

**Schriften zum Umweltrecht**

---

**Band 81**

**Beschränkungen und Verbote  
des Kraftfahrzeugverkehrs zur  
Verminderung der Luftbelastung**

**Das deutsche Immissionsschutzrecht  
in seinem verfassungs-, europa- und  
völkerrechtlichen Rahmen**

**Von**

**Stefan Lühle**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**STEFAN LÜHLE**

**Beschränkungen und Verbote des Kraftfahrzeugverkehrs  
zur Verminderung der Luftbelastung**

# **Schriften zum Umweltrecht**

**Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin**

**Band 81**

# **Beschränkungen und Verbote des Kraftfahrzeugverkehrs zur Verminderung der Luftbelastung**

**Das deutsche Immissionsschutzrecht  
in seinem verfassungs-, europa- und  
völkerrechtlichen Rahmen**

**Von**

**Stefan Lühle**



**Duncker & Humblot · Berlin**



Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Lühle, Stefan:**

Beschränkungen und Verbote des Kraftfahrzeugverkehrs zur  
Verminderung der Luftbelastung : das deutsche Immissionsschutzrecht  
in seinem verfassungs-, europa- und völkerrechtlichen Rahmen / von  
Stefan Lühle. – Berlin : Duncker und Humblot, 1998

(Schriften zum Umweltrecht ; Bd. 81)

Zugl.: Berlin, Freie Univ., Diss., 1997

ISBN 3-428-09305-4

D 188

Alle Rechte vorbehalten

© 1998 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-4247

ISBN 3-428-09305-4

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

## Vorwort

Die vorliegende Untersuchung wurde im Sommersemester 1997 von dem Fachbereich Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin als Dissertation angenommen. Sie ist während meiner Tätigkeit als Referendar und wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Freien Universität geschrieben worden und befindet sich auf dem Stand vom Mai 1997.

Danken möchte ich an erster Stelle meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Philip Kunig, für die stete Unterstützung sowie die umgehende Erstellung des Erstgutachtens. Die Arbeit profitiert maßgeblich von seinen Anregungen. Weiterhin gebührt Herrn Professor Dr. Helge Sodan Dank für die rasche Fertigung des Zweitgutachtens.

Herrn Professor Dr. Michael Kloepfer sei für die Aufnahme dieser Untersuchung in seine Schriftenreihe gedankt. Dankbar bin ich auch meinem Freund Holger Pillau. Unsere Diskussionen haben viel zu dieser Arbeit beigetragen.

Mein abschließender Dank gilt der Friedrich-Naumann-Stiftung, die durch finanzielle Unterstützung mit Mitteln des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie sowie durch ihre ideelle Förderung die Erstellung der Arbeit ermöglicht hat.

Berlin, im Oktober 1997

*Stefan Lühle*



# Inhaltsverzeichnis

## *Erster Teil*

### **Einführung**

1. Kapitel: Ausgangsproblematik und Gang der Untersuchung .....	17
2. Kapitel: Verkehrsentwicklung und Luftbelastung .....	20
I. Verkehrsentwicklung .....	20
II. Luftbelastung durch den Verkehr .....	23
1. Stickstoffoxide .....	25
2. Dieselrußpartikel .....	27
3. Kohlenmonoxid .....	28
4. Kohlendioxid .....	29
5. Ozon .....	31
6. Weitere Schadstoffe .....	37
7. Zusammenfassung .....	39

## *Zweiter Teil*

### **Der verfassungs-, europa- und völkerrechtliche Rahmen**

1. Kapitel: Erläuterung des Vorgehens .....	40
2. Kapitel: Verkehrsbeschränkungen und Grundrechte .....	43
I. Grundrechte als Abwehr- und Teilhaberechte .....	43
1. Das allgemeine Freiheitsrecht des Art. 2 Abs. 1 GG als Abwehrrecht gegen Verkehrsbeschränkungen .....	44
a) Schutzbereich des Art. 2 Abs. 1 GG .....	44
aa) Persönlichkeitskerntheorie .....	44
bb) Vermittelnde Auffassung .....	45
cc) Recht auf Umweltverschmutzung .....	49
dd) Garantie der allgemeinen Handlungsfreiheit .....	51
b) Eingriff in Art. 2 Abs. 1 GG .....	53
aa) Die Abwehr von Verkehrsbeschränkungen als Inanspruchnahme einer staatlichen Leistung .....	53

