



Carina Kuhn

Luftqualitätsrecht und Planung

Die Bedeutung
von Luftreinhalteplänen
und Immissionsgrenzwerten
für die Raumordnungs-,
Bauleit- und Straßenplanung



PETER LANG

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	7
Einleitung.....	17
Erster Teil: Luftqualitätsrecht als neues System der Luftreinhaltung.....	21
Erstes Kapitel: Der besondere Charakter des Luftqualitätsrechts	23
I. Immissionswerte, insbesondere Immissionsgrenzwerte und ihre Bedeutung für das Luftqualitätsrecht	23
1. Überblick über die Immissionswerte.....	23
2. Definition und Voraussetzungen der einzelnen Immissionswerte.....	25
a) Immissionsgrenzwerte	25
b) Alarmschwellen	26
c) Zielwerte und langfristige Ziele.....	27
3. Ermittlung und Beurteilung der Luftqualität	28
a) Einheitliches Beurteilungsverfahren.....	28
b) Relevante Überschreitungen der Immissionswerte.....	29
II. Vergleich des Luftqualitätsrechts mit dem sonstigen Immissionsschutzrecht	33
1. Vergleich mit den früheren Regelungen zum gebietsbezogenen Immissionsschutz gemäß §§ 44 bis 47 BImSchG a.F.	33
2. Unterschiede zwischen dem Luftqualitätsrecht und dem übrigen bestehenden Immissionsschutzrecht.....	35
III. Europarechtlicher Hintergrund des Luftqualitätsrechts.....	38
1. Richtlinien zum Luftqualitätsrecht.....	38
a) Luftqualitätsrahmenrichtlinie 96/62/EG und ihre Tochter-richtlinien.....	38
aa) Regelungsgehalt der Richtlinien	38
bb) Einordnung der Richtlinie 96/62/EG und ihrer Tochter-richtlinien in das europäische Luftreinhalterecht	41
b) Richtlinie 2008/50/EG über Luftqualität und saubere Luft für Europa.....	45
2. Umsetzung der Richtlinien zum Luftqualitätsrecht.....	47
a) Umsetzung der Richtlinien 80/779/EWG, 82/884/EWG und 85/203/EWG durch die TA Luft.....	47

b) Umsetzung der Richtlinien 80/779/EWG, 82/884/EWG und 85/203/EWG durch die 22. BImSchV	49
c) Umsetzung der Richtlinie 96/62/EG und ihrer Tochterrichtlinien durch Novellierung der 22. BImSchV und des BImSchG	50
d) Umsetzung der Richtlinie 2008/50/EG	52
IV. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	53

Zweites Kapitel: Das besondere Instrument der Luftreinhalteplanung zur Einhaltung der Immissionsgrenzwerte

I. Funktionen der Luftreinhalteplanung	57
II. Luftreinhaltepläne nach § 47 Abs. 1 S. 1 BImSchG	58
1. Rechtsnatur	58
2. Voraussetzungen	61
a) Zuständige Behörde	61
b) Plangebiet	62
c) Beteiligung und Information der Öffentlichkeit	63
d) Behördenbeteiligung	63
e) Strategische Umweltprüfung	64
f) Voraussetzungen des § 47 Abs. 1 S. 1 BImSchG	65
g) Verursacherprinzip und Verhältnismäßigkeit gemäß § 47 Abs. 4 S. 1 BImSchG	66
h) Weitere Voraussetzungen	71
3. Planelemente	72
a) Informationsteil	72
b) Maßnahmenteil	73
III. Luftreinhaltepläne nach § 47 Abs. 1 S. 2 BImSchG	75
IV. Plan für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen nach § 47 Abs. 2 S. 1 und S. 2 BImSchG	76
V. Luftreinhaltepläne nach § 47 Abs. 3 BImSchG	78

Zweiter Teil: Das Verhältnis von Luftreinhalteplänen und anderen Planungen

Erstes Kapitel: Das Verhältnis von Luftreinhalteplänen und Raum- ordnungsplänen

I. Überblick über Immissionsschutz in Raumordnungsplänen	81
1. Einführung	81
2. Die verfahrensrechtliche Berücksichtigung immissionsschutzrechtlicher Belange in Raumordnungsplänen im Rahmen der Umweltprüfung	84

