



---

## Sachstand

---

## Luftreinhaltepläne nach § 47 BImSchG

**Luftreinhaltepläne nach § 47 BImSchG**

Aktenzeichen: WD 7 - 3000 - 083/18  
Abschluss der Arbeit: 2. Mai 2018  
Fachbereich: WD 7: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Umweltschutzrecht,  
Bau und Stadtentwicklung

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

---

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Luftreinhaltepläne nach § 47 BImSchG</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Maßnahmen gegen Tagebaue, Kraftwerke, sonstige industrielle Anlagen</b>	<b>5</b>
<b>4.</b>	<b>Vollzug der Maßnahmen</b>	<b>7</b>
<b>5.</b>	<b>Verordnungsermächtigung nach § 47 BImSchG</b>	<b>7</b>
<b>6.</b>	<b>Fazit</b>	<b>8</b>

## 1. Einleitung

Luftreinhalte- und Aktionspläne gelten bereits für zahlreiche Regionen, Städte und Gemeinden.<sup>1</sup> In den Kommunen ist Verursacher von Luftverunreinigungen, neben anderen Emittenten, vor allem der Straßenverkehr. Maßnahmen hiergegen erfolgen unter anderem durch straßenverkehrsrechtliche Regelungen.

In bestimmten Regionen und Gemeinden kommen als Verursacher von Luftverunreinigungen aber besonders der Braunkohletagebau, Kohlekraftwerke oder vergleichbare industrielle Anlagen in Betracht. Es stellt sich daher die Frage, auf welcher Rechtsgrundlage verwaltungsrechtliche Maßnahmen gegen diese Emittenten zur Verminderung der Luftverunreinigungen oder zur Verhinderung von Grenzwertüberschreitungen möglich sind. Von besonderem Interesse sind hierbei Maßnahmen gegen mehrere Emittenten und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Vor diesem Hintergrund werden zunächst Luftreinhaltepläne im Sinne des § 47 Abs. 1 und 2 BImSchG<sup>2</sup> vorgestellt (Ziffer 2), um im Anschluss daran Maßnahmen gegen Tagebaue, Kraftwerke oder sonstige industrielle Anlagen zu erörtern (Ziffer 3).

## 2. Luftreinhaltepläne nach § 47 BImSchG

Luftreinhaltepläne stellen weder eine Rechtsverordnung, noch eine Satzung dar. Die Rechtsnatur von Luftreinhalteplänen, einschließlich sogenannter Aktionspläne im Sinne des § 47 Abs. 2 BImSchG, ist vielmehr umstritten.<sup>3</sup> Gegenstand eines Luftreinhalteplans im Sinne des § 47 Abs. 1 BImSchG sind im Wesentlichen

- die Beschreibung der Überschreitungssituation,
- die Verursacheranalyse,
- die Betrachtung der voraussichtlichen Entwicklung der Belastungssituation und

---

1 Vgl. hierzu die im Internet eingestellte Liste des Bundesumweltamtes, zuletzt abgerufen am 02.05.2018: <http://gis.uba.de/website/umweltzonen/lrp.php>.

2 Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz - BImSchG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 17.05.2013 (BGBl. I S. 1274), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 18.07.2017 (BGBl. I S. 2771), zuletzt abgerufen am 02.05.2018: <https://www.gesetze-im-internet.de/bimschg/BImSchG.pdf>.

3 Vgl. hierzu Hansmann/Röckinghausen, in: Landmann/Rohmer Umweltrecht, 84. Ergänzungslieferung Juli 2017, BImSchG § 45 Rn. 10 mit weiteren Nachweisen.

- die Bestimmung von **Maßnahmen**.<sup>4</sup>

Bei der Aufstellung von Luftreinhalteplänen ist auf der Grundlage des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes (UVPG)<sup>5</sup> zu untersuchen, ob eine Strategische Umweltprüfung (SUP) durchgeführt werden muss. Soweit der Luftreinhalteplan lediglich Einzelmaßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität in verschiedenen Bereichen enthält, ergibt sich regelmäßig keine Verpflichtung für die Durchführung einer SUP.<sup>6</sup>

Die zuständigen Behörden, wie beispielsweise Straßenbau- und Straßenverkehrsbehörden, haben die erforderlichen **Maßnahmen** zu ergreifen, um die Einhaltung der entsprechenden Immissionswerte sicherzustellen. Die Maßnahmen müssen insbesondere einem integrierten Ansatz zum Schutz von Luft, Wasser und Boden Rechnung tragen (vgl. § 45 Abs. 2 lit. a BImSchG).