bb) Die Voraussetzungen für die Annahme eines Eingriffs durch Verkehrsbeschränkungen.....	54
c) Schranken des Art. 2 Abs. 1 GG.....	58
d) Kollidierendes Verfassungsrecht.....	60
aa) Kollidierendes Verfassungsrecht als Schutzbereichsbeschränkung .....	60
bb) Kollidierendes Verfassungsrecht als Eingriffsrechtfertigung ...	63
cc) Exklusive Anwendung des Gesetzesvorbehalts.....	64
2. Die speziellen Freiheitsrechte in den Art. 2 Abs. 2 bis 14 Abs. 1 GG als Abwehrrechte .....	69
a) Das Recht auf körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG.....	69
b) Das Recht der Freiheit der Person nach Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG....	70
c) Das Recht auf Zusammenkunft zur Glaubens- und Religionsausübung gemäß Art. 4 Abs. 1 und 2 GG .....	71
d) Das Recht auf Meinungsverbreitung und auf rechtzeitigen Zugang von Informationen nach Art. 5 Abs. 1 GG.....	73
e) Das Recht auf Erreichbarkeit des Versammlungsorts gemäß Art. 8 Abs. 1 GG .....	75
f) Das Recht auf Fortbewegung nach Art. 11 Abs. 1 GG.....	77
g) Die Berufsfreiheit gemäß Art. 12 Abs. 1 GG und Verkehrsbeschränkungen mit berufsregelnder Tendenz .....	78
h) Die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG und das Recht auf Autofahren.....	80
aa) Wandelbarkeit des Eigentumsbegriffs .....	80
bb) Die Reichweite des Schutzes der Eigentumsgarantie.....	81
3. Grundrecht auf Mobilität und Autofahren.....	84
4. Grundrechte als Teilhaberechte .....	91
a) Derivative Teilhaberechte .....	92
b) Originäre Teilhaberechte .....	92
5. Zusammenfassung.....	93
II. Grundrechtliche Schutzpflichten .....	94
1. Die Herleitung grundrechtlicher Schutzpflichten .....	96
a) Grundrechte als objektive Wertentscheidung .....	97
b) Schutzpflichten aus der grundrechtlichen Abwehrfunktion und aus dem Prinzip des staatlichen Gewaltmonopols.....	98
c) Soziale Schutzpflichten .....	102
2. Die Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG.....	103
a) Reichweite der Schutzpflicht .....	103
b) Umsetzung der Schutzpflicht .....	104
c) Das Untermaßverbot der Schutzpflicht im Lichte des Art. 20a GG.....	107



aa) Anwendbarkeit des Art. 20a GG bei der Bestimmung des Unterverbotens .....	108
bb) Rechtliche Bindungswirkung des Art. 20a GG .....	115
cc) Auswirkung des Art. 20a GG auf das Untermaßverbot .....	116
(1) Überprüfungs- und Verbesserungsgebot .....	116
(2) Optimierungsgebot .....	122
3. Weitere Schutzpflichten .....	125
a) Der Schutz aus Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG vor Beschädigung des Eigentums durch Verkehrsimmissionen .....	125
b) Der Schutz des ökologischen Existenzminimums aus Art. 2 Abs. 1, Art. 1 Abs. 1 GG .....	129
c) Grundrecht auf Umweltschutz .....	130
4. Zusammenfassung .....	131
3. Kapitel: Verkehrsbeschränkungen und Staatsorganisation .....	132
I. Gesetzgebungskompetenzen .....	132
1. Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 GG .....	133
2. Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung nach Art. 72 Abs. 2 GG .....	135
a) Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse gemäß Art. 72 Abs. 2 1. Var. GG .....	139
b) Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit gemäß Art. 72 Abs. 2 2. Var. GG .....	141
c) Erforderlichkeit der bundesgesetzlichen Regelung .....	144
3. Sperrwirkung eines Bundesgesetzes nach Art. 72 Abs. 1 GG .....	146
a) Zeitpunkt des Eintritts der Sperrwirkung .....	146
b) Das sperrende Bundesgesetz .....	147
c) Rechtsfolge der Sperrwirkung .....	150
II. Verwaltungskompetenzen .....	151
III. Kompetenzen der Gerichte .....	152
1. Gerichtliches Geltendmachen eines Abwehrrechts gegen Verkehrsbeschränkungen .....	153
a) Verkehrsbeschränkungen durch die Exekutive .....	153
b) Verkehrsbeschränkungen unmittelbar durch Gesetz .....	154
2. Gerichtliches Geltendmachen eines Anspruchs auf Verkehrsbeschränkungen .....	156
a) Anspruch gegenüber der Verwaltung .....	156
aa) Anspruch auf verkehrsbeschränkende Verwaltungsakte .....	156
bb) Anspruch auf Erlass untergesetzlicher Normen .....	157
(1) Verwaltungsrechtsweg .....	157
(2) Klageart .....	163
(3) Klagebefugnis .....	165

