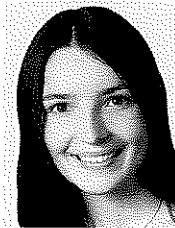


Kommunale Maßnahmen gegen Feinstaub – der praktische Umgang mit dem „Recht auf saubere Luft“

Angela Ehlers, Katharina Braig



Angela Ehlers
Mediatorin; Rechtsanwältin bei Sterr-Kölln & Partner¹ in Freiburg im Breisgau



Katharina Braig
Rechtsanwältin bei endura kommunal in Freiburg im Breisgau

Das viel beachtete „Feinstaub-Urteil“ des EuGH² bestätigte dem europäischen Bürger im Juli 2008 ein „Recht auf saubere Luft“ und dessen Einklagbarkeit vor nationalen Gerichten. Nach dem Urteil muss der Staat zum Schutz des in seiner Gesundheit beeinträchtigten Bürgers durch die Aufstellung von regionalen Aktionsplänen gegen Feinstaub vorgehen. Angesichts der nach wie vor anhaltenden Überschreitungen der gesetzlichen Feinstaubgrenzwerte in zahlreichen Städten in Deutschland ist die Aufstellung von Aktionsplänen durch die Bundesländer allerdings nicht ausreichend, um Feinstaub effektiv zu bekämpfen. Bekämpfungsmaßnahmen müssen, aufeinander abgestimmt, sowohl auf europäischer, auf nationaler als auch auf lokaler Ebene getroffen werden. Dieser Artikel lenkt den Blick auf den Beitrag der Kommunen als Akteure im Kampf gegen den Feinstaub. Es sind die Kommunen, die kurzfristige Maßnahmen zur Reduzierung der Grenzwertüberschreitung vor Ort ergreifen. Sie sind maßgeblich für den Vollzug der Aktionspläne verantwortlich. Die Kommunen sind es aber auch, die dem Druck der Bürger aus zwei Angriffsrichtungen in besonderem Maße ausgesetzt sind. Während viele Bürger vehement ein „Recht auf saubere Luft“ fordern, sehen sich andere durch die Bekämpfungsmaßnahmen in ihren Grundfreiheiten beschränkt.

1. Einleitung

Feinstaub schadet nicht nur den Atemwegen, sondern kann bereits in geringen Mengen zu Herzerkrankungen führen³. Nach Untersuchungen der WHO verkürzt Feinstaub die durchschnittliche Lebenserwartung in der Europäischen Union im Mittel um 8,6 Monate und in Deutschland sogar um 10,2 Monate⁴.

Im Folgenden wird anhand konkreter Maßnahmen der Kommunen beispielhaft dargelegt, auf welche Art und Weise die Kommunen gegen Feinstaub vorgehen. Daraufhin wird auf Schwierigkeiten der Kommunen

bei der Bekämpfung von Feinstaub eingegangen. Schwierigkeiten, die dazu führen, dass das Recht des Bürgers auf saubere Luft bislang faktisch unerfüllt geblieben ist.

II. Der kommunale Beitrag zur Verwirklichung des Rechts „auf saubere Luft“

Nach § 45 Abs. 1 Satz 1 BImSchG haben die zuständigen Behörden die erforderlichen Maßnahmen zur Einhaltung der Immissionsgrenzwerte⁵ zu ergreifen. Hierzu gehört insbesondere die Aufstellung von Luftreinhalte- und Aktionsplänen⁶, mit denen ein – auf das betroffene Gebiet bezogenes – Konzept zur Verbesserung der Luftqualität zu entwickeln ist. Obschon für die Aufstellung von Luftreinhalte- und Aktionsplänen nicht die Kommunen zuständig sind, können sie sich ihrer Verantwortung für den Gesundheitsschutz der Bürger nicht entziehen.

Als Träger der Verkehrs- und Bauleitplanung sowie des öffentlichen Nahverkehrs ist jede Gemeinde gefordert, direkt vor Ort Maßnahmen zur Einhaltung der Grenzwerte umzusetzen, sei es mit oder ohne vorhergehende Luftreinhalteplanung. Die Planung durch Luftreinhalte- oder Aktionspläne bietet den Vorteil, die erforderlichen Maßnahmen zu bündeln, aufeinander abzustimmen und für alle Träger öffentlicher Verwaltung, inklusive der Kommunen, verbindlich zu machen.

„Aktionspläne sind“, so Detlef Müller⁷, ordentliches Mitglied des Umweltausschusses des Bundestags, „ein richtiges Instrument zur Reduzierung der Feinstaubbelastung in den Kommunen: schließlich legt nicht nur die Verwaltung fest, welche Maßnahmen ergriffen werden müssen, sondern es beschäftigen sich endlich auch Stadt- und Gemeinderäte mit diesem Thema.“

Sofern nicht bereits ein vom Land zu erstellender Aktionsplan die Gemeinde zur Durchführung ganz konkreter Maßnahmen verpflichtet⁸, ihr also das Auswahlmessen abnimmt, muss die Gemeinde bei der Gefahr der Überschreitung der Feinstaubgrenzwerte unter mehreren rechtlich möglichen Bekämpfungsmaßnahmen selbst eine Auswahl treffen⁹.

Die von den Kommunen zu ergreifenden Maßnahmen müssen verhältnismäßig sein und können einzelne Emittenten-Gruppen nur nach ihrem Verursa-

5 Seit dem 1. Januar 2005 gelten europaweit Grenzwerte für Feinstaub (RL 1999/30/EG). Als Grenzwerte für Feinstaub der Korngröße (particulate matter) kleiner als 10 Mikrometer (PM₁₀) legt § 48a Abs. 1 und 3 BImSchG i.V.m. § 4 der 22. BImSchV einen Jahresmittelwert von 40 Mikrogramm pro Kubikmeter (µg/m³) und ein Tagesmittelwert von 50 µg/m³ fest. Der Tagesmittelwert darf an nicht mehr als 35 Tagen pro Kalenderjahr überschritten werden.

6 § 47 Abs. 2 BImSchG schreibt die Pflicht zur Aufstellung von Aktionsplänen bei Grenzwertüberschreitungen zwingend vor.

7 Detlef Müller, MdB, ordentliches Mitglied des Umweltausschusses, stellvertretendes Mitglied des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Berichterstatter der SPD-Fraktion zum Thema Luftreinhaltung und Chemnitz Stadtrat in einer Stellungnahme uns gegenüber vom Juni 2009.

8 Ist ein Aktionsplan aufgestellt, bindet sein Inhalt die Kommune als ausführende Fachbehörde, soweit der Plan die Ermessensausübung vorweggenommen hat, hierzu Streppel, Immissionsschutz, Heft 1/2009, S. 13 f.; Jarass NVwZ 2003, 257 (262); Rehbinder, Rechtsgutachten über die Umsetzung der 22. Verordnung zur Durchführung des Bundesimmissionsschutzgesetzes, Frankfurt 2004, Rn. 63. Der Aktionsplan ersetzt jedoch nicht die erforderliche gesetzliche Ermächtigungsgrundlage des Handelns der Gemeinde, vgl. Jarass, Bundes-Immissionsschutzgesetz, 7. Auflage, § 47, Rn. 37. Als Eingriffsnormen kommen beispielsweise in Frage: §§ 6, 17, 24, 25, 40 Abs. 1 BImSchG, § 9 Abs. 1 Nr. 23 BauGB.

9 BVerwG, Beschl. v. 29. 03. 2007, 7 C 9.06, NVwZ 2007, 695 (698).

1 Sterr-Kölln & Partner ist ein interdisziplinärer Beratungsdienstleister. 1978 gegründet, ist Sterr-Kölln & Partner seit 15 Jahren im Bereich der Erneuerbaren Energien und Energieeffizienz tätig. Das Leistungsspektrum von Sterr-Kölln & Partner umfasst rechtliche, steuerliche und wirtschaftliche Beratung für Banken, Investoren, Projektentwickler und Kommunen.

2 EuGH, Urteil vom 25. 07. 2008, C-237/07, Urteilsbesprechung von Streppel, in Immissionsschutz, Heft 1/2009, S. 12.

3 Siehe dazu Nicholas L. Mills u. a., „Ischemic and Thrombotic Effects of Dilute Diesel-Exhaust Inhalation in Men with Coronary Heart Disease“, in New England Journal of Medicine, Volume 357, 1075–1082, September 13, 2007, N° 11.

