jedoch ein gewisser Spielraum. Eine Zurückstellung der Belange der Luftreinhaltung ist aber nur möglich, wenn und soweit der Luftreinhalte- oder Aktionsplan keine ausreichend detaillierten Aussagen enthält oder die Planung durch entgegenstehende Belange von hohem Gewicht geboten ist.¹¹⁵ Dies ist wie bei Ermessensentscheidungen vertretbar, weil die Immissionswerte ggf. auch durch andere Maßnahmen erreicht werden können.
- 103 Unabhängig vom Umfang der Bindungswirkung kann der Träger der Straßenbaulast durch einen Luftreinhalteplan wohl nicht dazu verpflichtet werden, aus Gründen der Einhaltung der Immissionswerte eine Bundesfernstraße zu verlegen oder neu zu planen, da hier ein Verstoß gegen § 16 Abs. 3 S. 3 FStrG – Vorrang der Bundesplanung vor der Orts- und Landesplanung – vorläge.¹¹⁶

¹¹⁴ Vgl. BVerwGE 71, 163, 165; BVerwG NVwZ 1989, 152 einerseits; BVerwGE 108, 248, 253; BVerwG, NVwZ 2001, 1155 andererseits.

¹¹⁵ Hansmann, LR § 50 Rdnr. 49f.; Jarass, § 50 Rdnr. 16; Schulze-Fielitz, GK § 50 Rdnr. 140 ff.

¹¹⁶ Begr., BT-Drucks. 14/8450, S. 14.

- 104 Bei anderen straßenrechtlichen Maßnahmen wie nachträglichen Schutzvorkehrungen nach § 75 Abs. 2 S. 2 VwVfG und der (Teil-)Einziehung von Straßen nach § 2 Abs. 4 FStrG und den Landesstraßengesetzen ist die Rechtslage differenzierter.
- 105 Entscheidungen über nachträgliche Schutzvorkehrungen sind gebundene Entscheidungen, sodass der Luftreinhalte- oder Aktionsplan die Voraussetzungen der Auferlegung der Maßnahmen einschließlich der Ausnahmeregelung nach § 75 Abs. 2 S. 3 VwVfG bindend konkretisieren kann. Allerdings sind der Anwendbarkeit des § 75 Abs. 2 S. 2 VwVfG bei Luftverunreinigungen schon aus tatsächlichen Gründen Grenzen gesetzt, und das Erfordernis der nicht vorhersehbaren Wirkungen engt den Anwendungsbereich der Vorschrift zusätzlich ein; insbesondere ist die Vorschrift kein Instrument zur Reaktion auf Verstärkungen des Schutzes Betroffener durch Rechtsänderung.
- 106 Von praktischer Bedeutung dürfte die Einziehung sowie die Teileinziehung von Straßen sein, die in § 2 Abs. 4 FStrG für Bundesfernstraßen und in den Landesstraßengesetzen für die sonstigen Straßen geregelt ist; bei Bundesfernstraßen gilt eine Teileinziehung (Widmungsbeschränkung) über die in § 2 Abs. 4 FStrG ausdrücklich geregelten Fälle hinaus allgemein als zulässig.¹¹⁷ Nach allen gesetzlichen Regelungen kann eine (Teil-)Einziehung einer Straße erfolgen, wenn das öffentliche Wohl dies gebietet. Diese Anforderung kann durch einen Luftreinhalteplan grundsätzlich bindend konkretisiert werden.¹¹⁸ Der Luftreinhalte- oder Aktionsplan könnte etwa Verbote des Lkw-Verkehrs, des Anlieferungsverkehrs für Gewerbebetriebe oder Verkehrszeiten als Inhalt einer Widmungsbeschränkung vorgeben. Im Allgemeinen sind solche Maßnahmen aber, da sie situationsbedingt und nicht dauerhafter Natur sind, bereits nach § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO zulässig. Teileinziehung kommt vor allem in Betracht, wenn die Beschränkungen auch durch bauliche Maßnahmen umgesetzt werden sollen.¹¹⁹ Rechtmäßig sind solche Vorgaben im Übrigen nur, soweit im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung die Anliegerbelange ausreichend berücksichtigt werden.¹²⁰ Hinsichtlich des in den gesetzlichen Regelungen eingeräumten Ermessens hat der Luftreinhalte- oder Aktionsplan wie auch sonst im Ermessensbereich nur eine ermessensleitende Funktion. Er kann die Ermessensentscheidung der Straßenbaubehörde daher nicht völlig vorwegnehmen. Fraglich ist darüber hinaus, ob § 16 Abs. 3 S. 3 FStrG bei Bundesfernstraßen nicht auch hier jeglicher Bindung entgegensteht. Diese Vorschrift bezieht sich auch auf Änderungen einer bestehenden Straße. Ihrem Sinn nach muss sie daher auch für Einziehungen und Teileinziehungen gelten.
- 107 Zu sonstigen Maßnahmen der Verkehrsplanung siehe IV 4.

¹¹⁷ BVerwG, DÖV 1966, 464, 465; Marschall/Schroeter/Kastner, Bundesfernstraßengesetz, 5. Aufl. 1998, § 2 Rdnr. 65; Kodal/Krämer, Straßenrecht, 6. Aufl. 1999, S. 290 f.

¹¹⁸ Vgl. zum Bebauungsplan BVerwGE 47, 144; Marschall/Schroeter/Kastner, Fn. 117, § 2 Rdnr. 78, 79.

¹¹⁹ Vgl. Steiner, DVBl. 1992, 1561, 1564 f.

¹²⁰ Vgl. BVerwG, NJW 1988, 432, 433; VGH Mannheim, NJW 1982, 402; Marschall/Schroeter/Kastner, Fn. 117, § 2 Rdnr. 73, 79; Kodal/Krämer, Fn. 117, S. 296; Rehbinder, ZUR 1994, 101, 105.

4 Planung (Bauleitplanung, Regionalplanung und Verkehrsplanung)

- 108 Bei Bauleitplänen ist nach dem Gesetz die Bindungswirkung des Luftreinhalte- oder Aktionsplans von vornherein im Sinne einer bloßen Berücksichtigungspflicht abgeschwächt. Soweit der Luftreinhalte- oder Aktionsplan planungsrechtliche Maßnahmen vorsieht, haben die Träger der Bauleitplanung dies bei ihren Plänen zu berücksichtigen.¹²¹ Die Regelung des § 47 Abs. 6 S. 2 BImSchG wird ergänzt durch die Rezeptionsklausel in § 1a Abs. 2 Nr. 1 BauGB (§ 1 Abs. 6 Nr. 7 Buchst. g BauGB n. F.).
- 109 Zum Teil wird allerdings die Auffassung vertreten, dass eine bloße Berücksichtigungspflicht hinsichtlich der Immissionswerte der EU-Luftreinerhaltungsrichtlinien im Widerspruch zum EU-Recht stehe, das eine strikte Pflicht begründe.¹²² Dem ist entgegenzuhalten, dass die EU-Richtlinien im Bereich der Luftqualität keine bestimmten Instrumente zur Umsetzung der Luftreinhalte- und Aktionspläne vorschreiben. Das Instrumentarium des § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG ist grundsätzlich ausreichend, um die Einhaltung der Immissionswerte zu gewährleisten. Ggf. muss der Luftreinhalte- oder Aktionsplan in Reaktion auf die Weigerung der Gemeinde, mit ihrer Bauleitplanung zur Erreichung der Immissionswerte beizutragen, revidiert oder es muss ein Aktionsplan erstmalig aufgestellt werden. Soweit aber die Gemeinde eine Planung beabsichtigt und sich der Bauleitplan ausnahmsweise als einzige oder unerlässliche Möglichkeit zur Einhaltung der Immissionswerte erweist, ist dem im Rahmen der Abwägung Rechnung zu tragen.¹²³
- 110 § 47 Abs. 6 S. 2 BImSchG begründet keine Pflicht zur Aufstellung oder Änderung eines Bebauungsplans zur Durchsetzung eines Luftreinhalte- oder Aktionsplans.¹²⁴ Verweigert sich der Ortsgesetzgeber, so liegt ein bestehender Belastungszustand vergleichbar etwa einer Altlast vor, der mit Planänderungen oder ordnungsrechtlichen Maßnahmen zu bewältigen ist. Darüber hinaus kann die Gemeinde durch Änderung des Regionalplans und die daraus folgende Anpassungspflicht (§ 1 Abs. 3 BauGB) zu Änderung ihrer Bauleitplanung angehalten werden. Dies kommt insbesondere in Betracht, wenn die Schaffung von Infrastruktureinrichtungen, etwa von Güterverteilungszentren, unerlässlich ist, um den gewerblichen Verkehr mit nicht schadstoffregulierten Dieselfahrzeugen aus den Stadtgebieten herauszuhalten. Die Berücksichtigungspflicht bezieht sich allein auf Planungsverfahren, die bereits eingeleitet worden sind. Dabei ist die Feststellungswirkung des Plans zu beachten, da diese der Berücksichtigungspflicht zugrunde liegt. Die Lockerung der Bindung bezieht sich nur auf die vom Plan vorgesehenen Maßnahmen.
- 111 Das Gewicht der durch die Berücksichtigungspflicht geschützten Belange ist allerdings nicht ganz klar. Zum Teil geht man davon aus, dass es sich um einen einfachen abwägungserheblichen Belang handle.¹²⁵ Von einem Teil des Schrifttums wird die Auffassung vertreten, dass der Luftreinhalte- oder Aktionsplan die Gewichtung des Belangs Luftreinhaltung in der Planung im Sinne einer Abwägungsdirektive oder

¹²¹ Begr., BT-Drucks. 14/8450, S. 14; Jarass, NVwZ 2003, 257, 265; ders., § 47 Rdnr. 19 f.; Schulze-Fielitz, UPR 1992, 41, 43; ders., GK § 47 Rdnr. 161.

¹²² Scheuing, GK § 48a Rdnr. 66; zweifelnd auch Jarass, NVwZ 2003, 257, 265.

¹²³ Vgl. Begr., BT-Drucks. 14/8450, S. 14.

¹²⁴ LAI, NVwZ 1991, 1161, 1163.

¹²⁵ Begr., BT-Drucks. 14/8450, S. 13 f.; Jarass, § 47 Rdnr. 19; Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 8. Aufl. 2002, § 1a Rdnr. 17; Ernst/Zinkahn/Bielenberg, Baugesetzbuch, Stand 2003, § 1a Rdnr. 58, 68.

eines Optimierungsangebots erhöhe.¹²⁶ Diese Auffassung dagegen trifft m. E. zu, weil sie die EU-rechtliche Gewichtsverstärkung besser reflektiert. Ihr ist zunächst im Anwendungsbereich des § 50 S. 1 BImSchG, also bei der räumlichen Zuordnung von Flächen zu bestimmten Nutzungen, zu folgen. Wenn der Bauleitplan die einzige oder auch nur wichtigste Möglichkeit zur Einhaltung der Immissionswerte durch Schutzmaßnahmen nach § 9 Nr. 23 oder Nr. 24 BauGB bildet, ist die Gewichtsverstärkung durch den Luftreinhalte- oder Aktionsplan hinsichtlich der von ihm vorgesehenen Maßnahmen aber ebenfalls zu beachten.

- 112 § 47 Abs. 6 S. 2 BImSchG gilt nach h. M. auch, wenn die Planfeststellung durch einen Bebauungsplan ersetzt wird (vgl. § 16 Abs. 3 FStrG und die Landesstraßengesetze, z. B. § 33 Abs. 2 HessStrG).¹²⁷
- 113 Entsprechendes gilt für die Regionalplanung sowie die Verkehrsplanung einschließlich der Verkehrsplanung auf kommunaler Ebene. Die im letzteren Bereich möglichen, für die Einschränkung der verkehrsbedingten Luftbelastungen bedeutsamen Maßnahmen wie ÖPNV-Förderung (Anbindung, Struktur und Preisgestaltung), Förderung des Radverkehrs, Verkehrsberuhigung, Lkw-Führung, Reduzierung des Güterverkehrs und Verkehrsverbote für schadstoffreiche Dieselfahrzeuge können auf Grund kommunaler Verkehrskonzepte geplant werden, hinsichtlich derer der Luftreinhalteplan grundsätzlich nur begrenzte Bindungswirkung im Sinne einer Berücksichtigungspflicht entfaltet. Zu beachten ist allerdings, dass für die Durchführung einzelner Maßnahmen je nach Struktur der Einschreitensermächtigung ggf. eine strikte Bindung an den Luftreinhalteplan bestehen kann (vgl. IV 3 c).

5 Wirkungsanalyse

- 114 Neben Maßnahmen zur Umsetzung des Luftreinhalte- oder Aktionsplans schreibt die 22. BImSchV auch eine periodische Überprüfung der Luftqualität vor, die auch der Feststellung der Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen dient (§ 10 Abs. 1 22. BImSchV). Dabei handelt es sich um Luftqualitätsuntersuchungen im Sinne des § 44 BImSchG, für die regelmäßig die Landesämter für Immissionsschutz, in Baden-Württemberg das Umweltministerium zuständig sind. Keine besonderen Zuständigkeitsregelungen gibt es für die Berichterstattung über die Durchführung des Luftreinhalteplans nach § 13 Abs. 1 Nr. 5 22. BImSchV. Hierzu dürften die für die Aufstellung des Luftreinhalte- oder Aktionsplans zuständigen Immissionsschutzbehörden verpflichtet sein, die die Daten bei den Behörden zu erheben haben, die für die Durchführung der im Plan vorgesehenen Maßnahmen zuständig sind.
- 115 Über die Regelung der §§ 10 Abs. 1, 13. Abs. 1 Nr. 5 22. BImSchV hinaus wird sich künftig aus der Richtlinie über die Umweltprüfung von Plänen und Programmen (RL 2001/42), die auch für Luftreinhalte- und Aktionspläne gilt, eine Verpflichtung zur Wirkungsanalyse hinsichtlich der Umweltprüfung ergeben. Die diesbezüglichen Zuständigkeitsregelungen bleiben abzuwarten. Wie die Zuständigkeitsspaltung im Bereich der Luftreinhalteplanung hinsichtlich Ermittlung der Luftqualität und Planaufstellung zeigt, besteht keine zwingende Notwendigkeit, eine einheitliche Zuständig-

¹²⁶ LAI, NVwZ 1991, 1161, 1163; Schulze-Fielitz, UPR 1992, 41, 43; ders., GK § 47 Rdnr. 161.