b) Anspruch gegenüber dem Gesetzgeber .....	165
aa) Inzidente Normerlaßklage .....	166
bb) Prinzipale Normerlaßklage .....	169
4. Kapitel: Verkehrsbeschränkungen durch Abgaben .....	175
I. Straßenbenutzungsabgabe als Steuer .....	178
1. Voraussetzungen einer Straßenbenutzungsabgabe als Steuer .....	178
2. Gesetzgebungszuständigkeit für eine Straßenbenutzungsabgabe als Steuer .....	181
II. Straßenbenutzungsabgabe als Vorzugslast .....	183
1. Gebühr .....	183
a) Voraussetzungen einer Straßenbenutzungsabgabe als Gebühr .....	183
b) Gesetzgebungszuständigkeit für eine Straßenbenutzungsabgabe als Gebühr .....	193
2. Beitrag .....	195
III. Straßenbenutzungsabgabe als Sonderabgabe .....	197
1. Voraussetzungen einer Straßenbenutzungsabgabe als Sonderabgabe ..	197
2. Gesetzgebungszuständigkeit für eine Straßenbenutzungsabgabe als Sonderabgabe .....	202
IV. Straßenbenutzungsabgabe als sonstige Abgabe .....	203
V. Straßenbenutzungsabgabe als privatrechtliches Entgelt .....	204
5. Kapitel: Verkehrsbeschränkungen und Europarecht .....	205
I. Eigene Kompetenzen der Europäischen Union zu Verkehrsbeschränkungen .....	205
II. Verkehrsbeschränkungen nach deutschem Recht und Europarecht .....	210
1. Vereinbarkeit mit dem sekundären Europarecht .....	210
2. Vereinbarkeit mit dem primären Europarecht .....	212
a) Allgemeine Verkehrsbeschränkungen .....	212
aa) Verpflichtung zur Vertragserfüllung .....	212
bb) Garantie des freien Warenverkehrs .....	212
cc) Verkehrspolitisches Verschlechterungsverbot .....	215
b) Straßenbenutzungsabgabe .....	216
aa) Verkehrspolitisches Verschlechterungsverbot .....	216
bb) Zollunion .....	217
cc) Steuerrückwirkungsverbot .....	218
III. Europarechtliche Pflicht zum Erlaß von Verkehrsbeschränkungen .....	219
1. Art. 100a Abs. 3 EGV .....	219
2. Art. 130r EGV .....	220
3. Grundrecht auf Umweltschutz .....	223

6. Kapitel: Verkehrsbeschränkungen und Völkerrecht .....	223
I. Verkehrsbeschränkungen nach deutschem Recht und Völkerrecht .....	225
1. Übereinkommen über den Straßenverkehr .....	225
2. Menschenrecht auf Mobilität .....	226
II. Völkerrechtliche Pflicht zu Verkehrsbeschränkungen .....	228
1. Völkervertragsrecht .....	228
a) Menschenrecht auf saubere Umwelt .....	229
b) Europarat .....	231
c) Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa .....	233
d) Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung .	236
e) Zusammenfassung .....	239
2. Völkergewohnheitsrecht .....	240
3. Allgemeine Rechtsgrundsätze des Völkerrechts .....	247