4 Siehe „Handeln gegen Feinstaub“, Informationsbroschüre des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Juli 2008, S. 2, <http://www.bmu.de/verkehr/downloads/doc/42056.php> (zuletzt besucht am 15. 07. 2009).

cheranteil heranziehen. Die Behörden haben daher zunächst im jeweiligen Maßnahmegebiet die Verursacher der Feinstaubbelastung zu ermitteln. Bestehen Luftreinhalte- oder Aktionspläne, enthalten diese bereits die erforderlichen Untersuchungen und Feststellungen.

Nach allgemeinen Erkenntnissen stehen deutschlandweit die Hauptverursacher fest. Industrieprozesse tragen mit ca. 23 %, der Verkehr mit ca. 20 % und Haushaltsheizungen mit ca. 13 % zu den Feinstaubemissionen bei. Weitere Emittenten sind der Schüttgutumschlag, die Landwirtschaft, mobile Maschinen, die Bauwirtschaft und die Mineralstoffindustrie¹⁰. Bezogen auf große Städte stellt sich die Situation noch einmal anders dar. Auf die Feinstaubverschmutzung hat der Verkehr in großen Städten ganz überwiegenden Einfluss¹¹.

Das Handlungsspektrum der Kommunen umfasst daher Maßnahmen zur Überwachung und Beschränkung dieser Tätigkeiten. Im Fokus stehen Beschränkungen des Kraftfahrzeugverkehrs¹². Jedoch auch Beschränkungen für den Betrieb von Industrieanlagen und für Privathaushalte werden zur Feinstaubreduzierung herangezogen. Einige dieser kommunalen Maßnahmen sollen an dieser Stelle ausführlicher diskutiert werden.

1. Einrichtung bzw. Ausweitung von Umweltzonen

Die Einrichtung von Umweltzonen mit Fahrverboten für stark emittierende Fahrzeuge hat in letzter Zeit besonders viel Beachtung gefunden. Zur Reduzierung der Immissionskonzentration von Feinstaub hat die Umweltzone als Maßnahme das höchste Feinstaubminderungspotenzial¹³. Idealerweise sollte von den Fahrverboten ein Impuls zur Nachrüstung von Altfahrzeugen und zu einer beschleunigten Erneuerung der Fahrzeugflotte ausgehen.

Erst eine gesetzliche Neuerung¹⁴ machte es den Kommunen möglich, Fahrverbote¹⁵ in dem Umfang zu verhängen, wie dies durch die Einrichtung von städtischen Umweltzonen seit 1. Januar 2008 geschieht. Es gibt mittlerweile Umweltzonen in 35 deutschen Städten, weitere sind geplant (siehe Abb. 1)¹⁶.

10 Siehe „Handeln gegen Feinstaub“, Informationsbroschüre des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Juli 2008, abrufbar unter <http://www.bmu.de/verkehr/downloads/doc/42056.php> (zuletzt besucht am 15. 07. 2009).

11 „Feinstaubbelastung in Deutschland“, Umweltbundesamt, Mai 2009, S. 3.

12 Siehe dazu auch Tilman Bracher und Michael Lehmsbrück (Hrsg.), „Steuerung des städtischen Kfz-Verkehrs Parkraummanagement, City-Maut und Umweltzonen“, 2008, Band 6 der Reihe Difu-Impulse. Anhand der nationalen und internationalen Erfahrungen mit Umweltzonen, Parkraumbewirtschaftung und der Einführung einer City-Maut fasst diese Publikation zusammen, welchen Beitrag diese Instrumente im Rahmen einer integrierten Umwelt- und Verkehrsstrategie von Kommunen leisten können.

13 Uwe Lahl, Vortrag auf dem 11. Technischen Kongress des Verbandes der Automobilindustrie (VDA) am 25.–26. März 2009 in Wolfsburg.

14 Inkrafttreten der Kennzeichnungsverordnung zum Bundes-Immissionschutzgesetz (35. BImSchV) am 1. März 2007 in Verbindung mit einer Ergänzung des § 41 StVO durch neue Verkehrszeichen 270.1 und 270.2.

15 Gesetzliche Ermächtigungsgrundlage des Verkehrsverbotes ist § 40 Abs. 1 BImSchG i. V. m. den in Fn. 14 genannten Vorschriften.

16 Eine Übersicht über bereits in Kraft getretene sowie geplante Umweltzonen mit entsprechenden Karten steht auf der Homepage des Umweltbundesamtes zur Verfügung: <http://gis.uba.de/webste/umweltzonen/umweltzonen.php>.

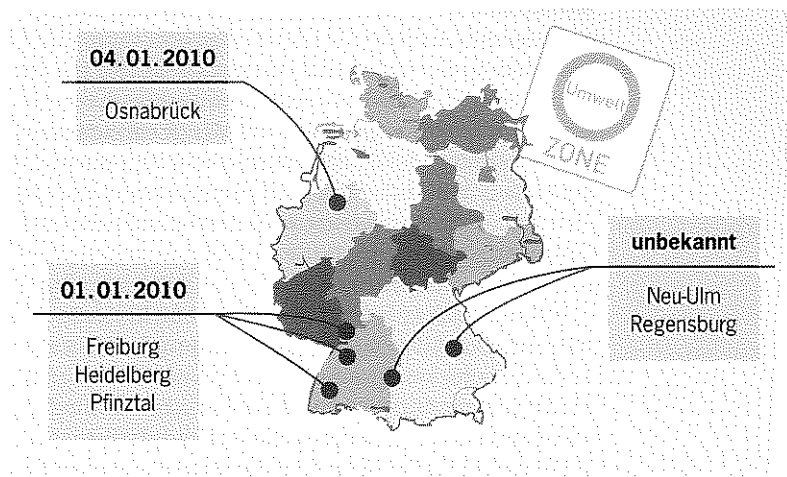


Abbildung 1: Geplante Einführung weiterer Umweltzonen ab 2010 in der Bundesrepublik Deutschland. Quelle: Umweltbundesamt

In den Umweltzonen dürfen nur solche Fahrzeuge fahren, die mit einer Plakette gekennzeichnet sind¹⁷. Fahrverbote bestehen in der ersten Stufe für die Fahrzeuggruppen, die keine Plakette tragen. In den nächsten Jahren sind – zeitlich gestaffelt – auch Fahrzeuge betroffen, die eine rote oder gelbe Plakette besitzen.

Die Wirksamkeit einer Umweltzone hängt von vielen Faktoren ab. In der ersten Stufe – wenn vergleichsweise wenige Fahrzeuge ohne Plakette ausgesperrt werden – können, bezogen auf den Jahresmittelwert, eine etwa zweiprozentige Verminderung, und etwa fünf Überschreitungstage pro Jahr weniger erwartet werden. In der erweiterten Stufe – wenn nur Fahrzeuge mit der grünen Plakette Zufahrtserlaubnis haben – wird die Luft in den Innenstädten deutlich sauberer: 10 bis 12 % weniger Feinstaub, das entspricht 20 Überschreitungstage weniger¹⁸.

2. Durchfahrtsverbote für LKW und regionales Tempolimit

Lokale Durchfahrtsverbote für LKW stellen nach der Einrichtung von Umweltzonen und einer umfassenden Nachrüstung von Diesel-Kfz mit Partikelfiltern das dritt-effektivste Mittel zur Feinstaubreduzierung dar¹⁹.

Daher setzen viele Städte auf diese Maßnahme. So hat die Stadt München im Februar 2008 ein Transitverbot für LKW eingeführt²⁰. Die Stadt Stuttgart dagegen hob das Durchfahrtsverbot für LKW in den großen Durchfahrtsstraßen mit dem Start der Umweltzone auf. Eine Maßnahme, die „kurzfristig wirklich etwas bringen würde“, so der Stuttgarter Rechtsanwalt und ehemalige Stadtrat Roland Kugler, ²¹ „wäre die Wiedereinführung des Durchfahrtsverbots für Lastwagen“. Das Durchfahrtsverbot werde fast durchgängig von Mitgliedern aller Parteien in Stuttgart befürwortet. Beim Für und

17 Grundlagen der Kennzeichnung sind gemäß § 6 Abs. 3 der 35. BImSchV die in den Fahrzeugschein eingetragene Steuerklasse und die EURO-Schadstoffnorm.

