

Denise Berger

Umfang und Grenzen der Luftreinhalteplanung

**Wissenschaftliche Beiträge
aus dem Tectum Verlag**

Reihe Rechtswissenschaft

Wissenschaftliche Beiträge
aus dem Tectum Verlag

Reihe Rechtswissenschaft
Band 151

Denise Berger

Umfang und Grenzen der Luftreinhalteplanung

Tectum Verlag

Denise Berger
Umfang und Grenzen der Luftreinhalteplanung

Wissenschaftliche Beiträge aus dem Tectum Verlag,
Reihe: Rechtswissenschaft; Bd. 151

Zugl. Diss. Philipps-Universität Marburg 2020
Tag der Prüfung: 15.12.2020
Erstgutachten: Prof. Dr. Monika Böhm
Zweitgutachten: Prof. Dr. Sebastian Müller-Franken
Gesamtnote: magna cum laude (1,3)

© Tectum Verlag – ein Verlag in der Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021
ePDF 978-3-8288-7702-3
(Dieser Titel ist zugleich als gedrucktes Werk unter der ISBN 978-3-8288-4629-6
im Tectum Verlag erschienen.)
ISSN 1861-7875

Alle Rechte vorbehalten

Besuchen Sie uns im Internet
www.tectum-verlag.de

Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen
Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Angaben
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde vom Fachbereich Rechtswissenschaften der Philipps-Universität Marburg im Wintersemester 2020/2021 als Dissertation angenommen. Für die Veröffentlichung wurde die im Dezember 2020 in Kraft getretene 2. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für die Stadt Frankfurt am Main noch berücksichtigt. Rechtsprechung und Literatur befinden sich auf dem Stand von Januar 2021.

Mein besonderer Dank gilt zunächst meiner Doktormutter, Frau Professor Dr. Monika Böhm, die meine Arbeit hervorragend betreut und mir in meiner Zeit als Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Öffentliches Recht stets ein offenes Ohr und den notwendigen Freiraum für die Bearbeitung meines Forschungsthemas gewährt hat. Ich danke ihr für das mir entgegengebrachte Vertrauen, die zahlreichen anregenden Diskussionen, die spannenden Einblicke in die Praxis und die wunderbaren Jahre an ihrem Lehrstuhl. Herrn Professor Dr. Sebastian Müller-Franken danke ich für die überaus zügige Erstellung des Zweitgutachtens und seine wertvollen Hinweise im Vorfeld der Drucklegung.

Von Herzen danke ich meinem Freund Ilja Stettler, der mich stets vorbehaltlos und mit unermüdlicher Geduld und Liebe unterstützt hat. Auch meinen Marburgern, allen voran Anna, Christina, David & David, Irene, Lena und Monique möchte ich dafür danken, dass sie mir über die gesamte Dauer des Schaffensprozesses mit ihrer Freundschaft zur Seite gestanden und jeden Donnerstag für Abwechslung gesorgt haben.

Besonderer Dank gilt auch Rabea Reußwig, welche in der Endphase der Arbeit bereitwillig die nicht unerhebliche Mühe auf sich genommen hat, diese mehrfach durchzusehen und durch zahllose Anmerkungen zu ihrer Verbesserung beigetragen hat.

Mein größter Dank gilt meinen Eltern und meiner Familie. Sie haben mich stets uneingeschränkt und bedingungslos gefördert. Ohne ihre großzügige Unterstützung und ihr Vertrauen wären Studium und Promotion nicht möglich gewesen.

Frankfurt am Main, im Februar 2021

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	1
B. Grundlagen: Luftqualität und Luftverschmutzung	5
I. Luftverunreinigende Stoffe und deren Verursacher	5
1. Feinstaub (PM ₁₀ , PM _{2,5})	6
2. Stickstoffdioxid (NO ₂)	8
a) Das Verhältnis von NO zu NO ₂	9
b) Wechselwirkung mit CO ₂	10
II. Auswirkungen auf Gesundheit, Umwelt und Klima	12
1. Gesundheit	13
2. Umwelt und sozioökonomische Auswirkungen	16
III. Die Ausgangssituation in Deutschland	18
C. Vorgaben zur Luftreinhaltung	21
I. Europarechtliche Vorgaben	21
1. Die Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG	24
a) Festlegung von Immissionsgrenzwerten	26
b) Luftqualitätspläne und Pläne für kurzfristige Maßnahmen	28
c) Die Beurteilung der Luftqualität	29
aa) Beurteilungsgebiete und Ballungsräume	30
bb) Anzahl und Lage der Probenahmestellen	31
aaa) Großräumige Ortsbestimmung	31
bbb) Kleinräumige Ortsbestimmung	32
d) Fitness-Check	32
2. Emissionsnormen, insbesondere EU-Abgasnormen für Kfz	35
a) Die Diskrepanz zwischen dem Emissionsverhalten der Fahrzeuge im Labor und auf der Straße	38
b) Die Einführung des RDE-Verfahrens in die EU-Abgasvorschriften	40
aa) Klage vor dem EuG	41
bb) Ausblick	43