3. Die inhaltliche Berücksichtigung immissionsschutzrechtlicher Belange in Raumordnungsplänen.....	88
II. Informatorische Verschränkungen zwischen Luftreinhalteplänen und Raumordnungsplänen im Rahmen der Umweltprüfung.....	88
1. Verschränkungen beim Screening gemäß §§ 9 Abs. 2 S. 1, 17 Abs. 5 S. 1 ROG.....	89
a) Bedeutung des Luftreinhalteplans für das Screening gemäß §§ 9 Abs. 2 S. 1, 17 Abs. 5 S. 1 ROG.....	89
b) Beteiligung der für den Luftreinhalteplan zuständigen Behörde gemäß § 9 Abs. 2 S. 2 ROG.....	89
2. Frühzeitige Beteiligung der für den Luftreinhalteplan zuständigen Behörde gemäß § 9 Abs. 1 S. 2 ROG (Scoping)	90
3. Auswirkungen des Luftreinhalteplans auf die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung im Rahmen des Umweltberichts gemäß §§ 9 Abs. 1 S. 1, 17 Abs. 5 S. 1 ROG.....	91
4. Informationsaustausch zwischen den Behörden im Rahmen der Überwachung der erheblichen Umweltauswirkungen gemäß § 9 Abs. 4 ROG (Monitoring)	92
III. „Regelnde Verschränkungen“ zwischen Luftreinhalteplänen und Raumordnungsplänen.....	93
1. Bindungswirkung der Festlegungen gemäß § 47 Abs. 6 S. 2 BImSchG für Raumordnungspläne	94
a) Überblick über Raumordnungspläne betreffende Festlegungen in Luftreinhalteplänen.....	94
b) Ermittlung der Bindungswirkung durch Auslegung des § 47 Abs. 6 S. 2 BImSchG.....	95
aa) Grammatikalische Auslegung	95
bb) Systematische Auslegung	96
cc) Historische Auslegung.....	97
dd) Teleologische Auslegung.....	97
ee) Verfassungskonforme Auslegung.....	100
ff) Europarechtskonforme Auslegung.....	103
gg) Ergebnis der Auslegung.....	104
2. Auslösen der strikten Bindungswirkung einer planungsrechtlichen Festlegung in einem Luftreinhalteplan	105
3. Bedeutung der Festlegungen in Luftreinhalteplänen für die Abwägung	106
4. Verschränkungen durch Vorschriften des ROG	109
a) § 4 Abs. 1 und Abs. 2 ROG	109
b) § 8 Abs. 6 ROG	109

IV. Auswirkungen der informatorischen und regelnden Verschränkungen auf den Luftreinhalteplan	110
Zweites Kapitel: Das Verhältnis von Luftreinhalteplänen und Bauleitplänen	
I. Überblick über Immissionsschutz in der Bauleitplanung	113
1. Einführung	113
2. Die verfahrensrechtliche Berücksichtigung immissionsschutzrechtlicher Belange in der Bauleitplanung im Rahmen der Umweltprüfung	117
3. Die inhaltliche Berücksichtigung immissionsschutzrechtlicher Belange in der Bauleitplanung	119
II. Informatorische Verschränkungen zwischen Luftreinhalteplänen und Bebauungsplänen	120
1. Verschränkungen im Rahmen der Umweltprüfung von Bauleitplänen	120
a) Heranziehung von Bestandsaufnahmen und Bewertungen des Luftreinhalteplans in der Umweltprüfung gemäß § 2 Abs. 4 S. 6 BauGB	120
b) Frühzeitige Beteiligung der für den Luftreinhalteplan zuständigen Behörde gemäß § 4 Abs. 1 S. 1 BauGB	122
c) Einholung der Stellungnahme der für den Luftreinhalteplan zuständigen Behörde und Informationsaustausch gemäß § 4 Abs. 2 BauGB	123
d) Unterstützung der für die Luftreinhalteplanung zuständigen Behörden bei der Überwachung der erheblichen Umweltauswirkungen der Gemeinde gemäß § 4c S. 2 BauGB (Monitoring)	123
2. Informatorische Verschränkungen durch nachrichtliche Übernahme gemäß § 5 Abs. 4 S. 1, § 9 Abs. 6 BauGB?	125
III. „Regelnde Verschränkungen“ zwischen Luftreinhalteplänen und Bebauungsplänen	126
1. Auswirkungen der Festlegungen des Luftreinhalteplans auf die Erforderlichkeit der Bauleitplanung gemäß § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB	126
2. Überblick über mögliche die Bauleitplanung betreffende Festlegungen in Luftreinhalteplänen	128
3. Ermittlung der Bindungswirkung der Festlegungen gemäß § 47 Abs. 6 S. 2 BImSchG und ihre Bedeutung für die Abwägung gemäß § 1 Abs. 7 BauGB unter Berücksichtigung der Besonderheiten der Bauleitplanung	129