18 Informationen des Bundesumweltamtes, Luft und Luftreinhaltung unter <http://www.umweltbundesamt.de/umweltzonen/> (zuletzt besucht am 14. 06. 2009).

19 So Uwe Lahl, s. o. Fn. 13.

20 Siehe Joseph Seybold, Merkblatt „LKW und Transitverbot“ der IHK München, unter http://www.muenchen.ihk.de/internet/mike/ihk_geschaeftsfelder/standortpolitik/Anhaenge/Mkb_Transitverbot_Muenchen.pdf (zuletzt besucht am 15. 07. 2009).

21 Roland Kugler führt die Feinstaubklagen der Bürgerinitiative Neckartor in Stuttgart und von Frankfurt 22 in Frankfurt.

Wider eines Durchfahrtsverbotes für LKW hat die Gemeinde unterschiedliche Faktoren zu berücksichtigen. Die Wirkung eines Durchfahrtsverbotes für den Schwerlastverkehr hängt von den örtlichen Gegebenheiten der betroffenen Strecke sowie der Menge von schweren Nutzfahrzeugen im Durchgangsverkehr ab. Neben der luftreinhaltenden Wirkung sind auch andere Auswirkungen wie Ausweichverkehr, wirtschaftliche Beeinträchtigungen und straßenverkehrsrechtliche Probleme zu berücksichtigen.

Der Verwaltungsgerichtshof München hatte einem Anwohner im Eilverfahren einen Anspruch auf straßenrechtliche Beschränkung des LKW-Verkehrs auf einer Münchner Bundesfernstraße (Landshuter Allee) verwehrt²². Das Gericht hielt zwar grundsätzlich ein LKW-Fahrverbot für eine zulässige Bekämpfungsmaßnahme gegen Feinstaub, im konkreten Fall sei die Sperrung jedoch eine ungeeignete Maßnahme, da sie eine

Gerichtsentscheidungen sprechen sich gegen und für LKW-Fahrverbote aus.

Verlagerung des Schwerlastverkehrs auf benachbarte Straßen und damit auch eine Verlagerung der Feinstaubbelastung auf die dortigen Anwohner zur Folge gehabt hätte. Demgegenüber sah das Bundesverwaltungsgericht ein LKW-Durchfahrtsverbot in der genannten Bundesfernstraße als verhältnismäßig an, da der LKW-Durchgangsverkehr auf einen Autobahnring umgeleitet werden könne²³.

Auch ein regionales Tempolimit wird zur Bekämpfung von Feinstaub erörtert. Die schnellsten, einfachsten und billigsten Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität wären, dem Stuttgarter Stadtrat Dr. Michael Kienzle zufolge, „Geschwindigkeitsbegrenzungen auf innerstädtischen Bundesstraßen auf durchgängig 50 km/h zu reduzieren, 40 km/h auf Vorbehaltstraßen und 30 km/h in Wohngebieten und/oder die vorübergehende Sperrung von Fahrspuren, um die Gesamtmenge von Fahrzeugen zu reduzieren.“

3. Öffentlicher Personennahverkehr²⁴

Auch der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) besitzt noch erhebliches Potential, um mit der Reduzierung von Luftschadstoffen die Umwelteigenschaften zu verbessern²⁵.

Die Verlagerung des Berufs- und Einkaufsverkehrs vom Auto auf den ÖPNV kann insbesondere durch den Ausbau der ÖPNV-Infrastruktur, durch Verbesserungen bei der Reisegeschwindigkeit, den Fahrplänen sowie bei den Fahrpreisen vorgenommen werden. Als weitere Beispiele seien der Einsatz von Zweisystemfahrzeugen, die sowohl auf Eisenbahn- als auch auf Straßenbahnstrecken fahren können und so Ballungsräume mit ihrem Umland optimal verknüpfen oder die Erweiterung eigener Fahrwege für Straßenbahnen und Busse genannt. Die Renaissance der Straßenbahn wird zur Zeit in verschiedenen Städten geplant oder bereits umgesetzt. Besonders hervorzuheben ist hier das Beispiel

der Hagener Straßenbahn AG, die sich vor einiger Zeit für Biodiesel (Rapsölmethylester – RME) entschieden hat. Zusätzlich wurden die Fahrzeuge mit Oxidationskatalysatoren und z.T. mit CRT²⁶-Filtern ausgestattet. Auch in Esslingen a. N. verkehren seit einiger Zeit in der Innenstadt abgasarme Oberleitungsbusse und Duobusse mit Dieselmotor und Elektroantrieb, die auch außerhalb der Oberleitungsstrecken fahren können.

Es sei an dieser Stelle angemerkt, dass sich Kommunen beim Personennahverkehr auf geänderte Rechtsvorschriften einstellen müssen. Ab 03. 12. 2009 tritt die europäische Verordnung über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße in Kraft²⁷.

4. Förderung des Radverkehrs

Der Anteil des Fahrrads an der Gesamtzahl der Verkehrswege in einer Stadt sollte in den nächsten Jahren erheblich gesteigert werden. Nach allen Untersuchungen liegen z. B. rund 50 % aller PKW-Fahrten im Berufsverkehr in einem Entfernungsbereich von weniger als fünf Kilometern²⁸. „Ideale Entfernungen zum Umsteigen auf Bahn, Bus, Rad oder um zu Fuß zu gehen“, so Michael Cramer, verkehrspolitischer Sprecher der Grünen im Europäischen Parlament. Wesentliche Hemmnisse für eine zunehmende Fahrradnutzung durch die Bevölkerung liegen in der Belästigung und Gefährdung durch den motorisierten Verkehr und in einer fehlenden oder schlechten Infrastruktur für Fahrradfahrer. Im Mittelpunkt kommunaler Radverkehrsplanung sollte der Aufbau eines möglichst lückenlosen Radverkehrsnetzes stehen, das anschließend mit den angrenzenden Gemeinden abzustimmen und in regionale Radwegenetze einbezogen werden könnte. Weiterhin muss die Verkehrssicherheit für die Radfahrer erhöht werden. Da für die meisten Städte ein massiver Ausbau der Infrastruktur heute aus finanziellen Gründen nicht mehr in Betracht kommt, sollten alle kostengünstigen Maßnahmen der Straßenverkehrsordnung (StVO) zur Radverkehrsförderung ausgeschöpft werden. Hier bietet sich die Einrichtung von Tempo-30-Zonen, die Einrichtung von sog. „Fahrradstraßen“ oder der Fahrradverkehr in Gegenrichtung auf Einbahnstraßen als kostengünstige und sichere Maßnahmen an.

In diesem Zusammenhang kommt dem von der Bundesregierung auf den Weg gebrachten *Nationalen Radverkehrsplan*²⁹ eine besondere Bedeutung zu. Umso wichtiger ist es aus Sicht des Deutschen Städtetages, dass sich der Bund bei der Umsetzung der Maßnahmen nicht aus seiner Verantwortung zurückzieht, sondern die Länder und insbesondere die Kommunen vor Ort unterstützt³⁰.

22 VGH München, Beschl. v. 30. 05. 2005, Az. 22 CE 05.1196.
 23 BVerwG, Urt. v. 27. 09. 2007; 7 C 36.07; NVwZ 2007, 1425.
 24 Zu Finanzierungsmöglichkeiten des ÖPNV siehe auch KOM Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007) 55: Grünbuch „Towards a new culture for urban mobility“, Deutsches Memo unter http://ec.europa.eu/transport/clean/green_paper_urban_transport/doc/2007_09_25_gp_urban_mobility_memo_de.pdf (zuletzt besucht am 22. 05. 2009).
 25 Für mehr Informationen zu diesem Thema siehe auch die Seite des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen: <http://www.vdv.de>.