*Dritter Teil*

**Verkehrsbeschränkungen nach einfachem Recht**

1. Kapitel: Erläuterung des Vorgehens .....	248
2. Kapitel: Verkehrsbeschränkungen nach § 40 Abs. 2 S. 1 BImSchG .....	249
I. Der Sinngehalt des § 40 Abs. 2 S. 1 BImSchG .....	249
II. Konzentrationswerteverordnung .....	250
1. Entstehungshintergrund der Verordnung .....	250
2. Inhalt der Verordnung .....	253
a) Die Konzentrationswerte .....	253
b) Meß- und Beurteilungsverfahren der Konzentrationswerte .....	256
3. Zeitliche Geltung der Verordnung .....	260
III. Anwendungsbereich des § 40 Abs. 2 S. 1 BImSchG .....	261
1. Anwendbarkeit vor Erlass der Konzentrationswerteverordnung .....	261
a) Generelle Anwendungssperre .....	261
b) Anwendungssperre nur im Bereich der Vorsorge .....	267
2. Räumlicher Anwendungsbereich .....	269
a) Gebietsabgrenzung für Verkehrsbeschränkungen nach § 40 Abs. 2 S. 1 BImSchG .....	269
b) Räumlicher Bezug zwischen Maßnahmegebiet und Belastungs- gebiet .....	273
c) Anwendbarkeit auf Straßen und Gebiete mit zu erwartendem wesentlichem Beitrag zur Immissionsbelastung .....	277
3. Anwendbarkeit bei Ozon .....	278
IV. Eingriffsschwelle des § 40 Abs. 2 S. 1 BImSchG .....	280

1. Erste Tatbestandsvariante: Gefahrenabwehr .....	280
a) Gefahr .....	280
aa) Kanzerogene Luftschadstoffe .....	282
(1) Restrisiko .....	282
(2) Restrisikoschwelle .....	283
bb) Nicht-kanzerogene Luftschadstoffe .....	285
(1) 22. BImSchV .....	285
(2) TA Luft .....	285
(a) Die Außenwirkung der TA Luft .....	286
(aa) Antizipierte Verwaltungspraxis .....	286
(bb) Lehre von der unmittelbaren Außenwirkung .....	287
(cc) Annahme eines Beurteilungsspielraums .....	291
(b) Die Grenzwerte der TA Luft .....	301
b) Erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen .....	302
aa) Erhebliche Nachteile .....	302
bb) Erhebliche Belästigungen .....	303
2. Zweite Tatbestandsvariante: Vorsorge .....	303
a) Schaffung einer Sicherheitszone .....	304
b) Erforderlichkeit eines Zurechnungszusammenhangs .....	305
c) Schaffung von Freiräumen für zukünftige Belastungen .....	306
V. Der Abwägungsvorgang bei § 40 Abs. 2 S. 1 BImSchG .....	307
1. Die Stellungnahme der Immissionsschutzbehörde .....	307
2. Die Entscheidung der Straßenverkehrsbehörde .....	309
a) Das Ermessen der Straßenverkehrsbehörde .....	309
b) Die abzuwägenden Belange .....	310
aa) Verkehrsbedürfnisse .....	310
bb) Städtebauliche Belange .....	312
(1) Gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse .....	312
(2) Belange der Wirtschaft .....	312
cc) Weitere Belange .....	313
c) Der Abwägungsvorgang .....	314
3. Die Pflicht zum Erlaß von Verkehrsbeschränkungen .....	315
a) Ermessensreduzierung durch die 22. BImSchV .....	315
b) Ermessensreduzierung durch die 23. BImSchV .....	320
c) Ermessensreduzierung durch Art. 2 Abs. 2 S. 1, 20a GG .....	320
4. Anspruch des einzelnen auf Verkehrsbeschränkungen .....	322
a) Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung .....	322
b) Anspruch auf Erlaß einer Verkehrsbeschränkung .....	322
VI. Die Umsetzung von Verkehrsbeschränkungen .....	325
1. Art und Umfang von Verkehrsbeschränkungen .....	325
a) Beschränkung der Maßnahmen auf Personenkraftwagen .....	326