### 3. Maßnahmen gegen Tagebaue, Kraftwerke, sonstige industrielle Anlagen

Als mögliche Maßnahmen gegen die Betreiber von Tagebauen, Kraftwerken oder vergleichbaren industriellen Anlagen kommen zur Einhaltung der Immissionswerte „insbesondere Pläne nach § 47“ BImSchG, also Luftreinhalte- oder Aktionspläne in Betracht (vgl. § 45 Abs. 1 Satz 2 BImSchG). In Luftreinhalteplänen sind regelmäßig Maßnahmen zur Einhaltung von Grenzwerten aufgeführt.

Teilweise wird die Auffassung vertreten, dass darüber hinaus gehende Maßnahmen nicht möglich seien. Der Vorrang des Luftreinhalteplanes bzw. des Plans für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen schließe die planungsabhängige Anwendung des eigenen fachrechtlichen Instrumentariums durch die dafür zuständige Behörde aus, soweit dem Plan insoweit ein abschließender Charakter zu entnehmen sei.<sup>7</sup>

Dem Wort „insbesondere“ in § 45 Abs. 1 Satz 2 BImSchG ist zu entnehmen, dass auch andere Maßnahmen in die behördlichen Erwägungen einzubeziehen sind. Die amtliche Begründung verweist in diesem Zusammenhang auf „Anforderungen bei der Genehmigung“ und auf „nachträgliche Anordnungen nach § 17 BImSchG“; sie hat folgenden Wortlaut:

---

4 Zum erforderlichen Inhalt von Luftreinhalteplänen siehe Anlage 13 der Neununddreißigsten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes Verordnung über Luftqualitätsstandards und Emissionshöchstmengen (39. BImSchV) vom 02.08.2010 (BGBl. I S. 1065), zuletzt geändert durch Art. 1 der Verordnung vom 10.10.2016 (BGBl. I S. 2244), zuletzt abgerufen am 02.05.2018: [https://www.gesetze-im-internet.de/bim-schv\\_39/39\\_BImSchV.pdf](https://www.gesetze-im-internet.de/bim-schv_39/39_BImSchV.pdf).

5 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 24.02.2010 (BGBl. I S. 94), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 08.09.2017 (BGBl. I S. 3370), zuletzt abgerufen am 02.05.2018: <https://www.gesetze-im-internet.de/uvpg/UVPG.pdf>.

6 Vgl. bspw. Bezirksregierung Köln, Luftreinhalteplan für das Stadtgebiet Düren (Stand: 7/2013), S. 12, zuletzt abgerufen am 02.05.2018: [https://www.bezreg-koeln.nrw.de/brk\\_internet/leistungen/abteilung05/53/luftreinhalteplaene/luftreinhalteplan\\_dueren.pdf](https://www.bezreg-koeln.nrw.de/brk_internet/leistungen/abteilung05/53/luftreinhalteplaene/luftreinhalteplan_dueren.pdf).

7 Vgl. Köck, in: Beck'scher Online-Kommentar (BeckOK) Umweltrecht, hrsg. v. Giesberts/Reinhardt, 45. Edition, Stand: 01.12.2017, BImSchG, § 45 Rn. 3.

„[...] Daher verweist § 45 Abs. 1 Satz 2 ,insbesondere auf Pläne nach § 47‘.

Soweit Artikel 7 Abs. 1 der Rahmenrichtlinie den Zeitraum betrifft, der nach dem Eintritt der von den Tochterrichtlinien festgelegten Stichtage zur Einhaltung der Grenzwerte liegt, überlässt die Rahmenrichtlinie es den Mitgliedstaaten, die ,erforderlichen Maßnahmen‘ zu bestimmen. Auch § 45 Abs. 1 gewährt den zuständigen Behörden insoweit Ermessen, als nicht ein Aktionsplan aufgrund von § 47 Abs. 2 aufzustellen ist. In Bezug auf die vom Bundes-Immissionsschutzgesetz erfassten Anlagen kommt etwa je nach den Umständen des Einzelfalls in Betracht, Maßnahmen mit Luftreinhalteplänen zu konzipieren, die außerhalb der Verpflichtung des § 47 erstellt werden, oder Maßnahmen ,sofort‘ (ohne Plan) durch entsprechende Anforderungen bei der Genehmigung neuer Anlagen zu regeln oder bei vorhandenen Anlagen durch nachträgliche Anordnungen nach § 17 BImSchG anzuordnen. [...]“<sup>8</sup>