26 Continuous Regeneration Trap System zur Verbrennung des im Filter gesammelten Dieselerußes.
 27 Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23. 10. 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 des Rates (ABl. EU L 315 v. 03. 12. 2007, S. 1).
 28 Deutscher Städtetag, „Arbeitshilfe. Reduzierung verkehrsbedingter Schadstoffbelastung in den Städten (Umsetzung der EU-Luftqualitätsrahmenrichtlinie)“, 2004.
 29 Näheres auf der Homepage des Ministeriums für Verkehr, Bau, und Stadtentwicklung, abrufbar unter <http://www.nationaler-radverkehrsplan.de/> (zuletzt besucht am 22. 07. 2009).
 30 Vgl. Fn. 28.

5. Parkraummanagement

Auch ein effizientes Parkraummanagement in den Innenstädten ist als integriertes Element eines nachhaltigen Mobilitätsmanagements unabdingbar. Städtischer Parkraum ist ein knappes Gut und sollte nicht kostenlos bereitgestellt werden. Durch Gebühren wird gewährleistet, dass Parkplätze nicht dauerhaft belegt sind und die Attraktivität des öffentlichen Nahverkehrs steigt. Durch Parkleitsysteme kann auf Parkhäuser und sonstige Stellplatzanlagen verwiesen werden, um unnötigen Parksuchverkehr zu vermeiden. Städte wie München und Dresden können z. B. auf erfolgreiche Parkraumkonzepte für ihre Innenstädte verweisen. Das EU-Projekt *City Parking in Europe*³¹ hat in den vergangenen Jahren europaweit analysiert, wie der ruhende Verkehr in den Innenstädten geregelt wird und hat dabei „Good Practice“-Beispiele gesammelt.

6. Langfristige Städteplanung

Auch langfristig sinnvolle Städteplanung ist wichtig, um Feinstaub zu reduzieren. Die weitflächige Einführung von Kreisverkehr und Zebrastreifen zur Vermeidung von Verkehrsstockungen, ebenso wie die „Verkürzung von Wegen“ und damit des Verkehrsaufkommens ist eine kommunale Aufgabe. Deshalb stünden nach Auskunft von Werner Wölfle, Mitglied des Landtags von Baden-Württemberg und Fraktionsvorsitzender der Grünen im Stuttgarter Gemeinderat, viele Kommunalpolitiker dem Bau zweier geplanter Shopping-Center in Stuttgart sehr kritisch gegenüber, da diese neuen Autoverkehr anziehen und somit auch mehr Feinstaub an den ohnehin schon sehr belasteten Ecken der Stadt bedeuteten. Auch die ausreichende Festsetzung von Grünflächen in Bebauungsplänen ist eine häufig geäußerte Forderung. Da Stuttgarts Innenstadt in einem Kessel liegt, haben z. B. die Halbhöhenlagen mit ihren Grünzügen für das Klima im Stuttgarter Talkessel eine besonders wichtige Bedeutung. Deshalb sei es sinnvoll, so Stefanie Schorn, Pressesprecherin der CDU Stuttgart, die Neubauten in Halbhöhenlagen zu begrenzen. Der Stuttgarter Stadtrat Dr. Michael Kienzle bedauert in einer Stellungnahme vom Mai 2009, dass die Innenstadtbäume „paradoxiertweise immer weniger werden, obwohl die Nach- und Neubepflanzung von Bäumen und Büschen nachweislich hilft, Feinstaubwerte zu senken“.

7. Softwarelösungen

Intelligente Verkehrssysteme (ITS), Stadtverkehrsmanagement und Kontrollanwendungen versprechen einen potenziellen Mehrwert für ein effizientes Mobilitätsmanagement in der Stadt.

In Erster Lesung hat das Europäische Parlament am 24. April 2009 über die *Richtlinie zur Festlegung eines Rahmens für die Einführung intelligenter Verkehrssysteme (IVS) im Straßenverkehr* beschlossen. Einige wenige Unternehmen, so z. B. IVU Umwelt in Freiburg i. Br., haben sich auf die Erarbeitung von Softwarelösungen zur Feststellung von Luftschadstoffen spezialisiert. Das *Monitoring-System IMMISmt*³² erlaubt z. B. ein stadtweites Screening der Luftschadstoffbelastung in Echtzeit. Bei Erreichen

von definierbaren Schwellwerten der Umweltbelastung können so Warnungen ausgelöst werden, die zur Einleitung von verkehrssteuernden Maßnahmen führen können. Im Planungsmodus von IMMISmt können sogar angedachte Maßnahmen in ihrer Wirkung abgeschätzt werden. Das System bietet also viele Vorteile, da die Kommunen sich dadurch eine Vielzahl von Recherchen und Gutachten ersparen³³.

8. Solarsatzungen

Neben der Beschränkung des Verkehrs sind kommunale Maßnahmen auch gegen andere Verursacher von Feinstaub zu richten. „In den vergangenen Jahren sind“, so der Bundestagsabgeordnete und Chemnitzer Stadtrat Detlef Müller³⁴, „Emissionen aus Kleinf Feuerungsanlagen (Öfen und Heizungen) fast unbemerkt stetig gestiegen.“ Hiergegen hat nicht nur der Bundesgesetzgeber durch die Novellierung der 1. BImSchV³⁵ entscheidende Maßnahmen beschlossen, auch einzelne Städte gehen als Vorreiter für Solarenergie planerisch gegen Heizungsemissionen vor.

Die mit dem Deutschen Solarpreis 2008³⁶ ausgezeichnete, bundesweit bislang einzigartige Solarsatzung der Stadt Marburg sieht vor, dass Hausbesitzer in Marburg ab 1. Oktober 2008 der flächendeckenden Pflicht zur Installation solarthermischer Anlagen nachkommen müssen, wenn sie Dächer sanieren, ausbauen oder Heizungen austauschen.

Die rechtliche Grundlage dieser innovativen Satzung ist jedoch äußerst umstritten³⁷. Bis zu einer gerichtlichen Klärung kann sie anderen Kommunen daher derzeit nicht als Vorbild dienen. Das mit dem Deutschen Solarpreis 2004 ausgezeichnete „Vellmarer Modell“³⁸ bietet sich da besser zur Nachahmung an. Kommunen können nach diesem Modell durch Gemeinderatsbeschluss festlegen, dass sie den Verkauf gemeindeeigener Grundstücke an den Abschluss eines Städtebaulichen Vertrages knüpfen. Nach dem Vellmarer Modell beinhaltet dieser Vertrag³⁹ die Pflicht des Bauherren, 50 % seiner Warmwasserbereitung und

Solarsatzungen und Modellprojekte tragen zur Feinstaubreduzierung bei.

32 Auf der Basis von aktuellen Verkehrsdaten, Emissionskatastern, Schadstoffmesswerten und Wetterdaten berechnet das System Kfz-Emissionen, Hintergrundkonzentrationen und die Immissionen sowie die Lärmbelastung im Straßenraum, z. B. in stündlicher Auflösung. IMMIS^{mt} (Produktpreis ab 13.000 Euro) besteht aus mehreren Modulen und kann für jeden Anwendungsfall individuell zusammengestellt werden. Aufgrund des modularisierten Aufbaus können bestehende Datenschnittstellen von IMMIS^{mt} wie z. B. OCPI flexibel an die vorhandene IT-Infrastruktur angeschlossen werden.

33 So Volker Diegmann, Geschäftsführer der IVU-Umwelt in einem Interview vom Mai 2009. Allerdings benötigt das System bereits eine umfassende Infrastruktur (Detektoren und Lichtsignalanlagen etc.), die aber in vielen Städten, wie z. B. Freiburg i. Br. bereits vorhanden ist.

34 So Detlef Müller, siehe Fußnote 7.

35 Der Bundestag hat am 1. Juli 2009 die Novellierung der 1. BImSchV beschlossen.

36 Die deutschen Solarpreise werden jährlich ausgeschrieben von EUROSOLAR, Europäische Vereinigung für Erneuerbare Energien e.V.

37 Der Streit zwischen Aufsichtsbehörde und Gemeinde entzündete sich darüber, ob § 81 Abs. 2 Hessische Bauordnung eine ausreichende gesetzliche Grundlage für die Satzung bildet. Unstreitig können nach dem Baugesetzbuch, § 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. b), für Neubauten Solarnutzungen in Bebauungsplänen festgesetzt werden. Für Altbauten gilt diese Vorschrift jedoch nicht.