b) Beschränkung der Maßnahmen auf Personenkraftwagen ohne Katalysator .....	327
c) Beschränkung auf regionalen Verkehr .....	328
d) Weitere Differenzierungen .....	329
2. Zeitliche Dauer der Maßnahme .....	329
a) Kurzfristiges Absinken der Schadstoffkonzentration .....	330
b) Verhältnis zum Straßenrecht .....	330
3. Bekanntgabe von Verkehrsbeschränkungen .....	332
4. Rechtsschutz .....	335
VII. Der Bedeutungszuwachs des § 40 Abs. 2 BImSchG .....	336
3. Kapitel: Verkehrsbeschränkungen nach den Smog-Verordnungen der Länder. ....	337
I. Der Sinngehalt des § 40 Abs. 1 BImSchG .....	337
II. Verfassungsmäßigkeit des § 40 Abs. 1 S. 1 BImSchG .....	337
III. Erlassene Rechtsverordnungen .....	339
IV. Die Festlegung der Sperrbezirke .....	340
1. Voraussetzungen für die Festlegung der Sperrbezirke .....	340
a) Hohes Verkehrsaufkommen .....	341
b) Kausale Verstärkung der Smog-Bildung .....	341
c) Anhörung der Gemeinde .....	342
2. Abgrenzung der Sperrbezirke .....	343
3. Sachlicher Anwendungsbereich .....	346
V. Bekanntgabe der austauscharmen Wetterlage .....	346
1. Voraussetzung der Bekanntgabe .....	346
a) Austauscharme Wetterlage .....	347
b) Gesundheitsgefährdende Schadstoffkonzentrationen .....	350
2. Rechtsnatur der Bekanntgabe .....	352
a) Regelung oder Rechtstatsache .....	353
b) Rechtsnorm oder Verwaltungsakt .....	355
VI. Rechtsfolge der Bekanntgabe der austauscharmen Wetterlage .....	359
1. Pflichten der Straßenverkehrsbehörde .....	359
2. Ausnahmen von der Verkehrsbeschränkung .....	363
3. Verkehrsbeschränkung auf privatem Gelände .....	366
4. Anspruch auf Verkehrsbeschränkungen .....	368
VII. Der Bedeutungsverlust des § 40 Abs. 1 BImSchG .....	369
4. Kapitel: Verkehrsbeschränkungen bei erhöhter Ozonbelastung .....	370
I. Rechtslage vor Erlass des Ozongesetzes .....	370
1. Regelungen der Europäischen Union .....	371
2. Regelungen der Bundesländer .....	372
II. Rechtslage nach Erlass des Ozongesetzes .....	375