¹²⁷ Jarass, NVwZ 2003, 257, 265; ders., § 47 Rdnr. 19; Stettner, UL § 47 Rdnr. E 3.

keit für die Durchführung der Umweltprüfung und die Wirkungsanalyse zu begründen.

V Planunabhängige Maßnahmen

1 Allgemeines

- 116 Planunabhängige Maßnahmen zur Einhaltung der Immissionswerte der 22. BImSchV kommen einmal in Betracht, wenn keine Pflicht zur Aufstellung eines Luftreinhalteplans besteht. Dies ist insbesondere hinsichtlich der fortlaufenden Einhaltung der Immissionswerte nach deren Inkrafttreten der Fall, sofern nicht ein Aktionsplan aufzustellen ist.¹²⁸ Vor Inkrafttreten der Immissionsgrenzwerte ist ein Luftreinhalteplan solange nicht erforderlich, als die Luftbelastung über dem künftigen Immissionsgrenzwert, aber unter der Summe von Immissionsgrenzwert und Toleranzmarge liegt. Zweitens sind planunabhängige Maßnahmen zu treffen, wenn der Luftreinhalte- oder Aktionsplan nicht rechtzeitig aufgestellt worden ist oder sich als unzureichend erweist. Dabei ist im ersteren Fall allerdings vorrangig ein Aktionsplan aufzustellen, wie sich aus der Betonung des planerischen Instrumentariums in § 45 Abs. 1 S. 2 BImSchG ergibt.
- 117 Rechtsgrundlage für planunabhängige Maßnahmen zur Einhaltung der Immissionswerte ist § 45 Abs. 1 S. 1 BImSchG. Diese Vorschrift ist lediglich eine Aufgabennorm, die die Durchsetzung der Immissionswerte zur Pflichtaufgabe der zuständigen Behörden macht. Sie ist keine selbstständige Ermächtigungsgrundlage für Eingriffe in die Rechte Dritter, vielmehr müssen die Behörden auf bestehende Ermächtigungsgrundlagen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes oder anderer Gesetze zurückgreifen.¹²⁹ Dies ergibt sich aus dem Wortlaut, dem systematischen Zusammenhang und der Entstehungsgeschichte der Vorschrift. Auch die TA Luft 2002 geht im Ergebnis von dieser Vorstellung aus, da sie die Erteilung von Genehmigungen an die Einhaltung der Immissionswerte unabhängig davon knüpft, ob ein Luftreinhalte- oder Aktionsplan dies vorsieht (Nr. 4.2.1).

2 Anlagen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz

a) Zulassung neuer oder wesentlicher geänderter Anlagen

- 118 Entsprechend dem überwiegend vertretenen Verständnis, wonach sich die Immissionswerte der 22. BImSchV nicht allein an die Behörden richten, sondern die Grundpflicht der Betreiber nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG konkretisieren,¹³⁰ erscheint es zwingend, eine beantragte Neu- oder Änderungsgenehmigung zu versagen, wenn die Anlage einen signifikanten Beitrag zur Immissionsbelastung leistet und die Im-

¹²⁸ Begr., BT-Drucks. 14/8450, S. 12.

¹²⁹ Jarass, NVwZ 2003, 257, 264; Hansmann, LR § 45 Rdnr. 7; vgl. Begr., BT-Drucks. 14/8450, S. 12.

¹³⁰ Jarass, NVwZ 2003, 257, 262, 264; ders., § 48 a Rdnr. 12; Gerhold/Weber, NVwZ 2000, 1138, 1139; Scheuing, GK § 48a Rdnr. 62; vgl. Begr., BT-Drucks. 14/8450, S. 12.

missionswerte überschritten würden oder bereits überschritten sind. Im Gegensatz zum Luftreinhalteplan sind allerdings in diesem Zusammenhang die Toleranzmargen unerheblich, da es sich um reine Planungswerte handelt.¹³¹ Hansmann¹³² sieht dagegen in der bloßen Grenzwertüberschreitung keinen zwingenden Versagungsgrund, da sich die 22. BImSchV nur an die Behörden richte; erst durch die TA Luft würden die Immissionswerte gegenüber den Betreibern als Konkretisierung der Grundpflichten verbindlich. Hansmann gibt aber zu, dass die TA Luft auf Grund der Behördenbindlichkeit keine Luftverunreinigungen zulassen dürfe, deren Vermeidung durch die 22. BImSchV geboten sei. Dadurch, dass Nr. 4.2 TA die Immissionswerte der 22. BImSchV übernimmt, folgen aus den unterschiedlichen Auffassungen in der Sache keine abweichenden Ergebnisse.

- 119 Soweit eine Neuanlage oder wesentlich geänderte Anlage einen signifikanten Beitrag zur Luftbelastung leistet, ist daher gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 1, § 6 Nr. 1 BImSchG die Genehmigung zu versagen. Eine Kompensation durch Emissionsreduzierung in anderen Anlagen ist allerdings zulässig (vgl. Nr. 4.2.2 Buchst. b TA Luft).
- 120 Zweifelhaft ist die Frage, wie bei Neuanlagen und wesentlich geänderten Anlagen mit Immissionsgrenzwerten umzugehen ist, die erst zu einem künftigen Zeitpunkt in Kraft treten. Da nach der überwiegenden, auch hier vertretenen Auffassung Immissionswerte eine verbindliche Konkretisierung der Grundpflicht nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG darstellen, kann diese Konkretisierungswirkung erst für den Zeitpunkt des Inkrafttretens gelten, sofern der deutsche Verordnungsgeber keine besonderen Feststellungen trifft.¹³³ Andererseits muss sichergestellt sein, dass zu diesem Zeitpunkt die zu genehmigende Anlage keinen nennenswerten Beitrag zur Überschreitung der Immissionswerte leistet.¹³⁴
- 121 Der erst künftig geltende Immissionsgrenzwert hat daher Vorwirkungen, deren Umfang davon abhängt, inwieweit durch die behördliche Entscheidung eine für die Zukunft störungsträchtige Situation geschaffen wird oder nicht. Diesem Zweck dient Nr. 4.2.3 TA Luft, wonach mögliche Maßnahmen der Emissionsminderung an der Anlage, durch Einsatz anderer Rohstoffe oder Brennstoffe, durch Änderung im Verfahrensablauf oder der Ableitbedingungen für den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Immissionswerte auferlegt werden können; alternativ können aber auch Emissionsminderungen auf Grund des Luftreinhalteplans, auf Grund von Stilllegungen oder von Änderungen an anderen Quellen oder Quellengruppen oder der absehbaren Änderung der Immissionsentwicklung berücksichtigt werden.¹³⁵ Dabei muss die künftige Einhaltung der Immissionswerte sichergestellt sein, was vollziehbare Verwaltungsakte oder Prognosen mit hoher Wahrscheinlichkeit voraussetzt.¹³⁶

¹³¹ Gerhold/Weber, NVwZ 2000, 1138, 1139; Jarass, NVwZ 2003, 257, 260; Hansmann, LR TA Luft Nr. 4.2 Rdnr. 50.

¹³² LR Vorbem. 22. BImSchV Rdnr. 19; Vorbem. 3.1 EU Rdnr. 21; TA Luft Nr. 4.2 Rdnr. 4

¹³³ Vgl. aber Hansmann, LR TA Luft Nr. 4.2 Rdnr. 48.

¹³⁴ A. M. Gerhold/Weber, NVwZ 2000, 1138, 1139.

¹³⁵ Vgl. Hansmann, LR TA Luft Nr. 4.2 Rdnr. 52 ff.

¹³⁶ Hansmann, LR TA Luft Nr. 4.2 Rdnr. 57 ff.

b) Nachträgliche Anordnungen gegenüber genehmigungsbedürftigen Anlagen

- 122 Auch nachträgliche Anordnungen nach § 17 Abs. 1 BImSchG kommen als planunabhängige Maßnahmen zur Durchsetzung der Immissionswerte in Betracht, wie sich u. a. aus Nr. 4.2.3 Abs. 2 Buchst. b TA Luft ergibt. Die Immissionswerte konkretisieren den Gefahrenbegriff nach § 17 Abs. 1 BImSchG. Soweit im Schrifttum darauf hingewiesen wird, dass die Behörden hier auf Grund des ihnen eingeräumten Ermessens und des Bestandsschutzes der Betreiber nach § 17 Abs. 2 BImSchG einen größeren Spielraum besäßen,¹³⁷ ist allerdings zu beachten, dass § 17 Abs. 1 S. 2 BImSchG im Gefahrenbereich für den Regelfall – Sollvorschrift – die zuständige Behörde zu nachträglichen Anordnungen verpflichtet. Dementsprechend bestimmt Nr. 6.1.1 TA Luft, dass bei konkreten Gesundheitsgefahren nachträgliche Anordnungen stets geboten sind. Entsprechendes gilt bei den Immissionswerten der 22. BImSchV. Ggf. können auch Maßnahmen angeordnet werden, die über den Stand der Technik hinausgehen (Nr. 6.1.3 TA Luft).
- 123 Problematisch ist allerdings, wie zu verfahren ist, wenn mehrere Altanlagen in nennenswerter Weise zur Überschreitung der Immissionswerte beitragen. Nr. 6.1.4 S. 2 TA Luft bestimmt hierzu lediglich, dass die Eingriffsvoraussetzungen gegenüber allen Verursachern zu klären sind. Den Behörden ist also ein Auswahlermessen eingeräumt.¹³⁸ Dabei ist vor allem auf die Wirksamkeit der Maßnahmen einschließlich des Zeitbedarfs und die Belastung des jeweiligen Betreibers abzustellen.¹³⁹ Dies entspricht nicht ganz dem Programm des § 47 Abs. 4 S. 1 BImSchG, weil der Gesichtspunkt eines angemessenen Beitrags der einzelnen Emittenten entsprechend ihrem Verursacheranteil nicht besonders berücksichtigt wäre.
- 124 Soweit ein Immissionswert erst zu einem späteren Zeitpunkt in Kraft tritt, ermächtigt Nr. 6.1.5 TA Luft die zuständigen Behörden, nach ihrem Ermessen einen Beitrag bestehender Anlagen zur Überschreitung bis zum Ablauf der Übergangsfrist zuzulassen. Die erforderlichen Maßnahmen zur Einhaltung der Werte können im Rahmen eines Luftreinhalteplans, aber auch zuvor nach § 45 Abs. 1 S. 1, § 17 Abs. 1 BImSchG durch Fristsetzung nachträglicher Anordnungen getroffen werden. Die Einhaltung des Standes der Technik oder Maßnahmen mit geringem Aufwand können ggf. sofort verlangt werden.¹⁴⁰

c) Nicht genehmigungsbedürftige Anlagen

- 125 Bei nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen ist die Grenze des Standes der Technik (§ 22 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG) nur überwindbar, wenn eine Landesverordnung nach § 47 Abs. 7 oder § 49 Abs. 1 BImSchG oder eine ortsrechtliche Vorschrift nach § 47 Abs. 7 S. 2, § 49 Abs. 3 BImSchG dies vorsehen. Die betreffenden Ermächtigungen beziehen sich auf die Überschreitung der Immissionswerte bzw. knüpfen an den Gefahrenbegriff an, sodass sie unabhängig vom Bestehen eines Luftreinhalteplans eingreifen. Zu Einzelheiten siehe oben IV 2 c.

¹³⁷ Jarass, NVwZ 2003, 257, 263, f., 265.

¹³⁸ Hansmann, LR Nr. 6.1 TA Luft Rdnr. 17.

¹³⁹ Vgl. Hansmann, LR § 17 Rdnr. 175; LAI, UPR 1987, 37, 38.

¹⁴⁰ Vgl. Hansmann, LR TA Luft Nr. 6.1 Rdnr. 21.

d) Widerruf von Genehmigungen, Untersagung und Stilllegung von Anlagen

- 126 Die §§ 21 Abs. 1 Nr. 5, 25 Abs. 2 BImSchG kommen unabhängig vom Bestehen eines Luftreinhalte- oder Aktionsplans in Betracht, wenn Immissionswerte überschritten sind oder deren Überschreitung zu erwarten ist. Dies ist von der zuständigen Behörde selbstständig festzustellen. Die Anforderungen an die Ausübung des behördlichen Ermessens sind weitgehend identisch. Bei mehreren Anlagen besteht Auswahlermessung.