38 Presseinformation der Stadt Marburg, abrufbar unter <http://www.marburg.de/detail/70999>, (zuletzt besucht am 18. 07. 2009).

39 Gesetzliche Grundlage für das Vellmarer Modell ist § 11 Abs. 1 Nr. 4 BauGB.

31 Siehe www.city-parking-in-europe.net, Homepage des abgeschlossenen INTERREG III C-Projektes „City Parking in Europe“ mit vielen Informationen und Praxisbeispielen.

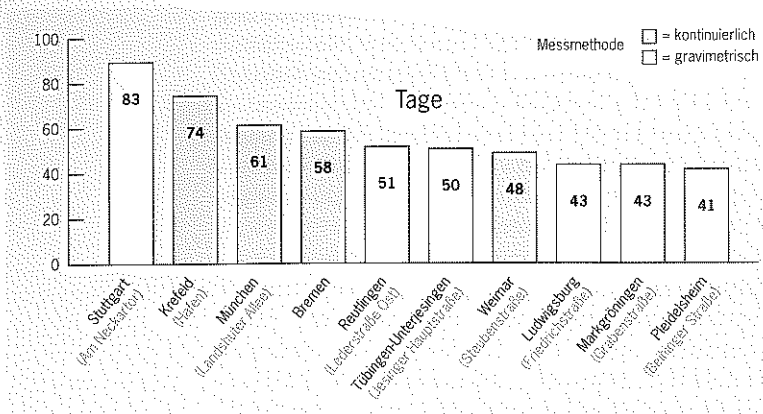


Abbildung 2: 10 Messstationen, an denen die häufigsten Überschreitungen des Tagesmittelwerts von 50 µg/m³ im Jahr 2008 gemessen wurden. Messmethoden: kontinuierlich oder gravimetrisch. Quelle: Umweltbundesamt

10 % der Raumheizung durch solare Energie zu gewährleisten. Im Gegenzug erhält der Bauherr als Förderung eine Energieberatung im Wert von bis zu ca. 500,- Euro.

III. Herausforderungen für Kommunen bei der Verwirklichung des „Rechts auf saubere Luft“

Trotz der soeben besprochenen Vielzahl von Maßnahmenmöglichkeiten sehen sich die Kommunen bei der Bekämpfung des Feinstaubes vielen Schwierigkeiten gegenübergestellt. Sie reichen von finanziellen über praktische, sowie politische bis hin zu rechtlichen Herausforderungen.

1. Praktische Schwierigkeiten

Die seit dem 1. Januar 2005 in der ganzen EU geltenden Feinstaubgrenzwerte⁴⁰ werden in Deutschland bei weitem nicht überall eingehalten. An Messstationen mit städtischem Hintergrund werden regelmäßig Überschreitungen des Feinstaubgrenzwertes festgestellt. Zur Verdeutlichung Abb. 2 mit einer Aufstellung der häufigsten Überschreitungen des Grenzwertes in Deutschland im Jahr 2008.

Im Jahr 2008 überschritten beispielsweise an 18 Messstationen in Deutschland die Tagesmittelwerte für Feinstaub die Grenze von 50 Mikrogramm/Kubikmeter (µg/m³) an mehr als den erlaubten 35 Tagen pro Jahr⁴¹.

Rekordhalterin in Sachen Grenzwertüberschreitung ist die Stadt Stuttgart. Die zulässigen Grenzwerte für Feinstaub am Neckartor in Stuttgart sind bereits mehrfach in Folge bundesweit am höchsten. Der EU-Grenzwert von 50 Mikrogramm pro Kubikmeter Luft wurde im vergangenen Jahr an 89 Tagen überschritten, das sind mehr als doppelt so viel Tage wie die erlaubten 35⁴². „Dass das Neckartor in Stuttgart – einer Stadt die seit zehn Jahren Mitglied im Gesunde-Städte-Netzwerk der WHO ist – Deutschlands dreckigster Platz ist, liegt mitunter auch daran,“ erklärt der Stuttgarter Stadtrat Dr. Michael Kienzle, „dass wir die EU-Verpflichtungen ernst nehmen. Andere Kommunen umgehen die EU und machen es schlauer

und messen dort, wo die Verschmutzungen nicht so schlimm sind“⁴³. Die Verfasser der Feinstaubrichtlinie hätten zudem nicht berücksichtigt, dass manche Städte – etwa in Kessel- oder Tallagen – so ungünstig lägen, dass der Feinstaub von weit entfernten Verursachern über den Wind in die Stadt getragen wird⁴⁴.

2. Finanzielle Hindernisse

Viele Vertreter von Kommunen kritisieren das eingangs erwähnte „Feinstaub-Urteil“ des EuGH⁴⁵, da die Aktionspläne Maßnahmen vorgeben, die Städte mit immensen Folgekosten konfrontieren⁴⁶.

Tatsächlich verursachen die oben exemplarisch genannten Maßnahmen – ob sie nun aufgrund eines Aktionsplanes ergriffen werden oder, in Ermangelung eines solchen, aufgrund der Pflicht aller staatlichen Stellen, die Gefahr der Grenzwertüberschreitung zu verringern – nicht unerhebliche Kosten. Zwar könnte ein Teil der Kosten durch Bußgelder aufgefangen werden, sofern die Verkehrsüberwachung nach Landesrecht in die Zuständigkeit der kommunalen Ordnungsbehörden fällt⁴⁷ und die Einnahmen der Feinstaub-Umweltzonen scheint bisher jedoch eher selten bestraft worden zu sein. So hat die Stadt Stuttgart z. B. eine Gesamtsumme von lediglich 17.500 Euro durch die Plakettenpflicht bis Ende letzten Jahres eingenommen⁴⁸.

3. Fehlen der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage/ City-Maut

Ein anderer häufig auftkommender Vorschlag ist die Einführung einer Citymaut als verkehrsregulierende Maßnahme. Dies ist für deutsche Kommunen jedoch aufgrund des Fehlens einer gesetzlichen Grundlage derzeit nicht realisierbar. Zwar wäre eine City-Maut zur Feinstaubreduzierung geeignet, deren Einführung würde aber viel zu lange brauchen⁴⁹. Zudem sei die Durchführung in manchen Städten wie beispielsweise Stockholm einfacher als in anderen wie z. B. Stuttgart, wo es sehr viele Zufahrtsstraßen zum Stadtzentrum gibt und an allen Eingangsstellen zum Kessel Mautstellen errichtet werden müssten. Die City-Maut wurde bereits am 10. 03. 2005 von der Grünen-Fraktion beantragt, vom Land aber zurückgewiesen⁵⁰.

40 Vgl. Fn. 5.
 41 Siehe <http://www.env-it.de/luftdaten/lrsyear.fwd?comp=PM1&state=UB&month=7&order=0&boxed=1&year=2008&x=0&y=3> (zuletzt besucht am 15. 07. 2009).
 42 Wie häufig der Feinstaub-Tagesmittelwert im laufenden Jahr in einzelnen Städten bereits überschritten wurde, ist einzusehen auf der offiziellen Seite des Bundesumweltamtes <http://www.env-it.de/luftdaten/lrsyear.fwd> (zuletzt besucht am 15. 07. 2009).

43 So Werner Wölflle, Mitglied des Landtags von Baden-Württemberg und Fraktionsvorsitzender der Grünen im Stuttgarter Gemeinderat.
 44 Kommentar von Bernd Düsterdiek, „EUGH: Aktionspläne gegen Feinstaub sind einklagbar“, 25. 07. 2008, Deutscher Städte- und Gemeindebund, abrufbar unter <http://www.dstgb.de>, Stichwortsuche „Feinstaub“.
 45 EuGH, Urteil vom 25. 07. 2008, C-237/07.
 46 Kommunen sind verpflichtet, die in Aktionsplänen geregelten Maßnahmen bindend auszuführen. Es sei jedoch angemerkt, dass Aktionspläne von den zuständigen Landesbehörden regelmäßig in Abstimmung mit den Kommunen aufgestellt werden.
 47 Die Kompetenzverteilung in Bußgeldsachen zwischen Land und Gemeinden regelt die Landesregierung gem. § 26 Abs. 1 StVG durch Rechtsverordnung.
 48 <http://www.stuttgarter-zeitung.de/stz/page/detail.php/1850378> (zuletzt besucht am 22. 05. 2009).
 49 So der Stuttgarter Stadtrat Dr. Michael Kienzle.
 50 „City-Maut“ als wirksames Instrument zur Reduzierung der Luftschadstoffbelastung in den baden-württembergischen Städten“, Landtag von Baden-Württemberg, Drucksache 13/4139, abrufbar unter http://www.landtag-bw.de/wp13/drucksachen/4000/13_4139_d.pdf (zuletzt besucht am 22. 07. 2009).