1. Gang des Gesetzgebungsverfahrens .....	375
a) Gesetzesinitiative des Bundesrats .....	375
b) Gesetzesinitiative der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen .....	377
c) Gesetzesinitiative der Fraktionen der CDU/CSU und der F.D.P. .	377
2. Inhalt des Ozongesetzes .....	379
a) Aufforderung nach § 40a Abs. 2 BImSchG .....	380
b) Voraussetzungen für ein Fahrverbot .....	383
aa) Erhöhte Ozonkonzentration .....	384
(1) Die Lage der einzelnen Meßstationen .....	384
(2) Der Abstand der Meßstationen zueinander .....	386
(3) Das Meßverfahren .....	388
bb) Prognose für den nächsten Tag .....	389
(1) Zuständigkeit für die Prognose .....	389
(2) Räumlicher Bezug der Prognose .....	390
(3) Der Wahrscheinlichkeitsgrad .....	393
c) Bekanntgabe des Fahrverbots .....	394
aa) Verhältnis zum Straßenverkehrsrecht .....	394
bb) Wirkung der Bekanntgabe .....	396
cc) Rechtscharakter der Bekanntgabe und Rechtsschutz .....	399
d) Vom Fahrverbot betroffene Gebiete .....	401
e) Ausnahmen vom Fahrverbot .....	404
aa) Kraftfahrzeuge mit geringem Schadstoffausstoß .....	404
bb) Fahrten im öffentlichen Interesse .....	407
(1) Allgemeine Zulassung von Fahrten zu besonderen Zwecken .....	407
(a) Fahrten im Allgemein- oder besonderen Einzel- interesse .....	407
(b) Fahrten von Berufspendlern und Urlaubsfahrten .....	409
(c) Fahrzeuge mit Sonderrechten .....	411
(2) Ausnahmeerteilung im Einzelfall .....	411
(a) Kfz-Benutzung im öffentlichen oder überwiegend privaten Interesse .....	411
(b) Zwei- oder dreirädrige Kraftfahrzeuge .....	414
III. Verfassungsmäßigkeit des Ozongesetzes .....	415
1. Formelle Verfassungsmäßigkeit .....	416
2. Materielle Verfassungsmäßigkeit .....	417
a) Grundrechtliche Abwehrrechte .....	418
b) Grundrechtliche Schutzpflicht .....	420

*Vierter Teil***Rechtsvergleichung und rechtspolitische Vorschläge**

1. Kapitel: Erläuterung des Vorgehens .....	424
2. Kapitel: Lösungsansätze im Ausland.....	425
I. Regelung in Österreich .....	425
1. Verkehrsbeschränkungen und die Bundesverfassung .....	426
a) Grundrechte als Abwehr- oder Teilhaberechte .....	426
b) Grundrechte als Schutzpflichten .....	428
2. Verkehrsbeschränkungen nach einfachem Recht.....	429
a) Smogalarmgesetz .....	430
b) Ozongesetz .....	431
II. Regelung in den Vereinigten Staaten von Amerika.....	433
1. Allgemeines zum Umweltrecht in den USA .....	433
2. Clean Air Act.....	435
3. Die Bundesrepublik Deutschland und die USA im Vergleich .....	439
3. Kapitel: Rechtspolitische Vorschläge .....	441
I. Umweltgesetzbuch .....	442
1. §§ 360, 369 Abs. 1 UGB im verfassungs-, europa- und völker- rechtlichen Rahmen.....	445
a) Grundrechte als Abwehrrechte.....	445
b) Grundrechte als Schutzpflichten .....	447
c) Europa- und völkerrechtlicher Rahmen .....	450
2. §§ 360, 369 Abs. 1 UGB im Vergleich zu den §§ 40 ff. BImSchG....	450
a) Verkehrsbeschränkungen auf kleinem Gebiet nach § 360 UGB....	450
b) Verkehrsbeschränkungen bei austauscharmer Wetterlage nach § 369 Abs. 1 S. 1 1. HS 1. Var. UGB .....	451
c) Verkehrsbeschränkungen bei Ozon nach § 369 Abs. 1 S. 1 1. HS 2. Var. UGB .....	451
II. Eigene Vorschläge .....	452
1. Rechtspolitische Vorschläge zu §§ 360, 369 UGB.....	452
a) Verkehrsbeschränkungen in kleinräumigen Gebieten.....	452
aa) Abstimmung mit dem Straßenverkehrsrecht .....	452
bb) Straßenverkehrsbehörde als ausführende Stelle .....	453
cc) Gebietsabgrenzung .....	453
dd) Verordnungsermächtigung .....	454
b) Verkehrsbeschränkungen bei austauscharmer Wetterlage .....	454
c) Verkehrsbeschränkungen bei Ozon .....	454
aa) Abstimmung mit dem Straßenverkehrsrecht .....	454

bb) Keine Beschränkung auf Verkehrsverbote.....	455
cc) Periodische Überprüfung der Rechtsverordnung.....	455
d) Zusammenfassung .....	455
2. Zielvorgaben zur Minderung der Luftbelastung durch Kfz .....	456