3 Maßnahmen im Verkehrsbereich

a) Verkehrsregelnde Maßnahmen

- 127 Maßnahmen nach § 45 Abs. 1 S. 1 BImSchG sind nicht nur auf Grund des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, sondern auch nach anderen Gesetzen zu treffen. Im Verkehrsbereich kommt insbesondere § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO in Betracht.¹⁴¹ Diese Vorschrift dient u. a. der Abwehr konkreter Gesundheitsgefahren durch Luftverunreinigungen im Verkehr.¹⁴² Dabei kann im vorliegenden Fall offen bleiben, ob es unterhalb einer zu erwartenden Überschreitung der Immissionswerte der 22. BImSchV je nach örtlicher Situation noch einen Schutz gegen nicht konkret gefährliche, aber "unzumutbare" Abgasbelastung geben kann (was etwa für Ozon von Bedeutung ist).¹⁴³ § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO ist zur Rezeption der Immissionswerte der 22. BImSchV grundsätzlich geeignet. Deren Überschreitung stellt eine Gefahrenlage im Sinne dieser Vorschrift dar. Jedoch besteht ein weites Ermessen der Straßenverkehrsbehörde, die zwischen den Belangen der von den Abgasen Betroffenen, den Belangen der durch die vorgesehenen Maßnahmen (z. B. Umleitungen) zusätzlich belasteten Straßenanlieger und den Verkehrsbedürfnissen abzuwägen hat. Dies gilt grundsätzlich auch im Gefahrenbereich, sodass regelmäßig nur ein Bescheidungsanspruch besteht.¹⁴⁴
- 128 Nach der bisherigen Praxis hat sich die Vorschrift als wenig wirksam erwiesen. Auch bei Gesundheitsgefahren hat die Rechtsprechung eine Reduzierung des behördlichen Ermessens auf Null regelmäßig abgelehnt.¹⁴⁵ Es fragt sich, ob die zwingende Natur der Immissionswerte der EG-Luftqualitätsrichtlinien und die daraus folgende Pflicht der Mitgliedstaaten, deren Einhaltung sicherzustellen (Art. 7 Abs. 1, 3, Art. 8 Abs. 3 LQRRL), nicht zu einer Einschränkung des behördlichen Ermessens nötigen, wenn

¹⁴¹ Zu § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 StVO siehe etwa BVerwG, NJW 1987, 1096; NZV 2003, 601; VG München, UPR 1993, 277; Schenke, WiVerw. 1993, 145, 177 ff., 190 ff.

¹⁴² BVerwGE 59, 221, 228 = NJW 1980, 1640; BVerwGE 74, 234, 236 = NJW 1986, 2655; BVerwG, Buchholz 442.151 § 45 StVO Nr. 25; BVerwG, NZV 2000, 386; OVG Münster, NVwZ-RR 1998, 627, 630, 631; Jaxt, NJW 1986, 2228, 2232; Hentschel, Straßenverkehrsrecht, 37. Aufl. 2003, § 45 Rdnr. 29; Koch/Mengel, NuR 2000, 1, 4; Hofmann, Der Schutz vor Immissionen des Verkehrs, 1997, S. 116 ff.

¹⁴³ So VG Berlin, NVwZ-RR 1996, 257, 259; VG Frankfurt, NVwZ-RR 1997, 92, 93.

¹⁴⁴ BVerwGE 74, 234, 238; BVerwG, NZV 2000, 386; OVG Münster, NVwZ-RR 1998, 627, 631; OVG Bremen, VRS 1979, 317; OVG Berlin, ZUR 1999, 164, 165; VG Frankfurt, NVwZ-RR 1997, 92, 93; Schulze-Fielitz, GK § 40 Rdnr. 171.

¹⁴⁵ Vgl. die in Fn. 144 genannten Entschädigungen; ausführlich VG Frankfurt, NVwZ-RR 1997, 92-95.

der Straßenverkehr einen erheblichen Beitrag zur Luftbelastung leistet. Dies wird im Schrifttum überwiegend angenommen¹⁴⁶ und erscheint jedenfalls dann zwingend, wenn auf den Verkehrsbereich der ganz überwiegende Anteil an der Überschreitung von Immissionswerten entfällt, die bereits in Kraft sind. Bei anderen Konstellationen kann das behördliche Ermessen nach der Natur der Sache nicht völlig ausgeschlossen sein, weil es nicht nur um Emissionsreduzierung zur Einhaltung der Immissionswerte, sondern auch um eine gerechte Lastenverteilung zwischen den verschiedenen Verursachergruppen geht.

- 129 Insoweit könnte man erwägen, ob § 47 Abs. 4 S. 1 BImSchG über Luftreinhalte- und Aktionspläne sowie Landesverordnungen nach § 47 Abs. 7 BImSchG hinaus eine allgemeine Wertung zugrunde liegt, die auch bei planunabhängigen Einzelmaßnahmen im Grundsatz zu beachten ist. Damit könnte ein Hin- und Herschieben der Verantwortlichkeit zwischen den Verursachern oder Verursachergruppen bzw. den jeweils zuständigen Behörden mit der Folge einer möglichen Verfehlung der Immissionswerte vermieden werden. § 47 Abs. 4 S. 1 BImSchG beschränkt sich nach dem Gesetz auf Fälle, in denen ein planmäßiges Vorgehen der Behörden mit entsprechenden Kooperationspflichten vorgesehen ist. Dies gilt auch im Fall der Landesverordnung, selbst wo diese vom zuständigen Minister erlassen wird, da dann die Konfliktlösungsregelungen der Länderverfassungen oder Geschäftsordnungen der Landesregierung eingreifen. Bei Einzelentscheidungen müssten Koordinationsleistungen von Behörden erbracht werden, deren Zusammenarbeit nicht geregelt ist. Eine strenge Bindung an § 47 Abs. 4 S. 1 BImSchG kommt daher nicht in Betracht. Hätte der Gesetzgeber diese auch auf den planunabhängigen Bereich erstrecken wollen, so hätte es nahe gelegen, dies wie im Fall des § 47 Abs. 7 S. 2 BImSchG besonders zu bestimmen.
- 130 Vorwirkungen erst künftig in Kraft tretender Immissionsgrenzwerte kommen im Hinblick auf die Natur verkehrsregelnder Maßnahmen grundsätzlich nicht in Betracht, da durch Unterlassen solcher Maßnahmen eine künftige störungsträchtige Situation nicht verfestigt werden kann.

b) Planfeststellungen und andere straßenrechtliche Maßnahmen

- 131 Bei Planfeststellungen kann an die oben hinsichtlich des Luftreinhalteplans angesprochenen Streitfragen angeknüpft werden. Die Immissionswerte der 22. BImSchV stellen grundsätzlich zwingende Vorgaben auch für Planfeststellungsverfahren dar, wenn der Verkehr auf der geplanten oder wesentlich geänderten Straße einen nennenswerten Beitrag zur Überschreitung der Immissionswerte leistet.¹⁴⁷ Sie schalten aber das Abwägungsgebot nicht völlig aus. Dem Abwägungsgebot ist allerdings das Gebot der Problembewältigung, d. h. der umfassenden Berücksichtigung aller von der Planung betroffenen Belange, und das Verbot der Konfliktverlagerung immanent. Die Planfeststellungsbehörde muss daher die Auswirkungen der Planung auf den

¹⁴⁶ Scheuing, GK § 48a Rdnr. 63; Hansmann, LR § 48 Rdnr. 18; Koch, ZUR 1995, 190, 191; Koch/Mengel, NuR 2000, 1, 4; Beaucamp, Innerstädtische Verkehrsreduzierungen mit ordnungsrechtlichen und planungsrechtlichen Mitteln, 1997, S. 85; ebenso BR, BT-Drucks. 14/8450, S. 16; zweifelnd Jarass, NVwZ 2003, 257, 265 f.; ders., § 48a Rdnr. 12a.

¹⁴⁷ Insoweit zutreffend VGH München, NVwZ 1994, 186, 187; Jarass, NVwZ 2003, 263, 265; ders., § 48a Rdnr. 12; Scheuing, GK § 48a Rdnr. 66.

gesamten betroffenen Raum einschließlich städtebaulicher Belange in Rechnung stellen und darf die Lösung der durch sie aufgeworfenen Konflikte grundsätzlich nicht nachgeordneten Entscheidungen überlassen.¹⁴⁸ Hiervon gibt es aber Ausnahmen. So kann eine sich mit hoher Wahrscheinlichkeit abzeichnende Entlastung der Umweltsituation in der Umgebung bei der Entscheidung berücksichtigt werden.¹⁴⁹ Sachlich begründete und in der Abwägung berücksichtigte Entscheidungsvorbehalte, d. h. Vorbehalte einer künftigen Ergänzung des Planfeststellungsbeschlusses, sind zulässig, wenn sie nicht den Kern der Entscheidung betreffen; dies gilt insbesondere für Schutzauflagen im Sinne des § 74 Abs. 2 S. 2 VwVfG.¹⁵⁰ Danach ist eine Kompensation der Zusatzbelastung auf Grund der Planung durch Maßnahmen anderer Art, etwa durch integrierte Verkehrsplanung oder auf Grund einer Verordnung nach § 47 Abs. 7 BImSchG, grundsätzlich möglich, insbesondere wenn die Kosten von Schutzmaßnahmen an der Straße (z. B. Einkapselung eines Straßenabschnitts und Absaugen der Luftschadstoffe) prohibitiv wären (vgl. § 74 Abs. 2 S. 3 FStrG).¹⁵¹ Die Ausübung des Planungsermessens der Planfeststellungsbehörde ist allerdings nur fehlerfrei, wenn solche kompensatorischen Maßnahmen auch sichergestellt sind. Je größer der Beitrag des Straßenverkehrs auf der geplanten Straße zur Überschreitung der Immissionswerte ist, desto stärker reduziert sich das Ermessen der Planfeststellungsbehörde. Wesentlich freier gestellt ist die Planfeststellungsbehörde in einer Sanierungssituation, z. B. wenn durch Planfeststellung einer Umleitung ein Belastungsgebiet entlastet werden soll, dies aber mit zusätzlichen Belastungen im Nahbereich der Umleitung verbunden ist. Hier kann der Planfeststellungsbeschluss rechtmäßig sein, wenn er insgesamt zur Verbesserung der Luftqualität beiträgt.¹⁵²

132 Das Bundesverwaltungsgericht hat in zwei Urteilen vom 26.5.2004 wegen des Ausbaus der B 170 in Dresden¹⁵³ klargestellt, dass die Aufgabe, die Einhaltung der Grenzwerte sicherzustellen, durch das Gesetz nicht vorhabenbezogen der Planfeststellungsbehörde, sondern gebietsbezogen den Immissionsschutzbehörden zugewiesen sei, denen insbesondere das Planungsinstrumentarium des Gesetzes zur Verfügung stehe. Allerdings werde die Planfeststellungsbehörde ihrer allgemeinen Pflicht, die von einem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange abzuwägen und dabei durch die Planung geschaffene Probleme zu bewältigen, nicht gerecht, wenn sie ein Vorhaben zulasse, obgleich absehbar sei, dass dieses die Möglichkeit ausschließe, die Einhaltung der Grenzwerte mit den Mitteln der Luftreinhalteplanung zu sichern. Diese für die Vorwirkung künftig geltender Immissionswerte getroffene Feststellung muss erst recht gelten, wenn eine Überschreitung bereits in Kraft befindlicher Immissionswerte zu erwarten ist.

133 Bei anderen straßenrechtlichen Maßnahmen, insbesondere Entwidmungen, sind die Immissionswerte ein maßgeblicher Gemeinwohlbelang, jedoch sind die Ermessensspielräume der Straßenbehörde hier naturgemäß weiter, weil es nicht um die Verur-

¹⁴⁸ BVerwGE 52, 237, 245 f.; 56, 110, 123; 57, 297, 302; 61, 305, 311; 71, 150, 162; 90, 42, 48 ff.; 102, 331, 346 f.; BVerwG, NVwZ-RR 1991, 601; Steinberg/Berg/Wickel, Fachplanung, 3. Aufl. 2000, § 3 Rdnr. 90 ff.; Kühling/Herrmann, Fachplanungsrecht, 2. Aufl. 2000, Rdnr. 406.

¹⁴⁹ BVerwG, DVBl. 1988, 536; NVwZ-RR 1991, 129 (LS); VGH Mannheim, DVBl. 1990, 108; Steinberg/Berg/Wickel, oben Fn. 148, § 3 Rdnr. 93.

¹⁵⁰ BVerwGE 61, 307, 312; 71, 150, 162; 102, 331, 346 f.; BVerwG, NVwZ 1986, 640; Steinberg/Berg/Wickel, oben Fn. 148, § 3 Rdnr. 133 f.; Kühling/Herrmann, oben Fn. 148, Rdnr. 267 f.

¹⁵¹ Vgl. Jarass, NVwZ 2003, 257, 263, 265; ders., § 48a Rdnr. 12.

¹⁵² Vgl. BVerwGE 56, 110, 131; 59, 253, 264; 107, 350, 356 f.; s. näher unten Tz. 136.

¹⁵³ 9 A 5.03 und 9 A 6.03, zitiert nach der Pressemitteilung.

sachung einer Überschreitung der Immissionswerte, sondern um die Frage geht, inwieweit die Straßenbehörde durch aktives Tun zu einer Sanierung beitragen muss.

