

Klagen gegen Feinstaub – Rechtsgutachten von Felicia Latscha und Catharina Berger

Einleitende Informationen

Der deutsche Gesetzgeber hat mit der Umsetzung der Luftqualitätsrahmenrichtlinie und ihrer Tochtrichtlinien Vorschriften des Bundesimmissionsschutzgesetzes und die 22. BImSchV geändert. Nach § 47 Abs. 1 und 2 BImSchG müssen die zuständigen Behörden Luftreinhaltepläne- oder Aktionspläne aufstellen, wenn die Immissionswerte der 22. BImSchV überschritten werden. Sind Luftreinhaltepläne oder Aktionspläne erstellt, so haben alle Behörden gem. § 47 Abs. 6 BImSchG die in den Plänen enthaltenden Maßnahmen durchzusetzen. Zudem hat jede zuständige Behörde gem. § 45 BImSchG die Aufgabe erforderliche Maßnahmen zur Einhaltung der Immissionswerte zu ergreifen, darunter fallen auch planunabhängige Maßnahmen.

Die folgende Übersicht befasst sich mit der Frage, inwiefern ein betroffener Bürger einen Anspruch auf Maßnahmen der zuständigen Straßenverkehrsbehörde auf Einhaltung der PM₁₀-Immissionswerte der 22. BImSchV hat.

▪ *Anspruch des Bürgers*

- nicht aus und auf Luftreinhaltepläne und Aktionspläne, denn diese sind Verwaltungsinterna, sie entfalten keine Außenwirkung¹
- aus der 22. BImSchV auf Einhaltung der Immissionswerte, denn diese dient dem Schutz der menschlichen Gesundheit und Vorgaben einer EU-Richtlinie, die der Förderung bestimmter Bürgerinteressen dient, müssen vor Gericht einklagbar sein.²

▪ *Ermächtigungsgrundlage der Behörde*

Da straßenverkehrslenkende oder -beeinflussende Maßnahmen zugleich einen Eingriff in die Rechte Dritter (der Verkehrsteilnehmer) darstellen, kann die Straßenverkehrsbehörde nur Maßnahmen vornehmen, zu denen sie gesetzlich ermächtigt ist. Die Luftreinhalte- und Aktionspläne enthalten keine speziellen Ermächtigungsgrundlagen. Maßnahmen dieser Pläne

¹ BT/Drucksache 14/8450, S. 14; *Jarass*, Luftqualitätsrichtlinien der EU und die Novellierung des Immissionsschutzrechts, NVwZ 2003, 257, 262.

² EuGH 30.05.1991 – Rs. C-361/88 (Kommission / Deutschland) – E 1991, I–2567, Rn. 15.

können daher nur mit dem Eingriffsinstrumentarium des Bundesimmissionsschutzgesetzes oder mit anderen Ermächtigungsgrundlagen durchgesetzt werden.³

Als solche kommen für Maßnahmen im Straßenverkehr § 40 BImSchG und § 45 I StVO in Betracht. Die Rechtsgrundlage hängt davon ab, ob in dem betroffenen Gebiet bereits ein Luftreinhalte- oder Aktionsplan existiert.

- § 40 Abs. 1 BImSchG - sofern ein Luftreinhalte- oder Aktionsplan existiert, **muss** die zuständige Straßenverkehrsbehörde den Kraftfahrzeugverkehr nach *Maßgabe der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften* beschränken oder verbieten. Die relevante straßenverkehrsrechtliche Vorschrift für verkehrslenkende Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität ist § 45 I Nr. 3 o. Nr. 5 o. I b Nr. 5 StVO⁴. Bei der Anwendung des § 40 BImSchG i.V.m. § 45 StVO ist zu beachten, dass das in § 45 I StVO eröffnete Ermessen i.R.d. Anwendung des § 40 I BImSchG der Straßenverkehrsbehörde nicht zusteht.⁵
- § 45 Abs. 1 Nr. 3 o. Nr. 5 o. Abs. 1 b Nr. 5 StVO: sofern in der betreffenden Gemeinde oder Stadt kein Luftreinhalte- oder Aktionsplan existiert, **kann** die Straßenverkehrsbehörde Maßnahmen zum Schutz der (Wohn)bevölkerung vor Abgasen (§ 45 I Nr. 3, I b Nr. 5) und zur Einhaltung der Immissionswerte der 22. BImSchV (§ 45 I Nr. 5 StVO) erlassen. Tatbestandsvoraussetzung ist nach dem Sinn und Zweck des § 45 I Nr. 3, I b Nr. 5 StVO die Schutzbedürftigkeit der (Wohn)bevölkerung vor Abgasen. Schutzbedürftigkeit liegt vor, wenn die Wohnqualität in einem Maße beeinträchtigt wird, das gemeinhin nicht mehr als ortsüblich und zumutbar angesehen werden kann.⁶ Prüfungsmaßstab sind die Immissionswerte der 22. BImSchV. Werden diese überschritten so besteht eine Schutzbedürftigkeit im Sinne des § 45 I StVO.