II. Umsetzung in Deutschland	44
1. Luftreinhalteplanung nach § 47 BImSchG	45
a) Die Erstellung von Luftreinhalteplänen	47
aa) Abgrenzung des Plangebiets und der Planungszuständigkeiten	48
aaa) Das Plangebiet	48
bbb) Zuständigkeiten	49
bb) Luftreinhaltepläne als zentrales Umsetzungsinstrument	53
aa) Luftreinhaltepläne nach § 47 Abs. 1 BImSchG	53
(i) Mögliche Maßnahmen	54
(ii) Verkehrsverbote als (naheliegende) Maßnahme	56
(1) Verkehrsverbote und -beschränkungen nach § 40 Abs. 1 BImSchG	57
(2) Ausweisung von Umweltzonen	59
(3) Einführung einer City-Maut	61
(iii) Rechtsnatur und Bindungswirkung	63
bbb) Pläne für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen nach § 47 Abs. 2 BImSchG ...	66
cc) Materielle Vorgaben an die Maßnahmenplanung	67
aaa) Geeignetheit zur schnellstmöglichen Schadstoffreduktion	67
bbb) Verursacherprinzip und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	68
(i) Die Reichweite des Verursacherprinzips	69
(ii) Einfluss und Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	70
(iii) Die Bedeutung des „neuen“ § 47 Abs. 4a BImSchG	72
(1) § 47 Abs. 4a S. 1 BImSchG	73
(2) § 47 Abs. 4a S. 2 BImSchG	76
(3) Rezeption in Rechtsprechung und Schrifttum	77
ccc) Gesamtkonzept und Maßnahmen auf „zweiter Stufe“	81
ddd) Weitere Anforderungen nach § 45 Abs. 2 BImSchG	83
b) Öffentlichkeitsbeteiligung	84
c) Planunabhängige Maßnahmen	85
2. Der Rechtsanspruch auf Luftreinhalteplanung	86
D. Luftreinhalteplanung vor Gericht	91
I. Rechtsprechung des EuGH	94
1. Rechtsprechungsüberblick	94
a) Positionierung von Messstationen (Rs. C-723/17 – Craeynest)	95
b) Zwangshaft (Rs. C-752/18 – Deutsche Umwelthilfe)	98
2. Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland und weitere Mitgliedstaaten	103
a) Bisherige Verurteilungen der Mitgliedstaaten Bulgarien, Polen (PM ₁₀) und Frankreich (NO ₂)	105
b) Ausblick	108

II.	Verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung in Deutschland	109
1.	Die Urteile des BVerwG vom 27. Februar 2018 zum Luftreinhalteplan Stuttgart und Düsseldorf	110
a)	Grundlagen der beiden Entscheidungen	111
b)	Vorgaben des BVerwG, insbesondere zu Verkehrsbeschränkungen	112
aa)	Die zentralen Verhältnismäßigkeitserwägungen des BVerwG	114
aaa)	Die konkrete Ausgestaltung der Verkehrsverbote („Wie“)	115
(i)	Streckenbezogene Verkehrsbeschränkungen	115
(ii)	Zonale Verkehrsbeschränkungen	117
bbb)	Gebotene Ausnahmeregelungen	119
bb)	Umsetzung nach Maßgabe der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften sowie Kontrollierbarkeit	122
aaa)	Fehlende Kontrollierbarkeit?	124
bbb)	Hilfestellung durch den neuen § 63c StVG: Die Möglichkeit zur verdachtsfreien Erfassung von Kraftfahrzeugkennzeichen	124
c)	Bewertung der Urteile	126
2.	Die Rechtsprechung der Instanzgerichte	129
a)	Die Rechtsprechung zum Luftreinhalteplan Aachen	132
aa)	Das Urteil des VG Aachen vom 8. Juni 2018	132
aaa)	Sachverhalt	133
bbb)	Die Prüfung des VG Aachen	133
bb)	Das Urteil des OVG Münster vom 31. Juli 2019	134
aaa)	Verhältnismäßigkeitsprüfung	136
bbb)	Zusätzliche Abwägungskriterien	137
b)	Die Rechtsprechung zum Luftreinhalteplan Frankfurt	137
aa)	Das Urteil des VG Wiesbaden vom 5. September 2018	137
aaa)	Sachverhalt	138
bbb)	Die Prüfung des VG Wiesbaden	139
bb)	Das Urteil des VGH Kassel vom 10. Dezember 2019	141
3.	Das Urteil des BVerwG vom 27. Februar 2020 zum Luftreinhalteplan Reutlingen	143
III.	Die zentralen Entwicklungslinien der bisherigen verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung unter besonderer Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit	145
1.	Allgemeine Vorgaben	146
2.	Spezielle Vorgaben, insbesondere zum Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	147
IV.	Schlussfolgerungen	149
E.	Luftreinhalteplanung in der Praxis	151
I.	Luftreinhaltepläne im Vergleich	151
1.	Auswahl der Luftreinhaltepläne	151
2.	Überblick	154