- 134 Von besonderer praktischer Bedeutung ist die Frage, ob Planfeststellungsbeschlüsse die Vorwirkungen erst künftig in Kraft tretender Immissionsgrenzwerte beachten müssen. Das Bundesverwaltungsgericht hat in den genannten Urteilen vom 26.5.2004¹⁵⁴ den Vorrang der Luftreinhalteplanung betont und ausgeführt, es falle nicht in den Verantwortungsbereich der Planfeststellungsbehörde, bei ihrer Entscheidung über ein einzelnes Straßenbauvorhaben die Einhaltung der erst künftig geltenden Immissionswerte im Vorgriff auf eine noch ausstehende Luftreinhalteplanung zu gewährleisten. Allerdings ergeben sich Schranken der Entscheidungsfreiheit der Planfeststellungsbehörde aus dem Gebot der Konfliktbewältigung. Die zuständige Behörde darf nicht durch eigene Planungen eine störungsträchtige Situation für die Zukunft schaffen, deren spätere Beseitigung, etwa durch (Teil-)Einziehung, nicht sichergestellt ist oder doch erhebliche Kosten verursachen würde. Ggf. muss der Planfeststellungsbeschluss mit einem entsprechenden Vorbehalt nachträglicher Schutzvorkehrungen oder Widmungsbeschränkungen versehen werden. Auch im Übrigen ist die Vorwirkung der Immissionswerte zu beachten, sofern nicht zu erwarten ist, dass die künftige Einhaltung der Werte ohne weiteres durch andere Maßnahmen sichergestellt werden kann. Das Bundesverwaltungsgericht¹⁵⁵ will insoweit der "richtungweisenden Bedeutung" der Grenzwerte durch die Verpflichtung des Vorhabenträgers Rechnung tragen, einen die Wahrung der Grenzwerte gewährleisten Maßnahmenkatalog vorzulegen.

4 Planung (Bauleitplanung, Regionalplanung und Verkehrsplanung)

- 135 Aufgabe der Bauleitplanung ist es u. a., schädlichen Umwelteinwirkungen mit den Mitteln der Planung vorzubeugen.¹⁵⁶ Nach § 1 Abs. 5 S. 2 Nr. 1 und 7 BauGB (§ 1 Abs. 6 Nr. 1 und 7 BauGB n. F.) sind die allgemeinen Anforderungen an gesunde Lebens- und Arbeitsverhältnisse und die Belange des Umweltschutzes im Aufstellungsverfahren bei der Abwägung (§ 1 Abs. 6 BauGB, § 1 Abs. 7 BauGB n. F.) zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang stellen nach allgemeiner Auffassung die Immissionswerte der 22. BImSchV eine wichtige Vorgabe für die Bauleitplanung dar.¹⁵⁷ § 48a Abs. 2 S. 2 BImSchG erkennt dabei aber das Abwägungsgebot grundsätzlich an, sodass nicht völlig ausgeschlossen ist, dass die Immissionswerte in der Planung "weggewogen" werden können. Allerdings kann sich aus § 50 S. 1 BImSchG eine Gewichtsverstärkung des Immissionsschutzes ergeben. Diese Vorschrift schreibt eine Zuordnung der für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Gebiete in der Weise vor, dass schädliche Umwelteinwirkungen auf Wohngebiete möglichst vermieden werden (Trennungsprinzip). § 50 S. 1 BImSchG wurde bisher als Optimierungsgebot und wird neuerdings als Abwägungsdirektive angesehen, ohne dass die unterschiedliche Terminologie sachliche Auswirkungen hat.¹⁵⁸ Die Belange der Luftreinhaltung müssen mit dem ihnen zukommenden Gewicht in die planerische

¹⁵⁴ Oben Fn. 153.

¹⁵⁵ Oben Fn. 153.

¹⁵⁶ Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 8. Aufl. 2002, § 1 Rdnr. 52 ff.

¹⁵⁷ Jarass, § 48a Rdnr. 12; LAI, NVwZ 1991, 1161, 1163.

¹⁵⁸ Siehe den Nachw. oben Fn. 114.

Abwägung eingehen. Dies schließt jedoch in bestehenden Gemengelagen differenzierte Lösungen nicht aus. Eine Zurückstellung der Belange der Luftreinhaltung ist zulässig, wenn die Planung durch entgegenstehende Belange von hohem Gewicht zwingend geboten ist. Auch wenn man feststellen kann, dass das Grenzwertsystem der 22. BImSchV mit einheitlichen Anforderungen für Wohn- und Gewerbegebiete in einem gewissen Gegensatz zum bauplanerischen Konzept der räumlichen Differenzierung steht, wird man den Willen des Gesetzgebers, das planungsrechtliche Abwägungsgebot bei der Umsetzung der Immissionsgrenzwerte der EG-Luftqualitätsrichtlinien zu erhalten, respektieren müssen. Ähnliches trifft für das Gebot der Konfliktbewältigung zu, wonach von jedem Bauleitplan verlangt werden muss, dass er die durch ihn aufgeworfenen Konflikte bewältigt.¹⁵⁹ Da dies in Gemengelagen faktisch unmöglich ist, muss es ausreichen, dass der Bebauungsplan die vorhandene Immissionssituation für die Betroffenen jedenfalls teilweise verbessert oder einer weiteren Verschlechterung entgegenwirkt.¹⁶⁰ Überdies gilt bei der Bauleitplanung das Verbot der Konfliktverlagerung nur in einer abgeschwächten Form, die dem geringeren Detaillierungsgrad und der geringeren Reichweite der Regelungsbefugnisse der Bauleitplanung entspricht. Durch die Planung aufgeworfene immissionsschutzrechtliche Probleme müssen nicht notwendig mit den Mitteln der Planung gelöst werden, wenn sachgerechte Lösungen im immissionsschutzrechtlichen Verfahren geboten oder zu erwarten sind.¹⁶¹ Bei Bebauungsplänen, die sich auf ein konkretes Projekt beziehen, wie z. B. den Bau einer Straße, gelten allerdings strengere Anforderungen.¹⁶²

- 136 Im Einzelnen ist zu unterscheiden, ob die Bauleitplanung durch Festsetzung neuer unverträglicher Nutzungen zu einer Überschreitung oder Verschärfung der Überschreitung von Immissionswerten beiträgt oder ob es lediglich darum geht, Überschreitungen in bestehenden Gemengelagen in gewissem Umfang zu tolerieren. Im ersteren Fall reduziert sich das Planungsermessen, weil alle Behörden der Mitgliedstaaten gehalten sind, Maßnahmen zu unterlassen, die zu einer Überschreitung der Immissionswerte führen, ohne dass eine anderweitige Kompensation in Betracht kommt. Auf Grund des Vorrangs der Luftreinhalteplanung sind allerdings zu allererst deren Möglichkeiten auszuschöpfen. Denkbar wäre z. B. die erstmalige Aufstellung oder Änderung eines Aktionsplans, worauf die Gemeinde bei Anhaltspunkten einer Grenzwertüberschreitung durch Anrufung der Immissionsschutzbehörde hinzuwirken hätte. Dies stellt keine unzulässige Konfliktverlagerung dar, da der Plan seinerseits auch Festlegungen für die Bauleitplanung treffen könnte, die die Gemeinde jedenfalls berücksichtigen muss. Lässt sich über Maßnahmen im Bereich der Luftreinhalteplanung zulasten anderer Verursachergruppen keine Einigung erzielen, so fragt es sich, welche Rechtsposition die Gemeinde hat, wenn die Aufstellung oder Änderung des Plans zu Unrecht verweigert wird. Hier dürfte die Gemeinde im Hinblick auf die kommunale Planungshoheit und deren Anerkennung in § 47 Abs. 6 S. 2 BImSchG – bloße Berücksichtigungspflicht – berechtigt sein, die beabsichtigte Planung durchzuführen und die Immissionsschutzbehörde in Zugzwang zu setzen. Ist dagegen eine Re-

¹⁵⁹ Vgl. dazu Gaentzsch, in Stich/Schlichter, Baugesetzbuch, 3. Aufl. 2003, § 1 Rdnr. 79; Hoppe/Beckmann, NuR 1988, 6; Pfeifer, DVBl. 1989, 337.

¹⁶⁰ BVerwG, NVwZ 1990, 263; 1992, 663; Menke, Bauleitplanung in städtebaulichen Gemengelagen, 1984, S. 45 ff.; Ritter, NVwZ 1984, 611; Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 8. Aufl. 2002, § 1 Rdnr. 118 ff.

¹⁶¹ BVerwGE 69, 30, 35; BVerwG, NVwZ 1988, 351, 353; 1989, 659 f.; NVwZ-RR 1995, 130, 131; 1998, 483 f.; Battis/Krautzberger/Löhr, BauG, 8. Aufl. 2002, § 1 Rdnr. 119 f.

¹⁶² OVG Berlin, BRS 39 Nr. 18; OVG Lüneburg, BRS 42 Nr. 10; Kühling/Herrmann, oben Fn. 148, Rdnr. 232.

duzierung der Belastung mittels Luftreinhalteplanung ohne Einbeziehung der kommunalen Planung nicht möglich, im Lichte der Wertung des § 47 Abs. 4 BImSchG – Maßgeblichkeit des Verursacheranteils - unangemessen oder auf Grund der Kosten unverhältnismäßig, so ist die Gemeinde in der Pflicht; sie darf dann nicht durch eigene Planungen die Belastungssituation so verändern, dass die Immissionswerte nicht eingehalten werden. Dies gilt insbesondere für die Ausweisung eines Industriegebiets in der Nähe eines bereits stark belasteten Wohngebiets oder eines Wohngebiets in der Nähe einer belasteten Straße. Planungen dieser Art sind bereits nach herkömmlichem Verständnis auf Grund des Trennungsprinzips unzulässig.¹⁶³ Auch wenn durch eine Hochhausbebauung in einem bisher unbebauten Gebiet oder eine Verdichtung der Nutzung in einem bebauten Gebiet und die damit verbundene schlechtere Durchlüftung nunmehr die Immissionswerte überschritten werden, ist die Gemeinde grundsätzlich in gleicher Weise in der Pflicht, da sie es ist, die durch ihre Planungen die vorgegebene Belastungssituation nachteilig verändert. Auch hier ist nur eine begrenzte Konfliktverlagerung möglich. In Sanierungsfällen besteht ein größerer Spielraum. Dies gilt insbesondere für Sanierungsplanungen, die zu einer Umverteilung von Belastungen, aber zugleich zu einer Verbesserung der Luftqualität im Plangebiet insgesamt führen. Solche relativen Verbesserungen für einen größeren Raum sind zulässig, auch wenn die Grenzwertüberschreitung nicht gänzlich beseitigt wird. Die Vorwirkungen künftig geltender Immissionswerte sind ähnlich wie im Bereich der Planfeststellung nur in begrenztem Umfang zu beachten; es gilt auch hier der Vorrang der Luftreinhalteplanung.

137 Entsprechendes gilt für die Regionalplanung (§ 2 Abs. 2 Nr. 1, 5, 7, 8 ROG, § 50 S. 1 BImSchG) sowie die Verkehrsplanung (allgemeines Abwägungsgebot).

138 Auch wenn nicht zu erwarten ist, dass die Immissionswerte überschritten werden, ist nach § 50 S. 2 BImSchG bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen die Erhaltung der bestmöglichen Luftqualität als Belang zu berücksichtigen. Diese Vorschrift erhebt das "Verschlechterungsverbot" zu einem abwägungserheblichen Belang insbesondere im Sinne des § 1 Abs. 5 Nr. 7, Abs. 6 BauGB.¹⁶⁴ In der Neufassung des Baugesetzbuchs von 2004 findet sich nunmehr eine ausdrückliche Rezeptionsklausel (§ 1 Abs. 6 Nr. 7 Buchst. h). Dem Abwägungsgebot als Voraussetzung für eine sachgemäße Abwägung zugeordnet ist die Pflicht zur Ermittlung und Feststellung des abwägungserheblichen Materials.¹⁶⁵ Die Gemeinde muss also in jedem Verfahren der Bauleitplanung feststellen, inwieweit auf Grund der konkreten Umstände die Belange der Luftreinhaltung durch die Planung berührt sein könnten und ob sie nur geringfügig betroffen sind; in letzterem Fall können sie bei der Abwägung außer Betracht bleiben.¹⁶⁶ Andernfalls sind weitergehende Untersuchungen über die Auswirkungen der Planung anzustellen und bei der Abwägung zu berücksichtigen. § 50 S. 2 BImSchG verleiht dem Verschlechterungsverbot aber keinen Vorrang in der Planung.

¹⁶³ Vgl. BVerwGE 45, 309, 312 ff.

¹⁶⁴ Jarass, NVwZ 2003, 257, 265.

¹⁶⁵ BVerwGE 34, 301, 305; 45, 309, 312 ff.

¹⁶⁶ BVerwGE 59, 87, 102 ff.; VGH Kassel, UPR 1985, 220; Söfker, in Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 1 Rdnr. 144; Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 8. Aufl. 2002, § 1 Rdnr. 96, 116.