Auch die finanzielle Förderung umweltfreundlichen Verhaltens kann eine Maßnahme im Sinne des § 45 Abs. 1 BImSchG sein (z. B. die steuerliche Begünstigung des nachträglichen Einbaus von Rußpartikelfiltern). Für Maßnahmen zur Verminderung von Luftverunreinigungen, mit denen nicht in Rechte Dritter eingegriffen wird (z. B. Nassreinigung einer Straße, Baumbepflanzung), ist eine gesonderte gesetzliche Grundlage nicht erforderlich. Insbesondere kommen aber Maßnahmen auf der Grundlage von besonderen Rechtsvorschriften in Betracht, wie beispielsweise

- der Widerruf einer Genehmigung nach § 21 Abs. 1 Nrn. 3 oder 5 BImSchG,
- die Anordnungen nach §§ 24 oder 25 BImSchG,
- Auflagen zu einer Baugenehmigung zur Durchsetzung des § 22 BImSchG,
- der Erlass von Rechtsverordnungen (z. B. nach § 47 Abs. 7 BImSchG) oder
- Aufstellung von Bebauungsplänen (z. B. nach § 9 Abs. 1 Nr. 23 BauGB<sup>9</sup>).

Entfaltene Luftreinhalte- oder Aktionspläne keine unmittelbare Wirkung gegenüber dem Betreiber beispielweise eines Tagebaus, können die entsprechenden Feinstaub-Minimierungsmaßnahmen unter anderem auch über bergrechtliche Sonderbetriebspläne verbindlich gemacht werden.<sup>10</sup>

Neben grundsätzlich möglichen repressiven behördlichen Instrumenten, insbesondere der Gefahrenabwehr und zur Einhaltung von Grenzwerten, werden von den Betreibern von Tagebauen,

---

8 BT-Drucks. 14/8450, S. 12 (rechte Spalte, vorletzter Absatz), zuletzt abgerufen am 02.05.2018: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/14/084/1408450.pdf>; Hansmann/Röckinghausen, in: Landmann/Rohmer Umweltrecht, 84. Ergänzungslieferung Juli 2017, BImSchG § 45 Rn. 10.

9 Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), zuletzt abgerufen am 02.05.2018: <https://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/BauGB.pdf>.

10 Vgl. Bezirksregierung Düsseldorf, Luftreinhalteplan Grevenbroich in der Fassung vom 01.04.2009, S. 8, zuletzt abgerufen am 02.05.2018: [https://www.bund-nrw.de/fileadmin/nrw/dokumente/braunkohle/Internetfassung\\_LRP\\_Grevenbroich.pdf](https://www.bund-nrw.de/fileadmin/nrw/dokumente/braunkohle/Internetfassung_LRP_Grevenbroich.pdf).

Kraftwerken oder vergleichbaren Anlagen häufig freiwillige Maßnahmen zur Begrenzung der Luftverunreinigung angestrebt.

So wurde im „Aktionsplan in der Umgebung des Tagebaus Hambach“ ein umfangreiches Maßnahmenpaket zur Reduzierung der Feinstaubbelastungen aus dem Tagebau Hambach festgelegt und durch den Tagebau-Betreiber umgesetzt. Organisatorische und technische Maßnahmen wurden auf freiwilliger Basis durch den Betreiber darüber hinaus weiterentwickelt und ausgebaut.<sup>11</sup>

#### **4. Vollzug der Maßnahmen**

Die Maßnahmen sind entsprechend des Verursacheranteils unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gegen alle Emittenten zu richten, die zum Überschreiten der Immissionswerte beitragen (vgl. § 47 Abs. 4 Satz 1 BImSchG).