4. Vorwurf des unnötigen Aktionismus

Dass es gar nicht immer so einfach ist, geeignete Maßnahmen zur Feinstaub-Bekämpfung zu finden, hat die Stadt Stuttgart erfahren müssen. Diese hatte 2007 zu einem Preis von insgesamt 144.000 Euro Spezialkehrwagen angemietet, um die Feinstaubwerte zu messen, zu protokollieren und um den Feinstaub „wegzukehren“ – „Schildbürgerstreiche um ein ernstes Thema“, befindet der Stuttgarter Stadtrat Dr. Michael Kienzle. Auch das Institut für Verfahrenstechnik lehnte im Oktober 2008 eine weitere Zusammenarbeit ab und riet der Stadt, auf das Kehren zu verzichten. Stattdessen schlug es vor, den Verkehr zu verringern, die Kreuzung am Neckartor umzubauen und Bäume und Büsche zu pflanzen⁵¹.

5. Kommunen im Kreuzfeuer verschiedener Bürgerinteressen

Zudem sehen sich Kommunen der Kritik der Bürger aus entgegengesetzten Richtungen ausgesetzt. Was für den einen noch ein viel zu zögerliches Handeln ist, ist für den anderen schon ein unzulässiger Eingriff in die Rechte des einzelnen.

Das ist besonders schön am Beispiel der Umweltzonen zu erkennen. Befürworter kritisieren die vielen Ausnahmen und die viel zu langen Übergangsfristen⁵². Kritiker halten die Umweltzone für einen unverhältnismäßigen Eingriff in Bürgerrechte. Städte mussten sich daher in der Vergangenheit gegen Klagen aus beiden Lagern zur Wehr setzen.

Ein Bürger Hannovers, der als Unternehmer auf seine teils stark emittierenden Lieferwagen angewiesen ist und dem eine jeweils nur auf ein Jahr befristete Ausnahmegenehmigung vom Fahrverbot in der Umweltzone zu teuer und zu unsicher war, verklagte im Oktober 2008 die Stadt Hannover auf Aufhebung des Fahrverbots. Die Stadt hatte zum 1. Januar 2009 allen Autos mit roten Plakaten die Fahrt in die Innenstadt untersagt, zum 1. Januar 2010 gilt das Verbot auch für die Fahrzeuge mit gelben Plaketten. Diesen April hat das Verwaltungsgericht Hannover die Einrichtung von Umweltzonen und damit das Fahrverbot für den Kläger⁵³ für rechtens erklärt⁵⁴. Das Gericht bestätigte im bundesweit ersten Hauptsacheverfahren dieser Art das städtische Fahrverbot in einer Umweltzone. Deutsche Städte dürfen Autos mit hohem Schadstoffausstoß aus den Innenstädten verbannen.

Mit entgegengesetztem Anliegen verklagte ein Bürger die Stadt München. Der Kläger verlangte von der beklagten Landeshauptstadt, alle nur denkbaren zielführenden Einzelmaßnahmen zu ergreifen, welche die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte für Feinstaubpartikel PM₁₀⁵⁵ an seinem Wohnort sicherstellen – und bekam Recht. Jedenfalls dem Grunde nach⁵⁶.

6. Wann ist eine Kommune vor Klagen geschützt?

Kommunen, in deren Stadtgebiet die Grenzwerte überschritten werden oder die Gefahr der Überschreitung besteht, brauchen Klagen von Bürgern dann nicht zu fürchten, wenn sie Luftreinhalte- oder Aktionspläne aufgestellt haben, die geeignet sind, solche Überschreitungen zu reduzieren und deren Dauer zu verringern. Auch ohne einen solchen Plan für ihr Gemeindegebiet sind Kommunen vor Klagen sicher, wenn sie ermessensfehlerfrei alle denkbaren Maßnahmen auf ihrer Kompetenzebene erwogen und geeignete Bekämpfungsmaßnahmen eingeleitet haben. Ein Rückzug aus der Verantwortung jedoch, beispielsweise weil die Eignung von Bekämpfungsmaßnahmen für unsicher gehalten wird oder das Beklagen fehlender Maßnahmen des Bundes oder der Länder, kann vor den Verwaltungsgerichten nicht als Verteidigungseinwand bestehen.

Es stellt sich aus rechtlicher Sicht die interessante Frage, ob Städte, in denen zwar ein Aktionsplan besteht, die Grenzwerte aber dennoch nicht eingehalten werden, mit Klagen rechnen müssen. Hier muss zwischen zwei Situationen unterschieden werden: Klagen gegen Gemeinden werden jedenfalls dann Aussicht auf Erfolg haben, wenn in einem Aktionsplan festgesetzte kommunale Maßnahmen von der Gemeinde nicht umgesetzt worden sind. Insofern besteht ein Anspruch des Bürgers auf Planvollzug⁵⁷. Fraglich ist ein Klageerfolg jedoch in dem Fall, dass die Stadt zwar alle im Aktionsplan vorgesehenen Maßnahmen ergriffen hat, die Grenzwerte aber dennoch überschritten werden. Hat der Bürger in diesem Fall einen Anspruch darauf, dass die Stadt über den Aktionsplan hinausgehende, planunabhängige Einzelmaßnahmen ergreift? Auf der Grundlage des Gesetzeswortlautes und dem Gesundheitsschutz als Gesetzesziel müsste diese Frage bejaht werden. Denn § 45 Abs. 1 Satz 2 BImSchG verlangt „insbesondere“ Pläne nach § 47 BImSchG, schließt also andere Maßnahmen nicht aus, um die Einhaltung des durch § 4 Abs. 1 der 22. BImSchV festgelegten Grenzwerts sicherzustellen. Auch der Zweck der Vorschrift, nämlich die strikte Einhaltung der Grenzwerte zum Schutz der menschlichen Gesundheit, legt nahe, dass nötigenfalls planunabhängige Einzelmaßnahmen ergriffen werden müssen, wenn die Aktionspläne ihren Zweck nicht erfüllen. Das Bundesverwaltungsgericht geht jedoch bislang vom Gegenteil aus. Ein Anspruch auf planunabhängige Maßnahmen besteht seiner Ansicht nach nur solange, als noch kein Luftreinhalte- oder Aktionsplan aufgestellt worden ist⁵⁸. Begründbar ist diese Beurteilung mit dem Argument, dass ein ordnungsgemäßer Aktionsplan durch seine Ermittlungs- und Koordinierungsfunktion die besten Handlungs-

Ggf. müssen zur Grenzwerteinhaltung über die im Aktionsplan vorgesehenen Maßnahmen hinaus zusätzliche ergriffen werden.

51. Das Stadtblatt, Heft 03, 2009, Seite 6.

52. So der Stuttgarter Stadtrat Dr. Michael Kienzle in einer Stellungnahme uns gegenüber vom Mai 2009.

53. Eine Übersicht über bereits in Kraft getretene sowie geplante Umweltzonen mit entsprechenden Karten steht auf der Homepage des Umweltbundesamtes zur Verfügung: <http://gis.uba.de/website/umweltzonen/start.htm> (zuletzt besucht am 22. 07. 2009).

54. VG Hannover, Urteil vom 21. April 2009, 4 A 5211/08 und 4 A 5289/08 (zugänglich auf <http://www.dbovg.niedersachsen.de/Entscheidung.asp?Id=0520020080052114%20A>, zuletzt besucht am 15. 07. 2009).