VI Kostenfragen

1 Allgemeine Grundsätze

- 139 Im Zusammenhang mit der Luftreinhalteplanung und deren Umsetzung kann sich die Frage, wer für die Kosten von Planungen oder Maßnahmen aufkommen muss, als Hindernis für die Einhaltung der Immissionswerte erweisen. Dieser Problematik ist im Folgenden nachzugehen.
- 140 Fragen der Lastenverteilung für staatliche Aufgabenwahrnehmung werden auf der Grundlage des Art. 104a Abs. 1, 2 GG vor allem im Verhältnis zwischen Bund und Ländern diskutiert. Nach dieser Vorschrift sind die Kosten grundsätzlich von derjenigen Einheit zu tragen, bei der die Aufgaben anfallen, d. h. die für die Verwaltung zuständig ist. Die (Verwaltungs-)Aufgaben bestimmen die Ausgaben (Konnexitätsprinzip). Dagegen kommt es nicht darauf an, wer die Verwaltungstätigkeit veranlasst hat.¹⁶⁷ Das interne Verhältnis zwischen den Ländern und den Gemeinden bestimmt sich nach h. M. nicht nach Art. 104a GG,¹⁶⁸ sondern nach Landesrecht. Hier werden auch grundsätzlich abweichende Konzepte der Konnexität, etwa im Sinne einer Kostenverantwortung des Landes bei Veranlassung von Verwaltungstätigkeit der Gemeinden (Vollzugskausalität oder Veranlasserprinzip) diskutiert. Den Landesverfassungen liegt unausgesprochen das als selbstverständlich geltende Prinzip zugrunde, dass die Verwaltungsverantwortung grundsätzlich die Finanzierungsverantwortung nach sich zieht, sodass bei landeseigener Verwaltung der Verwaltungsträger auch Kostenträger ist. Mit diesem Grundverständnis regeln die Landesverfassungen und Gemeindeordnungen das Verhältnis zwischen Land und Gemeinden in besonderen Vorschriften. Dabei sehen sie überwiegend einen bloßen Regelungsauftrag des Gesetzgebers über einen Kostenausgleich bei Übertragung von staatlichen Aufgaben (Bayern, Niedersachsen) oder weitergehend von öffentlichen Aufgaben (Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen) vor, nicht aber volle Kostendeckung im Sinne des Veranlasserprinzips.¹⁶⁹ Die hier betroffenen Länder folgen nach den ausdrücklichen Regelungen ihrer Landesverfassung oder einer entsprechenden Auslegung (wie im Fall Nordrhein-Westfalens)¹⁷⁰ sowie ihrer Gemeindeordnungen dem System des Regelungsauftrags, wobei Niedersachsen am "gemeindefreundlichsten" zu sein scheint. In allen diesen Ländern gibt es dementsprechend als Basisregelung Vorschriften über den (pauschalen) vertikalen Finanzausgleich, der nur fallweise von speziellen Regelungen über Zweckzuweisungen ergänzt wird.

¹⁶⁷ Vgl. v. Arnim, in Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV 1990, § 103 Rdnr. 11, 13; Heintzen, in v. Münch/Kunig, Fn. 52, Art. 104a Rdnr. 13 ff.

¹⁶⁸ Vgl. BVerfGE 63, 1, 41; 86, 148, 215 f.; BVerwGE 100, 56, 58 f.; v. Arnim, Fn. 149, § 103 Rdnr. 31 f.; Hellermann, in v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 4. Aufl. Bd. 3, 2001, Art. 104a Rdnr. 56, jeweils m. weit. Nachw.

¹⁶⁹ Vgl. Schoch, AfK 2000, 225, 233 f.; Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht II, 5. Aufl. 1987, § 86 Rdnr. 193.

¹⁷⁰ VerfGH NW, DVBl. 1985, 685; 1989, 151; 1993, 1205 (zu Art. 78 Abs. 3 LVerf NW).

2 Einzelfragen

a) Aufstellung des Luftreinhalte- oder Aktionsplans

- 141 Hinsichtlich der Kosten für die Aufstellung und Nachkontrolle des Luftreinhalte- und Aktionsplans, insbesondere Messungen, Modellrechnungen und die Erstellung von Gutachten ist in erster Linie auf die Zuständigkeit für Luftqualitätsuntersuchungen nach § 44 BImSchG abzustellen, die regelmäßig bei den Landesämtern für Umweltschutz, in Baden-Württemberg beim Umweltministerium liegt. § 44 BImSchG erfasst sämtliche Luftqualitätsuntersuchungen und zugehörige Aktivitäten anlässlich der Aufstellung eines Luftreinhalte- oder Aktionsplans oder zur Nachkontrolle nach § 10 22. BImSchV. Kostenträger ist daher das Land. Es kommt nicht darauf an, dass die Verwaltungstätigkeit von der für den Luftreinhalte- und Aktionsplan zuständigen Behörde (Umweltministerium oder Bezirksregierung im Auftrag des Umweltministeriums) veranlasst worden ist, noch ist von Bedeutung, dass der Nutzen der Pläne bei den betroffenen Gemeinden liegen wird.¹⁷¹
- 142 Daneben ist zum Teil an die Zuständigkeit für die Aufstellung des Luftreinhalte- oder Aktionsplans anzuknüpfen, soweit andere Hilfstätigkeiten betroffen sind. Dies gilt insbesondere für die Erhebung von Daten, die für die Konzipierung der im Luftreinhalte- oder Aktionsplan zu treffenden Maßnahmen erforderlich sind, wie Verkehrsuntersuchungen und Ermittlungen der Immissionsanteile bestimmter Quellen sowie für die Berichterstattung über die Durchführung des Luftreinhalteplans, für die die Aufstellungsbehörde eine Annexkompetenz besitzen dürfte.
- 143 Über die Kostentragung für die Umweltprüfung von Plänen und Programmen sind derzeit keine Aussagen möglich, da die Verwaltungszuständigkeit erst noch festzusetzen ist.
- 144 Im Gegensatz zur bisherigen Rechtslage nach § 40 Abs. 2 BImSchG a. F. ist die Rolle der Gemeinden als Datenlieferanten mangels Zuständigkeit für die Planaufstellung begrenzt. Die städtischen Umweltämter, Straßenverkehrs- und Straßenbaubehörden können allerdings von den weisungsbefugten obersten Landesbehörden zu Ermittlungen herangezogen werden. Sie werden darüber hinaus faktisch gezwungen sein, (ergänzend) Daten für die Maßnahmenplanung zu erheben, um im Rahmen ihrer Mitwirkung an der Planaufstellung ihre Maßnahmenvorstellungen untermauern zu können. In beiden Fällen sind die Städte Kostenträger.

b) Durchführung des Luftreinhalte- oder Aktionsplans

- 145 Hinsichtlich der Durchführung des Luftreinhalte- und Aktionsplans ergibt sich eine stärkere Ausdifferenzierung, insbesondere im Verkehrsbereich.¹⁷² Die Beschilderung für Verbote und Beschränkungen des Straßenverkehrs ist zwar von der Straßenverkehrsbehörde anzuordnen (§ 45 Abs. 3 StVO), jedoch trägt die Kosten der Beschaffung, Aufstellung und Unterhaltung nach § 45 Abs. 5 StVO der Träger der Straßenbaulast. Dabei handelt es sich um Verwaltungskosten, die bei Bundestrassen vom

¹⁷¹ Vgl. BVerwG, NVwZ 1992, 264; Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 7. Aufl. 2004, Art. 104a Rdnr. 3; Siekmann, in Sachs, Grundgesetz, 3. Aufl. 2003, Art. 104a Rdnr. 17.

¹⁷² Vgl. allg. Begr., BT-Drucks. 14/9404, S. 29 f.

Land zu tragen sind (Art. 104a Abs. 2, 5 GG). Für die Kosten von Verkehrsschildern auf Bundesautobahnen und Bundesstraßen sowie Landesstraßen außerorts haben regelmäßig die (Landes)Ämter für Straßenbau oder Autobahndirektionen, für Verkehrsschilder in Ortsdurchfahrten von Bundes- und Landesstraßen sowie insgesamt auf Kreis- und Gemeindestraßen die Städte aufzukommen (§ 5 Abs. 2 FStrG und die entsprechenden Landesstraßengesetze, z. B. § 4, 41 - 43, 46 HessStrG). Kosten für die Planung und Durchführung baulicher Veränderungen von Straßen und die Planung und den Bau neuer Straßen (z. B. Umleitungen) treffen ebenfalls entsprechend den genannten Regelungen das Land oder die Städte.

- 146 Die Verweigerung der Durchführung der gebotenen Maßnahmen aus Kostengründen kann im Wege der Fachaufsicht überwunden werden. Dazu kann die Immissionschutzbehörde die eigene Fachaufsichtsbehörde anrufen, um den Konflikt auf höherer Ebene, notfalls durch das Kabinett, entscheiden zu lassen (vgl. III 3).

c) Kosten von Verkehrskontrollen

- 147 Kosten der Polizeikontrolle der Einhaltung von Verboten und Beschränkungen des Straßenverkehrs hat der Träger der zuständigen (Vollzugs-)Polizeibehörde zu tragen. Auch in Großstädten ist dies das Land (Polizeipräsident). Soweit auch Ordnungsbehörden zur Überwachung des Verkehrs tätig werden, treffen die Kosten die Stadt.

d) Kosten für planunabhängige Maßnahmen

- 148 Fraglich könnte sein, ob die Städte Kostenträger für Untersuchungen sein können, die sich zur Begründung oder Ablehnung planunabhängiger Maßnahmen als erforderlich erweisen, z. B. wenn Betroffene die Unzulänglichkeit des Luftreinhalte- oder Aktionsplans geltend machen. Dies richtet sich grundsätzlich nach der Zuständigkeit für die zu treffenden Maßnahmen. Bei Maßnahmen im Verkehrsbereich, insbesondere nach § 45 Abs. 1 Nr. 3 StVO sind, abgesehen von Bundesautobahnen, im Allgemeinen die Städte als Straßenverkehrsbehörden zuständig. Dabei ist allerdings zu beachten, dass die fortlaufende Untersuchung der Luftqualität nach § 44 BImSchG, § 10 22. BImSchV in der Verantwortung der Landesbehörden liegt. Die für die planunabhängigen Maßnahmen zuständigen Behörden werden daher regelmäßig auf bereits erhobene Daten zurückgreifen können, zumal § 10 Abs. 1 S. 3 22. BImSchV Beurteilungen der Luftqualität ggf. auch außerhalb des vorgeschriebenen Turnus, nämlich bei signifikanten Veränderungen der Konzentration von Luftschadstoffen, vorschreibt. Es gibt allerdings keine Regelung in der 22. BImSchV, die die für Luftqualitätsuntersuchungen zuständige Immissionsschutzbehörde verpflichtet, außerhalb des Beurteilungsturnus Beschwerden im Einzelfall nachzugehen. Insofern gibt es eine residuale Verantwortungs- und damit verbundene Kostenträgerschaft der für die Maßnahmen zuständigen Behörden, bei Verkehrsmaßnahmen also der Städte als Träger der Straßenverkehrsbehörde.

VII Rechtsschutz

1 Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz

a) Grundlagen

- 149 Für den Rechtsschutz Einzelner wegen Überschreitung von Immissionswerten oder Unzulänglichkeit oder nicht fristgerechter Aufstellung eines Luftreinhalte- oder Aktionsplans kommt es entscheidend auf die Frage an, ob und inwieweit die von Rechtsprechung und Lehre entwickelten Grundsätze der Schutznormtheorie nach § 42 Abs. 2 VwGO durch das EU-Recht modifiziert oder überlagert werden. Unmittelbar einschlägige Rechtsprechung des EuGH zur Bedeutung von Immissionswerten zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der vorgesehenen Maßnahmen zu ihrer Durchsetzung für den verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz gibt es nicht. Die Entscheidungen des EuGH¹⁷³, in denen er die Umsetzung von Immissionswerten im Bereich des Gesundheitsschutzes durch Verwaltungsvorschriften wie die TA Luft für unzulässig erklärt hat, betreffen die Frage der Direktwirkung von EG-Richtlinien bei mangelhafter Umsetzung durch die Mitgliedstaaten.
- 150 Allerdings wird aus der Begründung, mit der der EuGH die Direktwirkung bejaht hat, nämlich dass die Einzelnen in der Lage sein müssten, ihre Rechte geltend zu machen, ganz überwiegend und m. E. auch zutreffend gefolgert, dass gesundheitsbezogene Immissionswerte kraft EU-Rechts ein subjektives Recht der Betroffenen begründeten.¹⁷⁴ Dies kann schon deshalb kaum zweifelhaft sein, weil die Schutzgesetzqualität von solchen Immissionswerten auch nach autonomem deutschen Recht allgemein bejaht wird. Erweiterungen gegenüber dem deutschen Verständnis können sich allerdings hinsichtlich des geschützten Personenkreises und – vorliegend nicht relevant – der Einbeziehung von Vorsorgeregulungen in den subjektiven Schutzbereich ergeben.
- 151 Allgemein kann man dabei zwischen zwei dogmatischen Ansätzen unterscheiden, nämlich einmal einer EU-rechtskonformen Auslegung oder Fortentwicklung der Schutznormtheorie und zum anderen einer Ergänzung der Schutznormtheorie durch Annahme einer anderweitigen gesetzlichen Regelung im Sinne von § 42 Abs. 2 VwGO im Hinblick auf EU-Recht.¹⁷⁵ Im Ergebnis unterscheiden sich beide Auffassungen freilich nicht erheblich, sodass vorliegend eine Entscheidung offen bleiben kann.

¹⁷³ EuGH, Slg. 1991, I-2567 Tz. 19 ff. = NVwZ 1991, 868 (Blei); Slg. 1991, I-2607 Tz. 15 ff. = NVwZ 1991, 866 (SO₂); Slg. 1996, I-6747 Tz. 16 = NVwZ 1997, 369 (Gewässerschutz).

¹⁷⁴ VGH München, NVwZ 1994, 186, 187; Zuleeg, NJW 1993, 37; Roßnagel, GK § 5 Rdnr. 29; Jarass, § 48a Rdnr. 10; Epiney, Zugang zu Gerichten und gerichtlicher Kontrolle im Umweltrecht, 2002, S. 364 ff., 375 ff., 387 ff.; dies., VVDStRL 61 (2003), 362, 400; Kopp/Schenke, VwGO, 13. Aufl. 2003, § 42 Rdnr. 154; Jarass, Grundfragen der innerstaatlichen Bedeutung des EG-Rechts, 1994, S. 57 ff.; ders., EUDUR § 48 Rdnr. 43 f.; differenzierend Krings, UPR 1996, 89, 92 f.; a. M. wohl Hansmann, LR Vorbem. 22. BImSchV Rdnr. 9.