3.	Allgemeiner Inhalt	155
a)	Grundlagen	156
b)	Das jeweilige Plangebiet	159
aa)	Stadtgebiet Hamburg	160
bb)	Stadtgebiet Berlin	161
cc)	Ballungsraum Rhein-Main sowie Stadtgebiet Marburg	161
dd)	Metropolregion Rhein-Ruhr	162
ee)	Stadtgebiet Stuttgart	163
ff)	Stadtgebiet München	164
gg)	Schlussfolgerungen	165
c)	Die Beurteilung der Luftqualität in der Praxis	165
aa)	Die Einrichtung von Messstationen	166
bb)	Positionierung der einzelnen Messstation	167
aaa)	Die Frage nach dem richtigen Standort	168
bbb)	Die Höhe des Messeinlasses	169
cc)	Simulation der Luftbelastung mittels Modellrechnungen	170
dd)	Finale Einschätzung der Luftqualität	171
d)	Verursacheranalyse	172
aa)	Emissionserhebung	172
bb)	Die einzelnen Verursacheranteile	175
aaa)	Beispiel Berlin	176
bbb)	Beispiel München	177
ccc)	Beispiel Darmstadt	178
cc)	Schlussfolgerungen	179
4.	Maßnahmenplanung	180
a)	(Gesamt-)Konzept der Luftreinhaltepläne	180
b)	Die konkreten Maßnahmen in den jeweiligen Fortschreibungen	182
aa)	Verkehrsbeschränkende Maßnahmen	184
aaa)	Die Umweltzone	186
(i)	Umweltzone Frankfurt a. M.	187
(ii)	Umweltzone Marburg	190
bbb)	Das zonale Verkehrsverbot in der „kleinen Umweltzone“ Stuttgart	192
ccc)	Streckenbezogene Verkehrsverbote in Hamburg, Berlin und Darmstadt	194
ddd)	Lkw-Durchfahrtsverbote	197
eee)	Geschwindigkeitsbegrenzungen	198
bb)	Stärkung des ÖPNV	199
aaa)	Ausbau und Attraktivitätssteigerung des ÖPNV	202
bbb)	Flottenmodernisierung	203
ccc)	Umweltpur	206
cc)	Förderung des Fuß- und Radverkehrs	208
aaa)	Die Förderung des Radverkehrs	211
bbb)	Die Förderung des Fußverkehrs	214
dd)	Alternative Antriebe, insbesondere Elektromobilität	215
aaa)	Förderung und Privilegierung der Elektromobilität	216

bbb) Stadt als Vorbild	219
ee) Parkraummanagement	220
aaa) Parkraumbewirtschaftung	220
bbb) Intelligente Parkraumbelagung	222
ff) Mobilitätsmanagement	222
aaa) Förderung von Carsharing-Angeboten	223
bbb) Die Einrichtung von Mobilitätsstationen	224
gg) Verkehrsmanagement	225
aaa) Verstetigungsmaßnahmen	225
bbb) Maßnahmen im Bereich der Digitalisierung und Logistik	226
hh) Hafen und Schifffahrt	228
ii) Flughafen	230
jj) Energiemaßnahmen/Wärmeversorgung/Energie und Klimaschutz	232
kk) Industrie und Gewerbe	233
ll) Informationskampagnen	234
mm) Kooperation	234
nn) Raum-, Stadt- und Landschaftsplanung	235
oo) Sonstige (Einzel-)Maßnahmen	236
c) Nachtrag:	
2. Fortschreibung des Luftreinhalteplans Frankfurt am Main aus dem Jahr 2020	237
II. Schlussfolgerungen	239
F. Bewertung und Ausblick	243
Anhang	245
Literaturverzeichnis	249