55. S. o. Fn. 5.

56. BVerwG, Urt. v. 27. 09. 2007, 7 C 36.07; NVwZ 2007, 1425 – das Gericht hielt insbesondere ein Verbot des LKW-Durchgangsverkehrs und den Erlass von Parkverboten zur Verkehrsberuhigung im innerstädtischen Bereich für geeignete Maßnahmen zur Verringerung der Feinstaubbelastung, verwies die endgültige Entscheidung jedoch aus verfahrensrechtlichen Gründen an den VGH München zurück.

57. Wöckel NuR 2008, 29 (34); Jarass VerwArch 2006, 429 (449), Sparwasser NVwZ 2006, 369 (373); Rehbinder NuR 2005, 493 (498).

58. BVerwG, Urteil vom 27. 9. 2007 – 7 C 36.07, Rn. 21, 15, 31.

alternativen bereits vorsieht. Eine über die im Plan festgesetzten Maßnahmen hinausgehende Handlungspflicht der Kommunen dürfe es daneben nicht geben. Ist die begehrte Einzelmaßnahme im Aktionsplan nicht enthalten, wäre es demnach nicht ermessensfehlerhaft, wenn die Gemeinde das Begehren des Bürgers zurückweist. Eine Klärung der aufgeworfenen Frage dürfte in der nächsten Zeit von den Gerichten zu erwarten sein⁵⁹.

7. Erfordernis der Verhältnismäßigkeit und der Interessenabwägung

Die Verbesserung der Verkehrsorganisation, der Ausbau des ÖPNV, die Umstellung der kommunalen Fuhrparks auf umweltfreundlichere Kraftstoffe, die energetische Sanierung öffentlicher Gebäude: alle diese Maßnahmen verstehen sich im Rahmen einer modernen Leistungsverwaltung und sind für den Bürger – lässt man die Steuerbelastung außer Betracht – lediglich mit Vorteilen verbunden. Sobald jedoch in die Freiheitsrechte des Bürgers eingegriffen wird, sieht die Sache anders aus. Die Einrichtung von Umweltzonen, die Verhängung von ganzjährigen Fahrverboten für LKW,

die Durchsetzung von Staubminderung bei Baustellen, die Einschränkung der Nutzung fester Brennstoffe in Haushaltsheizungen, die konsequente Überwachung von

Industrieanlagen: all dies sind Maßnahmen, welche Bürger, Verbände oder Unternehmen in ihren Freiheiten beschränken und welche zum Teil mit Klagen bekämpft werden. Daher sind die Gemeinden bei diesen Eingriffen in die Freiheitsrechte auf gesetzlich festgeschriebene geeignete Maßnahmen beschränkt und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verpflichtet.

Wie schwierig es wird, zwischen dem Gesundheitsschutz und wirtschaftlichen bzw. Mobilitätsinteressen einen Ausgleich zu finden, wurde an den zuvor beschriebenen Rechtsstreitigkeiten um die Zulässigkeit von Umweltzonen aufgezeigt. Hier wird den Betroffenen durch stufenweise Übergangsfristen und Ausnahmeregelungen entgegengekommen⁶⁰. Noch komplizierter kann es werden, wenn ein Zielkonflikt zwischen Immissionschutzinteressen und Klimaschutzzielen entsteht. Beispielsweise der Einsatz von Holz als regenerative Energiequelle in Kaminen und Öfen schützt einerseits das Klima und verkürzt – sofern heimisches Holz eingesetzt wird – Transportwege. Andererseits besteht der Gesamtstaub, der bei der Verbrennung von

Holz freigesetzt wird, zu 78 % aus Feinstaub⁶¹, weshalb sich Besitzer dieser Anlagen nach den Regelungen der Novelle der 1. BImSchV schrittweise auf strengere Anforderungen einstellen müssen. Es ist für einen klimabewussten Holzofennutzer schwer nachzuvollziehen, weshalb er sich künftig aus Gesundheitsschutzgründen auf eine neue Heiztechnik umstellen soll. Auch dieser scheinbare Konflikt wird durch das Prinzip der Verhältnismäßigkeit entschärft, Gestufte Übergangsfristen berücksichtigen die Lebensdauer eines Altöfens. Ist eine bisher verwendete Anlage nicht nachrüstbar im Sinne der Verordnung, so muss der Besitzer sie frühestens 2017 gegen eine Anlage der neuen Generation austauschen⁶². Dabei darf Holz als nachwachsender Rohstoff in geeigneter Form nach wie vor verwendet werden⁶³. Dies ist politisch auch gewollt.

Es ist also bei allen Bemühungen stets sehr wichtig, den Blick nicht zu eng auf ein einziges Ziel auszurichten, sondern auch weitere betroffene, schützenswerte Interessen einzubeziehen. Das übergeordnete Ganze – was dient schlussendlich dem Bürger – sollte nicht aus den Augen verloren werden.

IV. Ausblick

Angesichts der geschilderten Schwierigkeiten stoßen Kommunen bei der Gewährleistung sauberer Luft an Machbarkeitsgrenzen.

Nicht zuletzt aus diesem Grund wird derzeit in Sachen Feinstaub auf europäischer Ebene vorsichtige Zurückhaltung geübt. Das eingangs genannte „Feinstaub“-Urteil des EuGH bestätigt dem Bürger zwar ein subjektives Recht auf saubere Luft und bestärkt die Rechtsschutzmöglichkeiten, inhaltlich und zeitlich überlässt der EuGH jedoch den Mitgliedsstaaten erhebliche Spielräume. Über die Forderung einer schrittweisen Verringerung der Grenzwertüberschreitungen geht der Gerichtshof derzeit nicht hinaus. Auch der europäische Gesetzgeber begnügt sich in der seit Juni 2008 geltenden Luftqualitätsrichtlinie⁶⁴ mit der Beibehaltung der derzeitigen Feinstaubgrenzwerte, obgleich ursprünglich geplant war, die Grenzwerte zu verschärfen. Die Richtlinie sieht ferner Ausnahmemöglichkeiten für Staaten vor, die sich nicht in der Lage sehen, die Feinstaubwerte einzuhalten⁶⁵. Ein Ausnahmeantrag ist allerdings an die Pflicht geknüpft, umfassend über ergriffene und geplante Maßnahmen gegen den Feinstaub zu berichten. Diesen Umstand scheuen offensichtlich einige Staaten. Die Europäische Kommission hat bereits vor einigen Monaten erste Mahnschreiben an zehn Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, verschickt, in denen die seit 1. Januar 2005 gel-

Bei dem Ergreifen von Maßnahmen gilt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

59 Beim VG Stuttgart ist beispielsweise eine Klage anhängig, die trotz bestehendem Aktionsplan von der Stadt eine Einzelmaßnahme einfordert.

60 Generelle Ausnahmen von den Fahrverboten sind nach §40 BImSch i.V. mit §2 Abs. 3 der 35. BImSchV unter anderem für Krankenwagen, land- und forstwirtschaftliche Zugmaschinen sowie anerkannte Oldtimer mit entsprechenden „H- oder „07-Kennzeichen“ vorgesehen. Ferner können Bagatellfälle (geringe Fahrleistung in der Umweltzone), wirtschaftliche und soziale Härtefälle (wenn beispielsweise die Kosten unverhältnismäßig zum Zeitwert des Fahrzeugs sind oder bei Gewerbetreibenden deren wirtschaftliche Existenz gefährdet würde, soziale und pflegerische Hilfsdienste oder notwendige regelmäßige Arztbesuche von Dialysepatienten), Fahrten im öffentlichen Interesse (beispielsweise die Belieferung von Apotheken oder Wochen- und Sondermärkten) sowie weitere Sonderfälle privilegiert werden.

61 Hintergrundinformationen des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, abrufbar unter <http://www.bmu.de/luftreinhaltung/doc/44091.php> (zuletzt besucht am 22. 07. 2009).

62 Antworten des Ministeriums auf typische Fragen von Anlagenbesitzern, abrufbar unter <http://www.bmu.de/luftreinhaltung/doc/40075.php>.

63 Vgl. §3 Abs. 1 der Gesetzesnovelle der 1. BImSchV, abrufbar unter http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/bimsv1_verordnung.pdf sowie Ratgeber „Heizen mit Holz“ abrufbar unter <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf1/3151.pdf>.

64 RL 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 21.05.2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa, ABl. EU L 152 v. 11. 06. 2008, S. 1.