Liegen die Tatbestandsvoraussetzungen des § 45 I Nr. 3, Nr. 5 o. I b Nr. 5 StVO vor, hat der betroffene Bürger grundsätzlich nur einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung.⁷ Die Straßenverkehrsbehörde hat in ihren Ermessenserwägungen die Belange der von den Abgasen Betroffenen gegen die Belange der durch die vorgesehenen Maßnahmen (z. B. Umleitungen) zusätzlich belasteten Straßenanlieger und Verkehrsteilnehmer abzuwägen. Je höher die PM₁₀-Immissionswerte überschritten werden, desto erheblicher müssen die Belange des Verkehrs sein, um ein Unterlassen einer verkehrslenkenden Maßnahme zu rechtfertigen.

³ BT/Drucksache 14/8450, S. 14. Für Anlagen §§ 6, 17, 24 BImSchG. Für Verkehr: § 40 BImSchG.

⁴ § 45 I 2 Nr.3: „zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen“; Nr. 5: „hinsichtlich der zur Erhaltung der öffentlichen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen“; § 45 I b Nr. 5: „Die Straßenverkehrsbehörden treffen auch die notwendigen Anordnungen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen.“

⁵ Kloepfer, Umweltrecht, 3. Aufl., § 14, Rn. 279.

⁶ VG Berlin vom 8. Oktober 1998, AZ VG 27 A 313.94.

⁷ BVerwG NJW 1986, 2655, 2657; VGH Kassel NJW 1989, 2767; Berger, Anspruch auf Schutz vor Abgasbelastung durch den innerstädtischen Kfz-Verkehr, IUR 1991, 191, 193; Sparwasser/ Engel/ Voßkuhle, Umweltrecht, 5. Aufl., § 10, Rn. 408.

Ermessensreduzierung: Zu erwägen ist, ob das Ermessen der zuständigen Straßenverkehrsbehörde auf Null reduziert sein könnte.⁸ Dafür spricht zum einen der gemeinschaftsrechtliche Hintergrund der 22. BImSchV. Europarechtlich sind die Mitgliedstaaten verpflichtet die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben effektiv umzusetzen (Effektivitätsgrundsatz). Die Straßenverkehrsbehörden können nur durch das Ergreifen von Maßnahmen nach § 45 I StVO die Immissionswerte effektiv umsetzen.⁹ Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Überschreitung der Immissionswerte durch verschiedene Emittenten verursacht wird. Folglich wird der Effektivitätsgrundsatz nur dann zur Ermessensreduzierung führen, wenn die Immissionswerte überwiegend durch den Straßenverkehr verursacht werden. Der Anteil der lokalen Verkehrsemissionen an der Gesamt-PM₁₀-Immission wird in Deutschland zwischen 10 – 77 % angegeben, in Berlin liegt der Anteil bei 26 %.¹⁰ Von einer überwiegenden Verursachung der PM₁₀-Immissionswerte durch den Straßenverkehr in Berlin kann mithin nicht gesprochen werden. Folglich ist eine Ermessensreduzierung auf Null unter dem Gesichtspunkt des Effektivitätsgrundsatzes zweifelhaft.

Zum anderen könnte das Entschließungsermessen der Straßenverkehrsbehörden durch die zwingenden Vorgaben der 22. BImSchV auf Null reduziert sein. Gem. § 1 Nr. 3 der 22. BImSchV sind die Immissionswerte einzuhalten und dürfen nicht überschritten werden. Folglich kann die Entscheidung der Straßenverkehrsbehörde, ob sie Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung bei bereits überschrittenen Immissionswerten erlässt, nur ermessensfehlerfrei sein, wenn die Entscheidung positiv ist. Allerdings hat sich eine Bestätigung dieser Ansicht weder in Literatur noch in der Rechtsprechung finden lassen, so dass hier Zweifel bleiben.