*Fünfter Teil*

**Fazit**

Literaturverzeichnis .....	462
Sachverzeichnis .....	514

## *Erster Teil*

# **Einführung**

## **1. Kapitel**

### **Ausgangsproblematik und Gang der Untersuchung**

Der Kraftfahrzeugverkehr ist Ursache erheblicher Umweltprobleme. Demgegenüber konnte das Verkehrsimmissionsschutzrecht in der Rechtswissenschaft bisher keine entsprechende Aufmerksamkeit auf sich ziehen, was unter anderem an der nur bruchstückhaften Normierung liegen mag. Während das anlagenbezogene Immissionsschutzrecht nämlich in den §§ 5 bis 31a BImSchG und den hierzu ergangenen Rechtsverordnungen eine eingehende Regelung erfahren hat, erweist sich die Normierungsdichte im Bereich des verkehrsbezogenen Immissionsschutzes in den §§ 38 bis 43 BImSchG einschließlich der dazugehörigen Rechtsverordnungen als vergleichsweise gering und läßt - wie noch zu zeigen sein wird - Regelungslücken erkennen. Dies gilt insbesondere für den in den §§ 38 bis 40e BImSchG behandelten Schutz vor Kfz-Abgasen. Auch die Nachbargebiete Verkehrsrecht und Verkehrswege-recht ändern an diesem Befund nichts, da dort nur sehr allgemein gehaltene Regelungen gefunden werden können, wie z.B. der den Schutz vor Abgasen betreffende § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO.

Das Verkehrsimmissionsschutzrecht im BImSchG gliedert sich in folgende drei Teile: In dem ersten werden Anforderungen an die technische Beschaffenheit der Fahrzeuge festgelegt (§§ 38, 39 BImSchG), in einem weiteren wird in den §§ 40 bis 40e BImSchG die Möglichkeit eröffnet, den Verkehr selbst zu beschränken oder zu verbieten, um die Luftverschmutzung zu vermindern, und schließlich wird in den §§ 41 bis 43 BImSchG der Schutz vor Verkehrslärm im Rahmen der Verkehrsführung öffentlicher Straßen sowie von Eisen- und Straßenbahnen behandelt. Gerade der zweite Teil hat in letzter Zeit durch die Einführung des § 40 Abs. 2 BImSchG zum 1. September 1990<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> BGBl. I, S. 870.

und der §§ 40a bis 40e BImSchG (Ozongesetz) zum 19. Juli 1995<sup>2</sup> Neuregelungen erfahren.

Diese Neuregelungen waren Anlaß für die vorliegende Untersuchung. Um zunächst einen allgemeinen Eindruck von der Dringlichkeit des Problems der Verkehrsimmissionen für die Umwelt zu gewinnen, soll als empirische Grundlage ein Überblick über die Verkehrsentwicklung und die durch den motorisierten Individualverkehr verursachte, stetig anwachsende Luftbelastung gegeben werden. Die Zahlen werden belegen, wie wichtig es ist, Maßnahmen zur Verminderung der Abgase des Straßenverkehrs zu ergreifen, damit der für die nächsten Jahre prognostizierte Verkehrszuwachs nicht zu einer für alle Lebewesen gefährlichen Zunahme der Schadstoffkonzentration in der Luft führt. Ausgehend von dieser tatsächlichen Problematik wird darauf eingegangen, ob und inwieweit auf nationaler, europäischer und völkerrechtlicher Ebene verbindliche oder unverbindliche Zielvorgaben für die Reduzierung des Ausstoßes von Abgasen, die mit dem Straßenverkehr im Zusammenhang stehen, existieren. Dabei wird sich zeigen, daß auf den verschiedenen Ebenen zwar Rechtspflichten und unverbindliche Vorgaben zur Verminderung der Luftbelastung bestehen, diese aber nur langfristig eine Verbesserung versprechen. Demnach stellt sich die Frage, wie gegenwärtig den hohen Schadstoffkonzentrationen in der Luft, verursacht durch den Kfz-Verkehr, entgegengewirkt werden kann. Insbesondere dort, wo viel Verkehr mit Kraftfahrzeugen stattfindet und dementsprechend eine besonders hohe Belastung festgestellt werden kann, ist in diesem Zusammenhang an staatliche Verkehrsbeschränkungen zu denken, wobei hierunter ebenso wie in der Amtlichen Überschrift des § 40 BImSchG auch die intensivste Form der Beschränkung, nämlich das Verkehrsverbot, verstanden werden soll. Die Möglichkeit solcher Verkehrsbeschränkungen soll im folgenden näher untersucht werden.