65 Art. 22 Abs. 1 der in Fn. 65 genannten RL, s. hierzu auch Mitteilung der Kommission <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0403:FIN:DE:PDF>.

tenden Grenzwerte für PM₁₀ noch nicht eingehalten wurden, die aber dennoch keinen Ausnahmeantrag gestellt haben⁶⁶. Mittlerweile hat Deutschland Unterlagen eingereicht, auf deren Grundlage die Kommission Ausnahmegenehmigungen für 6 von 10 der von Deutschland benannten Ballungsräume eine Fristverlängerung zur Einhaltung der Grenzwerte bis 10. Juni 2011 gewährt hat⁶⁷. Für 75 von insgesamt 94 Gebieten in 9 Mitgliedstaaten ergaben die Prüfungen der Kommission jedoch, dass die Bedingungen für eine Fristverlängerung nicht erfüllt waren⁶⁸.

Diese Vorgehensweise der Kommission kann als erstes Anzeichen dafür gelten, dass zwar zunächst keine Grenzwertverschärfungen drohen. Jedoch müssen zumindest die derzeitigen Vorgaben zur Sicherstellung der Grenzwerte noch strikter und zielgerichteter verfolgt werden. Andernfalls droht den Mitgliedstaaten eine Verurteilung des EuGH und bei andauernder Nichtbeachtung der europäischen Vorgaben schließlich die Verhängung von Bußgeldern durch die Kommission. Allerdings übt sich, auch dies sei noch erwähnt, der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in seiner jüngsten Entscheidung⁶⁹ in Zurückhaltung. Wegen des unzureichenden Schutzes der Bevölkerung vor Feinstaub hatte Greenpeace mit weiteren Betroffenen am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg Beschwerde gegen die Bundesregierung eingelegt. Die Betroffenen hätten zwar ausreichend geltend gemacht, dass sie unter den hohen Feinstaubwerten litten, jedoch sei die Rolle des Gerichtshofs in Umweltbelangen lediglich subsidiär, solange die staatlichen Maßnahmen nicht offensichtlich ermessensfehlerhaft seien. Den Mitgliedsstaaten stünde in diesen Fragen ein weiter Ermessensspielraum zu. Deshalb erklärte der Gerichtshof die Beschwerde für unzulässig. Somit kommt also weiterhin den Mitgliedsstaaten eine entscheidende Rolle zu, wenn es darum geht vorzugeben, welche Maßnahmen zur Feinstaubbekämpfung erforderlich sind. Geeignete Maßnahmen müssen jedoch nachweislich von allen staatlichen Stellen ergriffen werden.

Auf der anderen Seite warten auf die Kommunen neue Herausforderungen. Verstärkt ist der Versuch wahrzunehmen, verschiedene Aspekte der Luftreinhaltung zu integrieren. Das Thema Luftreinhaltung dürfe nicht auf den Feinstaub reduziert werden, denn diese einseitige Sichtweise sorgt zum Teil dafür, dass zwar die PM₁₀-Werte sinken, aber die NO₂-Werte steigen⁷⁰. Diesen Ansatz verfolgt auch die EU mit ihrer erwähnten neuen Luftqualitätsrichtlinie, indem sie in einer einzigen Richtlinie die alte Rahmenrichtlinie⁷¹ und

ihre drei Tochterrichtlinien⁷² zusammenfasst. Zudem gibt sie verbindliche Grenzwerte für die noch feineren Feinstaubpartikel PM_{2,5} bis 2015 vor und führt gleichzeitig „kritische Werte“ für Schwefeldioxid und Stickstoffdioxid ein. Unabhängig davon, welcher Schadstoff betrachtet wird, ist es sinnvoll, gemäß dem im Umweltrecht geltenden Verursacherprinzip die Luftverunreinigung an der Quelle, also beim Verursacher, anzugehen. Derzeit sei jedoch, so der Tübinger Oberbürgermeister Boris Palmer, das Gegenteil der Fall. Das Problem der Luftschadstoffe sei auf ein paar wenige Kommunen abgewälzt worden. Dabei seien die Kommunen weder rechtlich ausreichend durch Bund und Land gerüstet, noch sei es angebracht, nur in ausgewählten, also mit Messstationen ausgestatteten Bereichen, für saubere Luft zu sorgen. Insgesamt ist es daher zu begrüßen, dass in der europäischen⁷³ und nationalen Politik⁷⁴ zunehmend die Bekämpfung von Emissionen an der Quelle – insbesondere durch die Herstellerverantwortung, schadstoffarme Fahrzeuge zu produzieren – an Bedeutung gewinnt. Es muss gelingen, künftig auf die Bekämpfung von Symptomen zu verzichten und bereits die Feinstaubverursachung zu vermeiden.

Ein wirksamer Schutz der Bevölkerung vor den Gefahren der Feinstaubbelastung lässt sich nur erreichen, wenn Bund, Länder und Kommunen am gleichen Ziel arbeiten – jeder auf seiner Kompetenzebene, jedoch abgestimmt und am Ziel orientiert.

Anschrift der Verfasser

Angela Ehlers, Katharina Braig
Sterr-Kölln & Partner
Rechtsanwälte Wirtschaftsprüfer Steuerberater
Büro Freiburg:
Emmy-Noether Straße 2,
79100 Freiburg i. Br.
Tel.: +49 (0) 761 49 05 40, Fax: +49 (0) 761 49 34 68
E-Mail: kontakt@sterr-koelln.com
Büro Berlin:
Friedrichstr. 200, 10117 Berlin
Büro Paris:
4 Avenue Bertie Albrecht, 75008 Paris

Die Bekämpfung von Emissionen an der Quelle wird immer vordringlicher.

66 Siehe die Pressemitteilung der EU „Air pollution: Commission starts legal action against 10 Member States over airborne particles“, IP/09/174, vom 29. 01. 2009, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/174&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (zuletzt besucht am 22. 04. 2009).

67 Entscheidung der Kommission vom 02. 07. 2009 abrufbar unter http://ec.europa.eu/environment/air/quality/legislation/pdf/de_de.pdf (zuletzt besucht am 02. 08. 2009).

68 Siehe die Pressemitteilung der EU, abrufbar unter <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1079&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en> (zuletzt besucht am 02. 08. 2009).

69 EGMR, Zulässigkeitsentscheidung vom 12. 05. 2009, Az.: 18215/06, GREENPEACE E.V. u. a. gegen Deutschland.

70 So Boris Palmer, Oberbürgermeister der Stadt Tübingen.

71 RL 96/62/EG des Rates v. 27. 09. 1996 über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität (ABl. EG L 296 v. 21. 11. 1996, S. 55).

72 RL 1999/30/EG des Rates v. 22. 04. 1999 über Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel und Blei in der Luft (ABl. EG L 163 v. 29. 06. 1999, S. 41); RL 2000/69/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16. 11. 2000 über Grenzwerte für Benzol und Kohlenmonoxid in der Luft (ABl. EG L 313 v. 13. 12. 2000, S. 12); RL 2002/3/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 15. 12. 2004 über Arsen, Kadmium, Quecksilber, Nickel und polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe (ABl. EU L 23 v. 26. 01. 2005, S. 3).

73 Die Verordnung (EG) 715/2007/EG (seit dem 2. Juli 2007 in Kraft) mit strengen Abgasgrenzwerten (Euro-5- und Euro-6-Normen) für PKW stellt z. B. eine herstellerbezogene Maßnahme zur Verringerung der verkehrsbedingten Emissionen von Feinstaub in ganz Europa dar.

74 Solche nationalen Maßnahmen sind z. B. die Einführung einer emissionsbezogenen LKW-Maut, die steuerliche Förderung emissionsarmer Kraftfahrzeuge, die steuerliche Förderung der Nachrüstung von Diesel-Pkw mit Partikelfiltern, Förderprojekte für umweltfreundliche Antriebssysteme, strenge Anforderungen an Anlagen in der 13. BImSchV (Großfeuerungsanlagen-VO), der 17. BImSchV (Abfallverbrennungs-VO) und der TA Luft (Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft), sowie die Novellierung der 1. BImSchV zur Reduzierung der Emissionen aus Kleinfeuerungsanlagen, welche am 1. Juli 2009 vom Deutschen Bundestag beschlossen wurde.