Ferner kann sich im Ausnahmefall das Ermessen auf Null reduzieren, wenn konkrete Gefahren für Leib und Leben nachgewiesen werden.¹¹

Sollte von den Gerichten eine Ermessensreduzierung auf Null sowohl hinsichtlich des des Entschließungs- als auch des Auswahlermessens angenommen werden, so wird es erforderlich sein in der Klage konkrete verkehrsbezogene Maßnahmen vorzutragen.

⁸ Befürwortend: *Scheuing*, GK § 48a Rdnr. 63: „die gemeinschaftsweite einheitliche Geltung darf nicht von behördlichen Zweckmäßigkeitserwägungen abhängen“; *Koch*, Probleme des Verkehrsimmissionsschutzes, ZUR 1995, 190, 191.

⁹ So im Ergebnis auch *Berger*, Anspruch auf Schutz vor Abgasbelastung durch den innerstädtischen KfZ-Verkehr, IUR 1991, 191, 194.

¹⁰ *John/ Kuhlbusch/ Lutz*, Quellenzuordnung anhand aktueller Immissions- und Emmissionsdaten in Berlin, in: PM_x –Quellenidentifizierung, Ergebnisse als Grundlage für Maßnahmenpläne, Umweltbundesamt 2004, S. 118, 120.

¹¹ Befürwortend: *Berger*, Anspruch auf Schutz vor Abgasbelastung durch den innerstädtischen KfZ-Verkehr, IUR 1991, 191, 194. Begrenzt auf den Ausnahmefall: VG Frankfurt, NVwZ-RR 1997, 92, 95; *Schulze-Fielitz*, GK § 40 Rdnr. 173.

Hinsichtlich der Rechtsfolge des § 45 I StVO ist zu beachten, dass die Straßenverkehrsbehörde nicht nur für bestimmte Straßen oder Straßenstrecken verkehrsbeschränkende Anordnungen erlassen kann, sondern auch für einen bestimmten Verkehrsbereich oder Ortsteil, wenn für die Gesamtheit dieses Bereiches die Ermächtigungsvoraussetzungen vorliegen.¹²

- § 40 Abs. 2 BImSchG kommt als Ermächtigungsgrundlage für Maßnahmen der Straßenbehörde zur Sicherung der Immissionswerte nicht in Betracht. Zwar hat § 40 II BImSchG drittschützenden Charakter¹³, so dass der Bürger unmittelbar einen Anspruch auf straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen hat. Jedoch dient § 40 II BImSchG der Einhaltung von Immissionswerten für Schadstoffe, die nicht EG-rechtlich, sondern in einer RVO nach § 48 a Abs. 1 a geregelt sind.¹⁴ Für die Einhaltung der Immissionswerte aus der 22. BImSchV gilt § 40 II BImSchG damit nicht.
- § 45 BImSchG ist keine Ermächtigungsgrundlage, sondern – wie sich bereits aus der amtlichen Begründung ergibt – bloße Aufgabennorm.¹⁵
Nach dieser Vorschrift sind alle Behörden verpflichtet für die Durchsetzung der Immissionswerte zu sorgen. Voraussetzung ist aber, dass die Behörden durch bestimmte Ermächtigungsgrundlagen zu den jeweiligen drittbelastenden Maßnahmen befugt sind.¹⁶

II. Rechtliche Vorgehensweise

- Hinsichtlich des Vorgehens auf rechtlicher Ebene ist zu unterscheiden zwischen Gebieten/ Städten, die Luftreinhaltepläne haben und solchen ohne.

Luftreinhalteplan vorhanden	Luftreinhalteplan nicht vorhanden	
Verpflichtungsklage (Vornahmeklage) auf Maßnahmen der Straßenverkehrsbehörde zur Einhaltung der Immissionsgrenzwerte gem. § 40 Abs. 1 BImSchG i.V.m. § 45 I Nr. 3 o. Nr. 5, I b Nr. 5 StVO <i>Anspruchsgegner:</i> die zuständige Straßenverkehrsbehörde	politisches Vorgehen auf Erlass eines Luftreinhalteplans	Verpflichtungsklage (Vornahmeklage, wenn e. Ermessensreduzierung auf Null; sonst nur Bescheidungsklage) auf Maßnahmen der Straßenverkehrsbehörde zum Schutz der Bevölkerung vor Abgasen § 45 I Nr. 3 o. Nr. 5, I b Nr. 5 StVO <i>Anspruchsgegner:</i> Straßenverkehrsbehörde

¹² BVerwG NJW 1958, 1248; *Berger*, Anspruch auf Schutz vor Abgasbelastung durch den innerstädtischen KfZ-Verkehr, IUR 1991, 191, 193.