Diese Regelung verwirklicht mithin das Verursacherprinzip und bezweckt das Heranziehen aller Emittenten und vor allem der Betreiber genehmigungsbedürftiger Anlagen, wie Tagebaue, Kohlekraftwerke und Industrieanlagen. Diese Betreiber sind entsprechend ihres Anteils an der Überschreitung von Immissionswerten unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit heranzuziehen.<sup>12</sup>

Die in den Luftreinhalte- und Aktionsplänen festgelegten Maßnahmen sind durch Anordnungen oder sonstige Entscheidungen der zuständigen Träger öffentlicher Verwaltung durchzusetzen (vgl. § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG).

#### **5. Verordnungsermächtigung nach § 47 BImSchG**

Während Rechtsverordnungen nach § 49 Abs. 1 BImSchG nur einzelne Gebiete betreffen, die eines besonderen Schutzes vor schädlichen Umwelteinwirkungen bedürfen, können mit Rechtsverordnungen nach § 47 Abs. 7 BImSchG alle Gebiete erfasst werden, in denen Anlagen betrieben oder Brennstoffe Verwendung finden, die zur Überschreitung der Immissionsgrenzwerte beitra-

---

11 BUND Landesverband Nordrhein-Westfalen, Feinstaub - die unsichtbare Gefahr aus dem Tagebau, zuletzt abgerufen am 02.05.2018: <https://www.bund-nrw.de/themen/braunkohle/hintergruende-und-publikationen/braunkohle-und-gesundheit/feinstaub-aus-tagebauen/>. Vgl. auch Bezirksregierung Köln, Luftreinhalteplan Hambach (Dezember 2012), S. 24 ff., zuletzt abgerufen am 02.05.2018: [https://www.bezreg-koeln.nrw.de/brk\\_internet/leistungen/abteilung05/53/luftreinhalteplaene/luftreinhalteplan\\_hambach.pdf](https://www.bezreg-koeln.nrw.de/brk_internet/leistungen/abteilung05/53/luftreinhalteplaene/luftreinhalteplan_hambach.pdf).

12 BT-Drucks. 14/8450, S. 14 (zu § 47 Abs. 4 Satz 1 BImSchG), zuletzt abgerufen am 02.05.2018: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/14/084/1408450.pdf>.

---

gen. Die Verordnungsermächtigung setzt voraus, dass die Gefahr besteht, dass die Immissionsgrenzwerte der 22. BImSchV<sup>13</sup> überschritten werden. Insoweit sind konkrete Anhaltspunkte, insbesondere aufgrund von Messergebnissen, erforderlich.<sup>14</sup> Rechtsverordnungen gemäß § 47 Abs. 7 BImSchG sind bislang nicht erlassen worden.<sup>15</sup>

## 6. Fazit

In Luftreinhalteplänen nach § 47 Abs. 1 oder Abs. 2 BImSchG können auch Maßnahmen gegenüber den Betreibern bergbaulicher Anlagen, wie Tagebaue, insbesondere Kohlekraftwerke, aber auch sonstiger industrieller Anlagen vorgesehen werden.

Die entsprechenden verwaltungsrechtlichen Maßnahmen ergeben sich in erster Linie aus den Luftreinhalteplänen. Dort wird in der Regel auch auf die entsprechenden Rechtsgrundlagen verwiesen.

Die Luftreinhaltepläne bestimmen im Einzelnen in welchem Zeitraum und Umfang Maßnahmen gegen die Betreiber eines Tagebaus oder Kohlekraftwerks eingeleitet werden. Hierbei ist stets der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Rechtsverordnungen nach § 47 Abs. 7 BImSchG sind soweit ersichtlich bislang nicht erlassen worden.

\*\*\*

---

13 Zweiundzwanzigste Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über Immissionswerte für Schadstoffe in der Luft - 22. BImSchV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 04.06.2007 (BGBl. I S. 1006), zuletzt geändert durch Art. 2 Satz 2 39. BImSchG-DVO vom 02.08.2010 (BGBl. I S. 10).

14 Hansmann/Röckinghausen, in: Landmann/Rohmer Umweltrecht, 84. Ergänzungslieferung Juli 2017, BImSchG § 47 Rn. 5-6b.

15 Jarass, BImSchG Kommentar, 12. Auflage 2017, § 47 Rn. 69.