¹⁷⁵ Vgl. Gellermann, in Rengeling/Middeke/Gellermann, Handbuch des Rechtsschutzes in der EU, 2. Aufl. 2003, § 36 Rdnr. 23; Moench/Sander, EUDUR § 46 Rdnr. 65 ff.

b) Klagebefugnis

- 152 Geht man grundsätzlich davon aus, dass gesundheitsbezogene Immissionswerte des EU-Rechts Individualschutz vermitteln, so stellt sich zunächst die Frage, welcher Personenkreis geschützt wird und ob dieser über das im Rahmen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes bisher übliche Verständnis hinausgeht. Diesen kann man allgemein als die "Betroffenen" bezeichnen. Aus der Rechtsprechung des EuGH¹⁷⁶ lässt sich bisher eine Konkretisierung lediglich im Sinne eines "unmittelbaren Interesses" an der Einhaltung der Norm entnehmen, was nicht viel weiterführt. Zum Teil wird im Schrifttum ein Gleichlauf mit den Kriterien der Direktwirkungslehre im Sinne eines allgemeinen Normvollziehungsanspruchs bejaht.¹⁷⁷ Überwiegend werden jedoch Einschränkungen befürwortet, da Direktwirkung und Drittschutz zwei getrennte Fragen sind.¹⁷⁸
- 153 Einschränkungen erfolgen einmal in dem Sinne, dass die Norm nach ihrer allgemeinen Zielrichtung dem Schutz personenbezogener Rechtsgüter dienen und der Kläger in seinen persönlichen Lebensverhältnissen tatsächlich betroffen sein müsse,¹⁷⁹ zum anderen stärker objektiv in der Richtung, dass der Kläger faktisch in den Interessen beeinträchtigt sein müsse, die von der EU-Norm geschützt seien.¹⁸⁰
- 154 Auch nach den beiden letzteren Ansätzen ist bei Immissionsgrenzwerten und Alarmschwellen zum Gesundheitsschutz ein Individualschutz grundsätzlich zu bejahen. Die Frage nach dessen personalen Grenzen lässt sich jedoch noch nicht eindeutig mit den genannten Formeln entscheiden. Dementsprechend ist die Spannweite der Meinungen hier recht groß. Sie reicht von der Ablehnung jeglicher Einklagbarkeit der Immissionswerte im Verkehrsbereich¹⁸¹ über den Individualschutz nur für Nachbarn oder einen abgegrenzten Personenkreis¹⁸² bis hin zum Schutz von Personen, die sich nicht nur vorübergehend im Einwirkungsbereich der Quelle(n) aufhalten¹⁸³ oder die potenziell gesundheitlich gefährdet werden.¹⁸⁴ Nach den Darlegungen zu I 3 ist grundsätzlich den letztgenannten Auffassungen zu folgen. Entsprechend der Struktur und des aus ihr ableitbaren Schutzzwecks der einzelnen Immissionswerte ist jedoch stärker zu differenzieren. Das nach der Struktur der Immissionswerte vorgegebene Schutzziel zwingt zur Anerkennung eines Individualschutzes für alle Personen, die sich nicht nur selten oder gelegentlich während der Mittelungszeit des Immissionswertes im Einwirkungsbereich der Emissionsquelle(n) aufhalten. Mit der Anknüpfung an die Mittelungszeit erfolgt eine nicht unbeträchtliche Ausdehnung des Kreises der

¹⁷⁶ EuGH, Slg. 1991, I-3757 Tz. 23, 26 – Verholen.

¹⁷⁷ So Ruthig, BayVBl. 1997, 289, 291.

¹⁷⁸ Schmidt-Preuß, NVwZ 2000, 252, 254.

¹⁷⁹ Krings, UPR 1996, 89 ff.; Götz, DVBl. 2001, 1, 4; Moench/Sandner, EUDUR § 46 Rdnr. 72; Hölscheidt, EuR 2001, 376, 387.

¹⁸⁰ Winter, NuR 1991, 453, 455; ders., NVwZ 1999, 467, 473; Ruffert, DVBl. 1998, 69, 72; Steinberg/Klößner, BayVBl. 1994, 33, 39; Schoch, NVwZ 1999, 457, 464 ff.; Epiney, Fn. 174, S. 282 ff.; dies., VVDStRL 61 (2003), 362, 396 ff.; Kopp/Schenke, Fn. 174, § 42 Rdnr. 154; Halfmann, VerwA 91 (2000), 82, 91.

¹⁸¹ Krings, UPR 1996, 89, 92 f. (zur Vorgänger-Verordnung).

¹⁸² Gellermann, Beeinflussung des bundesdeutschen Rechts durch Richtlinien der EG, 1994, S. 198 ff.; Jarass Fn. 174, S. 59 f. (weiter aber jetzt ders., NVwZ 2003, 257, 264 und EUDUR § 48a Rdnr. 43 f.).

¹⁸³ Steinberg/Klößner, BayVBl. 1994, 33, 35.

¹⁸⁴ Ruffert, Subjektive Rechte im Umweltrecht der EG, 1996, S. 240 f.; Jarass, NVwZ 2003, 257, 264; Hölscheidt, EuR 2001, 376, 388 f.; Epiney, VVDStRL 61 (2003), 362, 401 f., 405 ff.

Klagebefugten gegenüber dem bisherigen Verständnis. Einschränkungen des Rechtsschutzes ergeben sich allerdings im Hinblick auf die Art der Maßnahmen, die gefordert werden können.

- 155 Das individuelle Schutzkonzept des EU-Rechts hat zur Konsequenz, dass sich der Rechtsschutz auf Individuen beschränkt. Verbände, gleich ob sie die Belange klagebefugter Mitglieder bündeln oder nach ihrer Satzung Belange des Gesundheitsschutzes als Allgemeininteresse verfolgen, besitzen keine Klagebefugnis. Im Zuge der Umsetzung der Aarhus-Konvention (UN/ECE-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten) von 1998 kann sich diese Rechtslage aber ändern. Ein Richtlinienvorschlag der Kommission aus dem Jahre 2003 über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten¹⁸⁵ sieht vor, dass qualifizierte Einrichtungen (anerkannte Umweltverbände) das Recht haben sollen, die verfahrens- und materiellrechtliche Rechtmäßigkeit von Verwaltungsmaßnahmen und der Unterlassung der Vornahme von Verwaltungsmaßnahmen in Umweltangelegenheiten in einem verwaltungsbehördlichen Verfahren und notfalls vor den Verwaltungsgerichten überprüfen zu lassen. Allerdings beschränkt sich die Klagebefugnis der Verbände auf Verwaltungsakte. Eine Ausdehnung auf Luftreinhalte- und Aktionspläne ist bisher nicht vorgesehen. Die Richtlinie über die Plan-UVP (RL 2001/42) und die sie ergänzende neue Richtlinie 2003/35¹⁸⁶, die der Umsetzung der Aarhus-Konvention in einem Teilbereich dient, beziehen sich lediglich auf die Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltbezogenen Plänen und Programmen, sehen jedoch keinerlei Verbandsklage-rechte gegen Pläne und Programme vor. Die praktische Konsequenz dieser Umsetzungskonzeption ist es daher, dass die Verbände künftig gegen Verwaltungsakte und die Unterlassung von Verwaltungsakten zur Umsetzung von Luftreinhalte- oder Aktionsplänen oder zur Durchführung planunabhängiger Maßnahmen vorgehen können werden. Luftreinhalte- oder Aktionspläne können in diesem Rahmen ggf. als Vorfrage der Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Vollzugsmaßnahmen angegriffen werden.

c) Klagearten

- 156 Während bei Anlagenehmigungen als Umsetzungsmaßnahme für einen Luftreinhalte- oder Aktionsplan oder als planunabhängige Maßnahme für den Drittschutz die Anfechtungsklage in Betracht kommt, ist in allen anderen Fällen die Verpflichtungsklage in der Form der Bescheidungsklage grundsätzlich die richtige Klageart.¹⁸⁷
- 157 Der Betroffene hat ein subjektives öffentliches Recht auf Einhaltung bereits in Kraft gesetzter Immissionswerte, soweit sie dem Gesundheitsschutz dienen, durch behördliche Maßnahmen. Dies gilt selbstverständlich auch für Verkehrsimmissionen. In der Regel kann aber nicht auf bestimmte Maßnahmen geklagt werden, da im Rahmen der §§ 45, 47 BImSchG Abwägungsspielräume bestehen.¹⁸⁸ Dies gilt insbesondere für die Beurteilung der Effektivität der Maßnahmen und die Auswahl der Adressaten. Anders dürfte dies nur dann sein, wenn die Überschreitung der Immissions-

¹⁸⁵ KOM (2003) 624.

¹⁸⁶ ABl. 2003 Nr. L 156/17.

¹⁸⁷ Jarass, NVwZ 2003, 257, 264; ders., EUDUR § 48 Rdnr. 44.

¹⁸⁸ Ruffert, Fn. 184, S. 242 f.; Jarass, EUDUR § 48 Rdnr. 43 f.; Krämer, WiVerw 1990, 138, 144; Gellermann, Fn. 182, S. 199.

werte nur durch eine bestimmte Maßnahme abgewendet werden kann, wie dies bei Punktquellen der Fall sein kann.¹⁸⁹ Auch hinsichtlich der Frist der Einhaltung besteht ein gewisser Ermessensspielraum (siehe II 1); genaue zeitliche Angaben lassen sich hierzu nicht machen.

- 158 Ist ein Luftreinhalte- oder Aktionsplan aufgestellt, so fragt es sich, ob der Betroffene ein Recht auf dessen Vollzug hat. Dies liegt nach dem Zweck des Gesetzes nahe. Wenn die Behörde bestimmte Maßnahmen zur Einhaltung der drittschützenden Immissionswerte mit Bindungswirkung ausgewählt hat, muss der Betroffene auch ein Recht auf Vollzug haben. Allerdings müssen auch die beim Planvollzug ggf. bestehenden Ermessungsspielräume respektiert werden. Vielfach kann daher auch hier nur ein Anspruch auf fehlerfreie Ermessensausübung unter Beachtung der (differenzierten) Bindungswirkung des Plans angenommen werden.¹⁹⁰
- 159 Soweit das Gesetz die Aufstellung eines Luftreinhalte- oder Aktionsplans vorschreibt, dieser aber nicht oder nicht rechtzeitig aufgestellt worden oder inhaltlich unzulänglich ist, kann man einen Anspruch des Betroffenen auf Erfüllung der gesetzlichen Pflichten in Erwägung ziehen. Die instrumentellen Pflichten des Gesetzes, insbesondere nach § 47 Abs. 1 und 2 BImSchG, sind planerischer Natur. Sie dienen vor allem dem Zweck, durch eine systematische Herangehensweise die Einhaltung der Immissionswerte zu gewährleisten und zudem für eine gerechte Verteilung der finanziellen Belastungen durch die zu treffenden Maßnahmen zu sorgen. Es ist zwar richtig, dass sie insoweit nur mittelbar dem Gesundheitsschutz dienen, indem sie Maßnahmen vorsehen, deren Umsetzung erst die Einhaltung der Immissionswerte bewirken kann. Dies spräche für die Annahme, dass die Pflicht zur Luftreinhalteplanung als solche nicht einklagbar wäre. Andererseits verpflichtet das Gesetz die zuständigen Behörden unter den in § 47 Abs. 1, 2 BImSchG genannten Voraussetzungen zur Aufstellung der Luftreinhalte- und Aktionspläne im Interesse der Betroffenen. Es sieht den planerischen Ansatz als effektivstes Mittel zu einem dauerhaften oder schnellen Schutz. Dies liegt auf einer anderen Ebene als eine bloße Programmpflicht, für die die Rechtsprechung eine Direktwirkung von EG-Richtlinien verneint.¹⁹¹ Näher als Programmpflichten stehen die instrumentellen Pflichten auf Grund der Luftqualitätsrichtlinien Verfahrensvorschriften, auf deren Einhaltung grundsätzlich ein subjektives Recht besteht, wenn die von der betreffenden Richtlinie geregelte Materie die Anforderungen an eine Direktwirkung erfüllt.¹⁹²
- 160 Allerdings ist in beiden Fällen noch eine weitere Differenzierung erforderlich, nämlich zwischen Luftreinhalte- und Aktionsplan. Der Luftreinhalteplan dient der Einhaltung künftiger Immissionswerte im Zeitpunkt ihres Inkrafttretens, der Aktionsplan der Abwendung einer Überschreitung oder Gefahr einer Überschreitung nach deren Inkrafttreten. Im ersteren Fall würde der Betroffene auf künftigen Schutz klagen. Dazu ist er nach allgemeinen Grundsätzen allenfalls befugt, wenn eine Überschreitung zum nahen Zeitpunkt des Inkrafttretens zu erwarten ist.¹⁹³ Im letzteren Fall ist ein Anspruch auf Planvollzug oder auf Aufstellung eines Aktionsplans grundsätzlich zu bejahen.

¹⁸⁹ Gellermann, Fn. 182, S. 199; Krämer, WiVerw 1990, 138, 144.

¹⁹⁰ Sparwasser/Engel/Vosskuhle, Umweltrecht, 5. Aufl. 2003, S. 793.

¹⁹¹ Vgl. EuGH, Slg. 1994, I-483 Tz. 10 ff. (Abfall-Richtlinie).

¹⁹² Die Entscheidung EuGH, Slg. 1995, I-2189 Tz. 43 - 45 = NVwZ 1996, 369 – Großkrotzenburg, zur UVP-Pflicht ist nicht einschlägig, da es hier um Behördenverbindlichkeit ging.