¹³ *GK-BImSchG*, § 40 a.F., Rn. 198 - § 40 II n.F. entspricht im Wesentlichen § 40 II a.F. BT/ Drs. 14/ 8450, S. 9.

¹⁴ BT/ Drs. 14/ 8450, S. 12, S. 9.

¹⁵ BT/ Drs. 14/ 8450, S. 9, dort heißt es zu § 45: „Neuregelung der Aufgaben der Behörden zur Verbesserung der Luftqualität“; so auch *Sparwasser/ Engel/ Voßkuhle*, Umweltrecht, 5. Aufl., § 10, Rn. 372.

¹⁶ *Jarass*, BImSchG, 5. Aufl., § 45, Rn. 4; *ders.*, Umweltqualitätsbezogene Regelungen, in: *Rengeling*, Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Bd. 2, 1. Teilbd., § 48, Rn. 79.

▪ **Klagebefugnis**

- Grundsatz: die gesundheitsbezogenen Immissionswerte der 22. BImSchV haben drittschützende Wirkung. Der Einzelne hat ein subjektives Recht auf Einhaltung der Immissionswerte.
- Welcher Personenkreis ist geschützt?
Das Schutzziel der 22. BImSchV, die menschliche Gesundheit, spricht für den Schutz von allen Personen, die sich nicht nur selten oder gelegentlich, während der Mittelungszeit des Immissionswertes, im Einwirkungsbereich der Emissionsquelle aufhalten. Daraus folgt, dass in jedem Fall die Wohnbevölkerung, aber auch alle Personen, die typischerweise oder wiederholt sich im Einwirkungsbereich der Emissionsquelle aufhalten zu dem geschützten Personenkreis gehören und damit klagebefugt sind. So sieht es auch das Bundesverwaltungsgericht im Urteil vom 26.05.2004.¹⁷
- Verbände sind grundsätzlich nicht klagebefugt. Dies könnte sich jedoch mit der Umsetzung der Aarhus-Konvention ändern. Ein Richtlinienvorschlag der Kommission aus dem Jahre 2003 über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten¹⁸ 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.¹⁹ 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.

¹⁷ Az. 9 A 6.03. So auch *Jarass*, Luftqualitätsrichtlinien der EU und die Novellierung des Immissionsschutzrechts, NVwZ 2003, 257, 264.

¹⁸ KOM (2003) 624 vom 24.10.2003.

¹⁹ 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 2003/35, die der Umsetzung der Aarhus-Konvention in einem Teilbereich dient, beziehen sich lediglich auf die Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltbezogenen Plänen und Programmen, sehen jedoch keinerlei Verbandsklagerechte gegen Pläne und Programme vor.

- **Klageart:** Grds.: Verpflichtungsklage in Form der Bescheidungsklage
 - Ob mit der Verpflichtungsklage in Form der Vornahmeklage²⁰ oder nur in Form der Bescheidungsklage²¹ vorzugehen ist, hängt davon ab, ob die Gerichte der oben erläuterten Ermessenreduzierung auf Null zustimmen.
 - Sollte dies der Fall sein, so führt die Existenz eines Luftreinhalteplans lediglich zu einer anderen Anspruchsgrundlage, im Ergebnis hat der Bürger aber in beiden Gebieten (mit oder ohne Luftreinhalteplan) einen Anspruch auf Maßnahmen zum Schutz vor Abgasen.
 - Wird keine Ermessensreduzierung auf Null angenommen, hat der Bürger nur einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung der zuständigen Straßenverkehrsbehörde.
 - Für eine schnelle Durchsetzung des Anspruchs wäre der einstweilige Rechtsschutz gem. § 123 VwGO geeignet, allerdings muss eine sehr hohe Wahrscheinlichkeit für das Obsiegen in der Hauptsache bestehen, da solche vorläufige verkehrslenkende Maßnahmen regelmäßig eine zumindest partielle Vorwegnahme der Hauptsache darstellen werden. Daher sind die Aussichten Betroffener, mit einem Antrag auf einstweilige Anordnung die Beachtung der Immissionswerte zu erzwingen, nicht besonders groß.

²⁰ Der Betroffene hat einen Anspruch auf eine ganz bestimmte Maßnahme der Straßenverkehrsbehörde.

²¹ Die Behörde hat Ermessen, ob und welche Maßnahmen sie durchführt.