a) Auswirkungen der Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG auf die Bindungswirkung	129
b) Die Bedeutung des § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. g BauGB	133
c) Selbstbindung der Gemeinden durch ihr Einvernehmen bei der Aufstellung des Luftreinhalteplans?	134
IV. Auswirkungen der informatorischen und regelnden Verschränkungen auf den Luftreinhalteplan	137
Drittes Kapitel: Das Verhältnis von Luftreinhalteplänen und Fach-	
planungen am Beispiel der Straßenplanung	139
I. Straßenplanung	139
1. Einführung	139
2. Überblick über Immissionsschutz in der Straßenplanung	143
a) Die verfahrensrechtliche Berücksichtigung immissions- schutzrechtlicher Belange in der Straßenplanung	143
aa) Berücksichtigung im Rahmen der Umweltprüfung	143
bb) Berücksichtigung bei Straßenplanungen ohne Umwelt- prüfung	145
b) Die inhaltliche Berücksichtigung immissionsschutzrechtlicher Belange in der Straßenplanung	146
3. Informatorische Verschränkungen zwischen Luftreinhalteplänen und Straßenplänen im Rahmen der Umweltprüfung	146
a) Im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung auf Ebene des Bundesverkehrswegeplans und des Bedarfsplans	147
aa) Beteiligung der für den Luftreinhalteplan zuständigen Behörde beim Scoping gemäß § 14 f Abs. 4 UVPG	147
bb) Auswirkungen des Luftreinhalteplans auf die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung im Rahmen des Umweltberichts gemäß § 14 g UVPG	148
cc) Informationsaustausch zwischen den Behörden im Rahmen des Monitoring gemäß § 14 m Abs. 3 UVPG	149
b) Im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung auf Ebene der Linienbestimmung und der Planfeststellung	149
aa) Beteiligung der für den Luftreinhalteplan zuständigen Behörde am Scoping gemäß § 5 UVPG	149
bb) Beteiligung der für den Luftreinhalteplan zuständigen Behörde gemäß § 7 UVPG	150
cc) Auswirkungen des Luftreinhalteplans auf die Einbeziehung von Trassenvarianten bei der Linienbestimmung gemäß § 15 Abs. 1 S. 3 UVPG	150