Thema des zweiten Teils sind die verfassungs-, europa- und völkerrechtliche Vorgaben für Verkehrsbeschränkungen. Dargelegt werden soll, ob und inwieweit diese drei Rechtskreise zu solchen Beschränkungen berechtigen oder möglicherweise sogar verpflichten. Schwerpunkt sind die Vorgaben des GG, die sich nicht nur als entscheidend für die Handlungsspielräume des Gesetzgebers darstellen. Auch die Verwaltung und die Rechtsprechung haben beim Vollzug der vom Gesetzgeber vorgegebenen Möglichkeiten zur Beschränkung des Kfz-Verkehrs die Aussagen der Verfassung zu berücksichtigen und ihnen Geltung zu verschaffen. Dies gilt insbesondere dort, wo den beiden Gewalten durch Gesetz Auslegungs- und Ermessensspielräume eröffnet sind. Aber auch die Vereinbarkeit von Verkehrsbeschränkungen mit dem Europa-

---

<sup>2</sup> BGBl. I, S. 930.



und Völkerrecht sowie eine mögliche Pflicht zu solchen Maßnahmen bedarf einer näheren Analyse.

Im dritten Teil werden dann die einzelnen Möglichkeiten der Verkehrsbeschränkung zur Verbesserung der Luftqualität nach dem BImSchG dargestellt. An dieser Stelle werden neben dem den Smog bei austauscharmen Wetterlagen betreffenden § 40 Abs. 1 BImSchG insbesondere die neu eingeführten Regelungen betreffend regionale Schadstoffkonzentrationen nach § 40 Abs. 2 BImSchG und erhöhte Ozonkonzentrationen gemäß §§ 40a bis 40e BImSchG einer kritischen Würdigung unterzogen. Dabei wird besonderes Augenmerk auf die Frage zu legen sein, ob und inwieweit diese Bestimmungen sich noch innerhalb des im zweiten Teil festgestellten verfassungsrechtlichen Rahmens bewegen.

Basierend auf den bisher erlangten Ergebnissen, insbesondere dem Umstand, daß sich die verfassungsrechtlichen Vorgaben des GG als nicht hinderlich für eine effektive Bekämpfung der Kfz-Abgase darstellen, werden im vierten Teil Verbesserungsvorschläge für das einfache Recht entwickelt. Als Beispiel für einen Lösungsansatz zur Vermeidung von Verkehrsimmissionen im Ausland wird dabei exemplarisch die Rechtslage in Österreich und in den Vereinigten Staaten von Amerika mit einbezogen. Gerade in den USA wurden die vom Autoverkehr verursachten Schadstoffemissionen aufgrund des weltweit höchsten Motorisierungsgrads der Bevölkerung insbesondere in den Ballungsgebieten mit zum Teil vergleichsweise strengen Emissionsgrenzwerten frühzeitig in das Blickfeld genommen. Die dort gewonnenen Erfahrungen können interessante Aufschlüsse auch für das hiesige Verkehrsimmissionsschutzrecht liefern. Die Vorschläge zur Revision des deutschen Verkehrsimmissionsschutzrechts beschränken sich dabei nicht punktuell auf die bereits bestehenden, im dritten Teil behandelten Normen, da diese sich zumindest zum Teil als überholt oder zu eng für eine wirksame Verminderung der Luftbelastung erweisen. Vielmehr wird ein umfassenderer Ansatz gewählt, indem aufgezeigt wird, inwieweit Regelungen für Verkehrsbeschränkungen zur Verbesserung der Luftqualität bei einer Neuregelung des gesamten Umweltrechts, nämlich im Rahmen der Schaffung eines Umweltgesetzbuchs, empfehlenswert sind.