¹⁹³ Vgl. VGH München, NVwZ 1994, 186.

d) Klagegegner

- 161 Klagegegner ist der Träger der zuständigen Behörde und ggf. auch die zuständige Behörde selbst (so in Nordrhein-Westfalen sowie für landesunmittelbare Behörden in Niedersachsen), die die ihr obliegenden Maßnahmen zur Einhaltung der Immissionswerte pflichtwidrig unterlassen hat. Es kommt also darauf an, auf welche Maßnahme geklagt wird und wer jeweils zuständig ist. Insbesondere können auch Behörden(träger) Klagegegner sein, die für die Umsetzung des Luftreinhalte- oder Aktionsplans oder für planunabhängige Maßnahmen zuständig sind. Dies betrifft ggf. daher auch die Städte in ihrer Eigenschaft als Straßenverkehrsbehörde und in einzelnen Ländern auch als untere Immissionsschutzbehörde.
- 162 Bei planunabhängigen Maßnahmen offenbart die Formel, dass gegen denjenigen Behördenträger zu klagen ist, dessen Behörde in ihrem Verantwortungsbereich die gebotenen Schutzmaßnahmen unterlassen hat, auch ein Dilemma, das bereits oben angesprochen worden ist, nämlich die fehlende Koordinierungspflicht im Rahmen von § 45 Abs. 1 S. 1 BImSchG. Die Maßgaben, mit denen das Verwaltungsgericht einer Bescheidungsklage in diesem Bereich stattgeben kann, werden daher kaum allzu präzise sein können. Der Kläger ist aber dazu berechtigt, die Klage gegen den Träger der Behörde zu richten, die für das überwiegende Emissionssegment zuständig ist, oder den oder die Träger aller Behörden in Anspruch zu nehmen, die verantwortlich sind.

e) Einstweiliger Rechtsschutz

- 163 Einstweiliger Rechtsschutz ist nach den allgemeinen Vorschriften (§ 123 VwGO) möglich, wenn die zuständige Behörde keine ausreichenden Maßnahmen zur Einhaltung von in Kraft gesetzten Immissionswerten trifft und der Antragsteller den Belastungen ausgesetzt ist. Der Umstand, dass der Betroffene regelmäßig nur einen Anspruch auf Bescheidung hat, steht dem nicht entgegen.¹⁹⁴ Allerdings ist es sehr Streitig, ob in solchen Fällen über die Anordnung der Bescheidung hinaus eine vorläufige inhaltliche Regelung getroffen werden kann.¹⁹⁵ Grundsätzlich muss eine überwiegende Wahrscheinlichkeit dafür bestehen, dass der Antragsteller in der Hauptsache obsiegen wird, und ihm muss es unzumutbar sein, unter Berücksichtigung seiner Interessen, aber auch des öffentlichen Interesses und der Interessen anderer, die Hauptsachentscheidung abzuwarten. Führt die einstweilige Anordnung zu einer (auch nur partiellen) Vorwegnahme der Entscheidung in der Hauptsache, wie dies bei Maßnahmen zur Beachtung der Immissionswerte der 22. BImSchV regelmäßig der Fall sein wird, muss eine sehr hohe Wahrscheinlichkeit für das Obsiegen in der Hauptsache bestehen.¹⁹⁶ Daher sind die Aussichten Betroffener, mit einem Antrag auf einstweilige Anordnung die Beachtung der Immissionswerte zu erzwingen, nicht besonders groß.

¹⁹⁴ VGH Mannheim, DÖV 1997, 694; Kopp/Schenke, oben Fn. 174, § 123 Rdnr. 12.

¹⁹⁵ Vgl. Kopp/Schenke, oben Fn. 174, § 123 Rdnr. 12 m. w. Nachw.

¹⁹⁶ BVerwG, Buchholz 310 § 123, VwGO Nr. 15; OVG Schleswig, NVwZ-RR 1992, 387, 388.

2 Amtshaftung und andere öffentlichrechtliche Ersatzleistungen

a) Grundlagen

- 164 Anspruchsgrundlage für Schadensersatzansprüche von Betroffenen für Gesundheitsschäden wegen Verletzung einer Amtspflicht ist Art. 34 GG in Vbg. mit § 839 BGB. Der Amtshaftungsanspruch setzt u. a. voraus, dass eine Amtspflicht verletzt worden ist, die den Schutz von Individualinteressen bezweckt. Solche Amtspflichten können auch aus nationalen Rechtsvorschriften hergeleitet werden, die EU-Richtlinien in nationales Recht umsetzen. Die Immissionswerte der EU-Luftqualitätsrichtlinien sind grundsätzlich als Grundlage für Amtspflichten nach Art. 34 GG in Vbg. mit § 839 BGB geeignet.
- 165 Sofern hinsichtlich des Umfangs der Staatshaftung wegen Verletzung von EU-Richtlinien im nationalen Recht Lücken bestehen, die sich durch eine EU-konforme Auslegung nicht schließen lassen, z. B. bei legislatorischem oder judiziertem Unrecht, wo eine Anspruchsgrundlage im deutschen Recht fehlt, kann der Amtshaftungsanspruch unmittelbar auf EU-Recht gestützt werden.¹⁹⁷
- 166 Im Anschluss an seine Rechtsprechung zur EU-rechtlichen Staatshaftung bei Mängeln der Umsetzung von EU-Richtlinien¹⁹⁸ erkennt der EuGH¹⁹⁹ eine Staatshaftung auch wegen Verstoßes der Verwaltung gegen europäisches Recht an. Voraussetzung ist, dass die Norm des europäischen Rechts darauf abzielt, dem Einzelnen Rechte zu verleihen, dass ein hinreichend qualifizierter Verstoß, d. h. eine offenkundige und erhebliche Überschreitung des der nationalen Behörde eingeräumten Ermessens, vorliegt und dass eine unmittelbare Kausalität zwischen Verstoß und Schaden besteht. Für die Frage des qualifizierten Verstoßes kommt es auf das Maß an Klarheit und Genauigkeit der Norm und den Umfang des Ermessensspielraums sowie ggf. auch auf das Maß des behördlichen Verschuldens an, insbesondere im Hinblick auf fehlende Klärung von Streitfragen durch die Rechtsprechung des EuGH.²⁰⁰

b) Immissionswerte der 22. BImSchV als Grundlage für eine drittgerichtete Amtspflicht

- 167 Die Immissionsgrenzwerte und Alarmschwellen der 22. BImSchV dienen dem Schutz der menschlichen Gesundheit; die Behörden sind verpflichtet, Maßnahmen zu treffen, um diese Werte einzuhalten. An sich ist anerkannt, dass Amtspflichten zum Schutz von Leben und Gesundheit dem Individualschutz dienen und ihre Verletzung bei Schädigung des Betroffenen Amtshaftungsansprüche auslösen kann.²⁰¹

¹⁹⁷ BGHZ 134, 30 = NJW 1997, 123.

¹⁹⁸ EuGH, Slg. 1991, I-5357 = NJW 1992, 165 – Francovich; Slg. 1996, I-1029 = NJW 1996, 1267 – Factortame.

¹⁹⁹ Slg. 1996, I-2553 Tz. 26 = EuZW 1996, 435 – Hedley Lomas; Slg. 1998, I-5255 Tz. 27 f. = EuZW 1998, 558 – Brinkmann; vgl. Ossenbühl, Staatshaftungsrecht, 5. Aufl. 1998, S. 502 f.; Papier, EUDUR § 43 Rdnr. 8.

²⁰⁰ EuGH, Slg. 1996, I-5063 Tz. 50 = EuZW 1996, 695 – Denkavit, Slg. 1996, I-1631 Tz. 43 = EuZW 1996, 274 – British Telecom.

²⁰¹ BGH, BB 1957, 277; NJW 1989, 2945 (gesundheitsschädliches Trinkwasser); BGHZ 122, 363 (gesundheitsschädlicher Lärm durch militärische Tiefflüge); BGH, NJW 1973, 463 (Verkehrssi-

168 Es ist allerdings nicht sicher, ob der weite persönliche Schutzbereich der Immissionswerte der EU-Luftqualitätsrichtlinien, deren Umsetzung die 22. BImSchV dient, durch das bisherige Verständnis der drittgerichteten Amtspflicht nach § 839 BGB noch gedeckt ist. Bisher hat man regelmäßig die Drittbezogenheit von Amtspflichten auch anhand des Merkmals des abgrenzbaren Personenkreises bestimmt. Diese Begrenzung muss ggf. durch eine EU-konforme Auslegung von Art. 34 GG, § 839 BGB überwunden werden.²⁰² Es liegt nahe, den Kern des persönlichen Schutzbereichs der Amtspflicht zur Einhaltung der Immissionswerte der Luftqualitätsrichtlinien in Parallele zu den Kriterien der Klagebefugnis zu bestimmen.²⁰³ Dies gilt auch, wenn man in Rechnung stellt, dass die Voraussetzungen für eine europarechtliche Staatshaftung gegenwärtig vielleicht nicht gegeben sind. Mangels Eindeutigkeit der Grenzen des persönlichen Schutzbereichs und insbesondere im Hinblick auf das Fehlen direkt einschlägiger Rechtsprechung des EuGH fehlt es gegenwärtig möglicherweise an einem qualifizierten Verstoß. Aufgabe der EU-konformen Auslegung ist es jedoch auch, in Vorwegnahme künftiger EuGH-Rechtsprechung notwendige Anpassungen an EU-Recht zu vollziehen.²⁰⁴ Es wäre überdies wenig sinnvoll, einem Teil des Personenkreises, der nach der Schutzrichtung und Struktur der Immissionswerte der EU-Luftqualitätsrichtlinien geschützt ist, den zusätzlichen Schutz durch Staatshaftung bei Verletzung einer gesundheitsbezogenen Amtspflicht zu versagen.

c) Sonstige Haftungsvoraussetzungen

169 Eine Haftung aus Art. 34 GG, § 839 BGB setzt adäquate Kausalität zwischen Amtspflichtverletzung und dem Schaden, Verschulden des Beamten und die Entstehung eines Vermögensschadens voraus. Auf der Ebene der Kausalität bestehen die üblichen Beweisprobleme hinsichtlich des Kausalzusammenhangs zwischen einer bestimmten Schadstoffkonzentration und der Beeinträchtigung der menschlichen Gesundheit. Eine echte Beweislastumkehr zulasten der Behörden wird von der Rechtsprechung jedenfalls bei nicht erfahrungsgemäßen Geschehensabläufen nicht anerkannt,²⁰⁵ sodass man die Drohung mit Schadensersatzansprüchen eher als ein stumpfes Schwert bezeichnen muss. Ersatzfähig ist nur ein Vermögensschaden, der als adäquate Folge der Beeinträchtigung der menschlichen Gesundheit eingetreten ist, auf deren Schutz die Amtspflicht abzielt. Reine Vermögensschäden, wie z. B. die Entwertung von Grundstücken als Folge einer bekannt gewordenen Grenzwertüberschreitung, sind nach dem Schutzzweck der Immissionswerte nicht ersatzfähig. Das Haftungsrisiko der Städte als Verantwortliche vermindert sich auch dadurch, dass die Betroffenen in aller Regel Ansprüche gegen einen Träger der Sozialversicherung haben werden, so dass nach § 116 SGB X direkte Ansprüche gegen den Träger der Behörde meist ausgeschlossen sind. Die Träger der Sozialversicherung selbst sind wenig "regressfreudig".

cherungspflicht); BGHZ 106, 323, 332; 108, 224, 228; 109, 380; 110; 1, 10 (Altlasten); vgl. Ossenbühl, Fn. 199, S. 59, 62, 65; Papier in Münchener Kommentar zum BGB, Bd. 5, 3. Aufl. 1997, § 839 Rdnr. 229, 266.

²⁰² Vgl. allg. v. Danwitz, DÖV 1996, 481; Reich, EuZW 1996, 709; Clasen, VerwA 88 (1997), 645, 668 ff.

²⁰³ BGH, VersR 1994, 856; Ossenbühl, Fn. 199, S. 59.

²⁰⁴ EuGH, Slg. 1980, I-4135 Tz. 8 – Marleasing.