c) Informatorische Verschränkungen ohne Umweltprüfung im Rahmen des Anhörungsverfahrens bei der Planfeststellung gemäß § 17 a FStrG i.V.m. § 73 VwVfG	151
4. „Regelnde Verschränkungen“ zwischen Luftreinhalteplänen und Straßenplänen	151
a) Überblick über Straßenpläne betreffende Festlegungen in Luftreinhalteplänen	151
b) Ermittlung der Bindungswirkung der Festlegungen gemäß § 47 Abs. 6 S. 2 BImSchG und ihre Bedeutung für die Abwägung unter Berücksichtigung der Besonderheiten der Linienbestimmung	152
c) Ermittlung der Bindungswirkung der Festlegungen gemäß § 47 Abs. 6 BImSchG und ihre Bedeutung für die Abwägung unter Berücksichtigung der Besonderheiten der Planfeststellung ...	153
5. Auswirkungen der informatorischen und regelnden Verschränkungen auf den Luftreinhalteplan	156
II. Überblick über das Verhältnis von Luftreinhalteplänen und anderen Fachplanungen	156
Viertes Kapitel: Bewertung	159
Dritter Teil: Die Bedeutung der Immissionsgrenzwerte für andere Planungen außerhalb von Luftreinhalteplänen	163
Erstes Kapitel: Die Bedeutung der Immissionsgrenzwerte für andere Planungen im Allgemeinen	165
I. Planunabhängige Maßnahmen zur Sicherstellung der Einhaltung der Immissionsgrenzwerte	165
II. Die Bedeutung der Immissionsgrenzwerte bei der Neuaufstellung eines Plans	167
1. Die Bedeutung des § 50 S. 1 BImSchG für die Sicherstellung der Einhaltung der Immissionsgrenzwerte	168
2. Immissionsgrenzwerte der 39. BImSchV als Planungsleitsätze?	170
a) Grammatikalische Auslegung	170
b) Systematische Auslegung	171
c) Teleologische Auslegung	173
d) Verfassungskonforme Auslegung	173
e) Europarechtskonforme Auslegung	174
f) Ergebnis der Auslegung	176

3. Einhaltung der Immissionsgrenzwerte durch nachfolgende Luftreinhalteplanung nach dem Grundsatz der Problembewältigung	176
a) Darstellung des Grundsatzes der Problembewältigung.....	177
b) Übertragung des Grundsatzes der Problembewältigung auf die Luftreinhalteplanung.....	180
aa) Grundsätzliche Anwendbarkeit des Grundsatzes der Problembewältigung	180
bb) Die Luftreinhalteplanung hat das Potenzial die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte sicher zu stellen.....	180
cc) Stellungnahme der für den Luftreinhalteplan zuständigen Behörde im Rahmen der Umweltprüfung der anderen Planung	182
dd) Vorrangigkeit der Einhaltung der Immissionsgrenzwerte durch die anderen Planungen selbst	184
ee) Maßnahmen zur Einhaltung der Immissionsgrenzwerte dürfen die wesentliche Funktion der anderen Planung nicht in Frage stellen.....	188
ff) Auswirkungen auf die Luftreinhalteplanung	188
gg) Zusammenfassung	189
4. Zwischenergebnis.....	189
III. Sanierungspflicht bei bestehendem Plan.....	190

Zweites Kapitel: Die Bedeutung der Immissionsgrenzwerte für andere

Planungen im Besonderen	195
I. Die Bedeutung der Immissionsgrenzwerte für Raumordnungspläne	195
1. Bei der Neuaufstellung eines Raumordnungsplans	195
2. Im Sanierungsfall	195
II. Die Bedeutung der Immissionsgrenzwerte für Bauleitpläne.....	196
1. Bei der Neuaufstellung eines Bauleitplans.....	196
a) Auswirkungen der Überschreitung der Immissionsgrenzwerte auf die Erforderlichkeit der Bauleitplanung gemäß § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB	196
b) Die Bedeutung der Immissionsgrenzwerte im Rahmen der Abwägung gemäß § 1 Abs. 7 BauGB	197
2. Im Sanierungsfall	198
a) Auswirkungen der Überschreitung der Immissionsgrenzwerte auf die Erforderlichkeit der Bauleitplanung gemäß § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB	198
b) Pflicht zur Überplanung.....	200

III. Die Bedeutung der Immissionsgrenzwerte für Straßenpläne	201
1. Bei der Neuaufstellung eines Straßenplans	201
a) Auf Ebene des Bedarfsplans und der Linienbestimmung	201
b) Auf Ebene der Planfeststellung.....	202
2. Im Sanierungsfall	204
Drittes Kapitel: Bewertung.....	207
Zusammenfassung der Ergebnisse in Thesen	209
Abschließende Bewertung	215
Literaturverzeichnis	217