²⁰⁵ BGH, NJW 1983, 2241; NJW 1995, 2344.

d) Verantwortliche

- 170 Verantwortlich ist die Anstellungskörperschaft des Beamten, der pflichtwidrig die Amtspflicht verletzt hat.²⁰⁶ Es kommt also wiederum darauf an, in wessen Verantwortungsbereich die Versäumnisse bei der Einhaltung der Immissionswerte fallen. Nach den Überlegungen zur Klagebefugnis ist dies einmal der Träger der für die Aufstellung des Aktionsplans zuständigen Immissionsschutzbehörde, zum anderen sind es die Träger der für die Umsetzung des Luftreinhalte- oder Aktionsplans oder für planunabhängige Maßnahmen nach § 45 Abs. 1 S. 1 BImSchG zuständigen Behörden. Sie können ggf. auch zusammen in Anspruch genommen werden, wenn sie durch Amtspflichtverletzung gemeinsam zu dem Schaden beigetragen haben (§ 840 BGB).

e) Ersatzansprüche von Anliegern wegen wirtschaftlicher Einbußen

- 171 Werden bei der Maßnahmenplanung im Verkehrsbereich die durch Art. 14 GG geschützten Belange der Anlieger nicht ausreichend berücksichtigt,²⁰⁷ so kann dies zur Rechtswidrigkeit des Luftreinhalte- oder Aktionsplans und damit der Vollzugsmaßnahmen oder der planunabhängigen Maßnahmen (etwa einer solchen nach § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO) führen. Da die Anlieger im Schutzbereich der Amtspflicht zur Berücksichtigung ihrer Belange sind, kann die Durchführung des Plans oder der planunabhängigen Maßnahmen Amtshaftungsansprüche nach Art. 34 GG, § 839 BGB auslösen, wenn der zuständige Beamte des Verwaltungsträgers schuldhaft gehandelt hat. Ansprüche von Verkehrsunternehmen und sonstigen Verkehrsteilnehmern werden dagegen nur ausnahmsweise begründet sein, weil deren grundrechtliche Rechtsposition aus Art. 12 und 14 GG (Schutz des Gewerbebetriebs) bzw. Art. 2 Abs. 1 GG schwach ist.²⁰⁸ Daneben kommt eine Haftung gegenüber den Anliegern ohne Rücksicht auf Verschulden nach den Grundsätzen des enteignungsgleichen (rechtswidrigen) Eingriffs in Betracht.²⁰⁹ Voraussetzung für die Haftung ist, dass ein Eingriff in das Eigentum vorliegt²¹⁰ und die Vermögensschäden unmittelbare Auswirkungen einer rechtswidrigen hoheitlichen Maßnahme im Interesse der Allgemeinheit sind.²¹¹ Das Unmittelbarkeitskriterium hat sich dabei von einem Kausalitäts- zu einem Zurechnungskriterium gewandelt, bei dem es nunmehr entscheidend darauf ankommt, ob nach der Eigenart der hoheitlichen Maßnahme eine Gefahrenlage geschaffen worden ist, die zu den betreffenden Auswirkungen geführt hat. Dies wird man bei wirtschaftlichen Einbußen von Anliegern durch Verkehrsbeschränkungen ohne weiteres annehmen können.
- 172 Es ist allerdings zu beachten, dass Ansprüche aus Amtspflichtverletzung und enteignungsgleichem Eingriff subsidiär sind (Vorrang des Primärrechtsschutzes). Bei der Amtshaftung ist dies im Gesetz festgelegt (§ 839 Abs. 3 BGB). Es gilt nach der neue-

²⁰⁶ Vgl. Palandt/Sprau, BGB, 63. Aufl. 2004, § 839 Rdnr. 18.

²⁰⁷ Vgl. oben Fn. 47 und 120.

²⁰⁸ Vgl. oben Fn. 47 und 120.

²⁰⁹ Vgl. BGH, NJW 1984, 1169; BGHZ 90, 17, 30 f.; BGH, NJW 1990, 3260; Ossenbühl, oben Fn. 199, S. 227 ff.

²¹⁰ BGH, NJW 1990, 3261; BGHZ 111, 349, 355. Die Figur der Aufopferung bzw. des aufopferungsgleichen Eingriffs erfasst persönliche Rechtsgüter.

²¹¹ BGHZ 92, 34, 41; 102, 350; 99, 249; 100, 335; Ossenbühl, oben Fn. 199, S. 248 ff.

ren Rechtsprechung aber auch beim enteignungsgleichen Eingriff.²¹² Der Betroffene ist gehalten, vor Inanspruchnahme einer Entschädigung den Versuch zu unternehmen, mit zumutbaren Rechtsbehelfen gegen die rechtswidrige Maßnahme die Entstehung eines Schadens zu vermeiden oder den Schaden gering zu halten. Rechtsbehelfe schon unmittelbar gegen den Luftreinhalte- und Aktionsplan – etwa eine Feststellungsklage oder, wenn man diese Pläne als Rechtsnorm ansieht, eine landesrechtliche Normenkontrollklage – kämen zwar wohl nicht in Betracht, da die Pläne nur behördenverbindlich sind und keine Außenwirkungen gegenüber den Anliegern erzeugen.²¹³ Jedenfalls müsste der Anlieger zunächst gegen die Vollzugsmaßnahmen nach § 40 Abs. 1 BImSchG oder § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO im Wege der Anfechtungsklage vorgehen. Durch den Vorrang des Primärrechtsschutzes reduziert sich das Haftungsrisiko des Verwaltungsträgers erheblich.

3 Privatrechtliche Ersatzansprüche

- 173 Privatrechtliche Ersatzansprüche gegen Betreiber von Anlagen kommen insbesondere nach § 1 UmweltHG in Betracht. Diese Vorschrift begründet eine verschuldensunabhängige Haftung für Individualschäden als Folge von Umwelteinwirkungen, die von bestimmten, listenmäßig erfassten Anlagen ausgehen. Darunter sind alle genehmigungsbedürftigen Kraftwerke und Industrieanlagen nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz. Bei Kraftwerken und Heizkraftwerken sind auch kommunale Betriebe erfasst. Für die Kausalität zwischen Emission und Schaden enthält das Gesetz gewisse Beweiserleichterungen (§ 6 UmweltHG).
- 174 Daneben kann gegenüber privaten und nicht hoheitlich handelnden kommunalen Anlagenbetreibern auf die Verschuldenshaftung nach § 823 Abs. 1 und 2 BGB zurückgegriffen werden. Im Rahmen von § 823 Abs. 1 BGB werden die Verkehrspflichten des Betreibers u. a. durch Immissionswerte des öffentlichen Rechts konkretisiert. Umgekehrt stellt die Einhaltung der Anforderungen des Genehmigungsbescheids dann keinen Rechtfertigungsgrund dar, wenn der Betreiber Anlass zur Annahme hat, dass die Auflagen des Bescheids zur Abwehr von Schädigungen anderer nicht ausreichen.²¹⁴ Außerdem räumt die h. M.²¹⁵ bei Überschreitung von Immissionswerten dem Betroffenen Beweiserleichterungen für den Nachweis der Kausalität zwischen Emission und Schaden ein. Im Rahmen von § 823 Abs. 2 BGB ist anerkannt, dass die Gefahrenabwehrpflichten der Betreiber nach § 5 Abs. 1 Nr. 1, § 22 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG, jedenfalls soweit sie durch Verwaltungsakte konkretisiert sind, Schutzgesetze im Sinne dieser Vorschrift sind.²¹⁶ Dies gilt auch für eine Konkretisierung im Hinblick auf die Immissionswerte der 22. BImSchV, soweit sie dem Schutz der Gesundheit und der Vegetation dienen. Verstöße gegen Auflagen in Genehmigungen nach § 6 BImSchG, gegen nachträgliche Anordnungen nach § 17 Abs. 1 S. 2 BImSchG und gegen Anordnungen nach § 24 S. 1 BImSchG können insoweit daher

²¹² BGHZ 90, 17, 31; Ossenbühl, oben Fn. 199, S. 260 ff.

²¹³ Vgl. BVerwG, NVwZ 2004, 615 (zum Raumordnungsplan).

²¹⁴ BGHZ 92, 143, 151 f.

²¹⁵ BGHZ 70, 102, 107; 92, 143, 146 f.; OLG Köln, NJW-RR 1993, 598; Mertens in Münchener Kommentar zum BGB, Band 5, 3. Aufl. 1997, § 823 Rdnr. 58.

²¹⁶ BGHZ 122, 1, 3; BGH, NJW 1995, 134; Mertens, oben Fn. 215, § 823 Rdnr. 174 ff. Streitig ist dagegen, ob die Gefahrenabwehrpflichten für sich Schutzgesetz sein können.

Grundlage für Schadensersatzansprüche sein. Auch hier gibt es Beweiserleichterungen für die Kausalität zwischen Emission und Schaden.²¹⁷

- 175 Trotz der Fülle der Anspruchsgrundlagen sind die Aussichten Betroffener, privatrechtlichen Ersatz zu erstreiten, nicht besonders gut. Dies hängt einmal mit dem Problem des Nachweises der Kausalität zwischen Emission und Schaden zusammen, der trotz der genannten Beweiserleichterungen hohe Anforderungen stellt. Zum anderen ist von Bedeutung, dass es sich regelmäßig um Situationen handeln wird, in denen die betroffene Anlage einen Gesundheits- oder Vegetationsschaden nicht allein, sondern nur auf Grund Zusammenwirkens mehrerer Anlagen und sonstiger Quellen wie Verkehr und Hausbrand verursacht haben kann. Hier gilt der Grundsatz der anteilmäßigen Haftung, der nur dann durchbrochen wird, wenn sich die jeweiligen Verursachungsanteile auch nicht im Wege der Schätzung ermitteln lassen.²¹⁸ Damit wird die prozessuale Position des Betroffenen erheblich verschlechtert. Überdies vermag er für die Anteile von Kleinemittenten überhaupt keinen Ersatz zu erlangen.

VIII Zusammenfassung: Pflichten der Gemeinden

- 176 Die Aufstellung der Luftreinhalte- und Aktionspläne zur Einhaltung der Immissionswerte der 22. BImSchV einschließlich der Erhebung der notwendigen Daten liegt grundsätzlich in der Zuständigkeit des Landes. Bei Maßnahmen im Verkehrsbereich ist das Einvernehmen der (städtischen) Straßenverkehrs- und Straßenbaubehörden erforderlich. Das Einvernehmen kann nicht nach freiem Ermessen verweigert werden. Vielmehr sind die Einvernehmensbehörden an die Entscheidungsmaßstäbe des § 47 BImSchG gebunden. Die (städtischen) Umweltämter, Straßenverkehrs- und Straßenbaubehörden können von den weisungsbefugten obersten Landesbehörden zu Ermittlungen herangezogen werden. Sie werden darüber hinaus faktisch gezwungen sein, (ergänzend) Daten für die Maßnahmenplanung zu erheben, um im Rahmen ihrer Mitwirkung an der Planaufstellung ihre Maßnahmenvorstellungen untermauern zu können. In beiden Fällen sind die Städte Kostenträger.
- 177 Die Planumsetzung liegt zu einem erheblichen Teil in der Verantwortung der (städtischen) Immissionsschutzbehörden (Anlagenbereich) und Straßenverkehrsbehörden (Verkehrsbereich). Diese sind an die Feststellungen und Festsetzungen des Luftreinhalte- oder Aktionsplans gebunden (§ 47 Abs. 6, § 40 Abs. 1 BImSchG). Soweit im Rahmen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes ein Einschreitensermessen besteht (nachträgliche Anordnungen, nicht genehmigungsbedürftige Anlagen), besitzt der Plan eine ermessensleitende Funktion; er wirkt wie eine Sollvorschrift. Auch bei straßenrechtlichen Maßnahmen wie (Teil-)Entwidmung hat der Luftreinhalte- oder Aktionsplan nur eine ermessensleitende Funktion. Im Einzelnen hängt der Umfang der Bindung der Gemeinden vom Detaillierungsgrad des Luftreinhalte- oder Aktionsplans ab. Soweit städtische Behörden zur Planumsetzung verpflichtet sind, haben sie die hierfür erforderlichen Kosten zu tragen.

²¹⁷ BGH NJW 1984, 432; 1991, 2021.

²¹⁸ BGHZ 66, 70, 77; 70, 102, 107 f.; 72, 289, 298 f.; 85, 375, 387; Hager, LR § 7 UmweltHG Rdnr. 19 m. w. Nachw.

- 178 Bei der Bauleitplanung sind die Gemeinden freier gestellt. Nach dem Gesetz ist die Bindungswirkung des Luftreinhalte- oder Aktionsplans im Sinne einer bloßen Berücksichtigungspflicht abgeschwächt (§ 47 Abs. 6 S. 2 BImSchG). Eine Pflicht zur Aufstellung oder Änderung eines Bauleitplans wird durch einen Luftreinhalte- oder Aktionsplan überhaupt nicht begründet. Vielmehr kann die Gemeinde nur durch einen Regionalplan zur Änderung ihrer Bauleitplanung zur Berücksichtigung des Luftreinhalte- oder Aktionsplans angehalten werden. Soweit die Gemeinde aber planend tätig wird, stellt der Luftreinhalte- oder Aktionsplan eine Abwägungsdirektive dar. Es bedarf daher gewichtiger Gründe, wenn sich die Gemeinde über den Plan hinwegsetzen will. In Bezug auf örtliche Rechtsvorschriften (§ 47 Abs. 7, § 49 Abs. 3 BImSchG) haben Luftreinhalte- und Aktionspläne nur empfehlenden Charakter.
- 179 Planunabhängige Maßnahmen liegen weitgehend im Verantwortungsbereich der (städtischen) Immissionsschutz- und Straßenverkehrsbehörden sowie der Gemeinden als Träger der Bauleitplanung. Sie sind aber nur subsidiär geboten, insbesondere wenn der Luftreinhalte- oder Aktionsplan nicht rechtzeitig aufgestellt worden ist oder sich als unzureichend erweist und mit planerischer Abhilfe nicht zu rechnen ist. Darüber hinaus darf durch behördliche Entscheidungen oder Planungen keine auf Dauer störungsträchtige Situation geschaffen werden, die die Einhaltung der gegenwärtig oder künftig geltenden Immissionswerte wesentlich erschwert. Die Immissionswerte der 22. BImSchV konkretisieren den Gefahrenbegriff insbesondere nach § 5 Abs. 1 Nr. 1, § 17 Abs. 1, § 22 Abs. 1 Nr. 1, § 50 S. 1 BImSchG, § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO. Die Bindung an diese Werte schränkt ein etwaiges behördliches Ermessen ein, ohne es freilich auf Null zu reduzieren. Bei der Bauleitplanung führen das Gebot der Konfliktbewältigung und das Verbot der Konfliktverlagerung je nach Planungssituation zu unterschiedlichen Bindungen. Bei Festsetzung neuer unverträglicher Nutzungen kommt es darauf an, ob und inwieweit die Neubelastung durch Luftreinhalteplanung behoben werden kann. In Sanierungsfällen besteht ein größerer Spielraum, der auch lediglich relative Verbesserungen der Luftsituation ermöglicht.