

Rechtsquellen:

BlmSchG	§ 17 Abs. 1 Satz 2, § 24 Satz 1, § 40 Abs. 1, § 45 Abs. 1, § 47 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 6, § 48a Abs. 1
22. BImSchV	§ 4 Abs. 1
35. BImSchV	§§ 1 ff.
StVO	§ 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3, Abs. 1b Nr. 5, Abs. 9
Richtlinie 96/62/EG	Art. 7 Abs. 3, Art. 8 Abs. 3
Richtlinie 1999/30/EG	Art. 5 Abs. 1

Stichworte:

Feinstaubpartikel; Luftreinhaltung; Aktionsplan; Immissionsgrenzwert; Gesundheitsschutz; Gefahrenabwehr; Vorsorge; subjektives Recht; Aufgabennorm; planunabhängige Maßnahme; Planfeststellung; anlagenbezogene Schadstoffimmission; Straßenverkehrsbeschränkung; Anspruch auf Einschreiten; europarechtliche Richtlinie; Umsetzung in nationales Recht; Direktwirkung; Grundsatz der Effektivität des Gemeinschaftsrechts; Verfahrensautonomie des Mitgliedsstaats; Gleichwertigkeit des Rechtsschutzes; Anspruch auf einen Aktionsplan.

Leitsatz:

Ein Dritter, der von gesundheitsrelevanten Überschreitungen des Immissionsgrenzwerts für Feinstaubpartikel PM<sub>10</sub> betroffen ist, hat nach nationalem Recht keinen Anspruch auf Erstellung eines Aktionsplans i.S.d. § 47 Abs. 2 BImSchG. Er kann sein Recht auf Abwehr gesundheitlicher Beeinträchtigungen durch Feinstaubpartikel PM<sub>10</sub> im Wege eines Anspruchs auf Durchführung planunabhängiger Maßnahmen durchsetzen.

Zur Frage, ob europäisches Gemeinschaftsrecht, insbesondere Art. 7 Abs. 3 der Richtlinie 96/62/EG, den nationalen Gesetzgeber zu einer drittschützenden Ausgestaltung der behördlichen Pflicht zur Aufstellung eines Aktionsplans zwingt (Vorlage zur Vorabentscheidung an den Europäischen Gerichtshof).

Beschluss des 7. Senats vom 29. März 2007 - BVerwG 7 C 9.06

I. VG München vom 26.07.2005 - Az.: VG M 1 K 05.1114 -

II. VGH München vom 18.05.2006 - Az.: VGH 22 BV 05.2462 –



# **BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

## **BESCHLUSS**

BVerwG 7 C 9.06  
VGH 22 BV 05.2462

Verkündet  
am 29. März 2007  
Ende  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
auf die mündliche Verhandlung vom 29. März 2007  
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Sailer  
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Herbert, Krauß, Neumann  
und Guttenberger

beschlossen:

Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht wird  
ausgesetzt.

Der Europäische Gerichtshof wird um Klärung folgender  
Fragen im Wege der Vorabentscheidung gebeten:

1. Ist Art. 7 Abs. 3 der Richtlinie 96/62/EG des Rates vom 27. September 1996 über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität dahin auszulegen, dass dem in seiner Gesundheit beeinträchtigten Dritten ein subjektives Recht auf Erstellung eines Aktionsplans selbst dann eingeräumt wird, wenn er unabhängig von einem Aktionsplan in der Lage ist, sein Recht auf Abwehr gesundheitlicher Beeinträchtigungen durch Überschreitung des Immissionsgrenzwerts für Feinstaubpartikel PM<sub>10</sub> im Wege der Klage auf Einschreiten der Behörde durchzusetzen?
2. Hat ein von gesundheitsschädlicher Belastung mit Feinstaubpartikeln PM<sub>10</sub> betroffener Dritter, wenn die erste Frage zu bejahen ist, einen Anspruch auf Erstellung eines solchen Aktionsplans, der kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen festlegt, durch die sichergestellt wird, dass der Immissionsgrenzwert für Feinstaubpartikel PM<sub>10</sub> strikt eingehalten wird?
3. In welchem Ausmaß muss, wenn die zweite Frage zu verneinen ist, durch die in einem Aktionsplan bestimmten Maßnahmen die Gefahr der Überschreitung des Grenzwerts verringert und deren Dauer beschränkt werden? Darf sich der Aktionsplan nach Art eines Stufenkonzepts auf Maßnahmen beschränken, die eine Einhaltung des Grenzwerts zwar nicht gewährleisten, aber kurzfristig immerhin zur Verbesserung der Luftqualität beitragen?

## G r ü n d e :

### I

- 1 Der Kläger möchte den Beklagten verurteilen lassen, einen Aktionsplan zur Luftreinhaltung aufzustellen. Er wohnt am Mittleren Ring in München in der Landshuter Allee ... Seine Wohnung befindet sich etwa 900 m nördlich der Luftgütemessstelle Landshuter Allee. Bebauung und Straßenverkehr an der Luftgütemessstelle und an der Wohnung unterscheiden sich nicht erheblich. Nach den Messergebnissen an der Landshuter Allee wurde der Immissionsgrenzwert für Feinstaubpartikel PM<sub>10</sub> von 50 µg/m<sup>3</sup> im Jahr 2005 am 27. März zum 36. Mal überschritten; bis zum 1. Oktober wurden 75, bis zum 13. Dezember 105 Überschreitungen gemessen. Im Jahr 2006 meldete die Messstelle an der Landshuter Allee bis zum 27. März insgesamt 43 Überschreitungen. Das Landesamt für Umweltschutz hat für das Jahr 2003 die Immissionsbelastung an der Messstelle zu 43 % dem großräumigen Hintergrund, zu 36 % dem Kraftfahrzeugverkehr, zu 5 % Anlagen aus dem Emissionskataster und zu 16 % sonstigen Einflüssen zugeordnet.
- 2 Für das Gebiet der Landeshauptstadt München besteht ein Luftreinhalteplan, der am 28. Dezember 2004 für verbindlich erklärt wurde. Dieser beziffert den Anteil des Straßenverkehrs an den Gesamtemissionen von Feinstaubpartikeln PM<sub>10</sub> im Stadtgebiet München mit mehr als 60 %.
- 3 Im März 2005 stellte der Kläger bei der Regierung von Oberbayern den Antrag, unverzüglich einen Aktionsplan zur Luftreinhaltung aufzustellen. Der Antrag wurde an das Bayerische Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz weitergeleitet. Im Mai 2005 forderte der Kläger das Staatsministerium zur Vorlage eines Aktionsplans zur Luftreinhaltung für München, insbesondere für die Landshuter Allee, binnen zwei Wochen auf. Das Staatsministerium vertrat mit Schreiben vom 14. Juni 2005 die Auffassung, der Luftreinhalteplan für das Gebiet der Landeshauptstadt München enthalte bereits

einen Aktionsplan. Dieser werde zur Zeit fortgeschrieben; dabei werde insbesondere die Ableitung des LKW-Transitverkehrs auf den Autobahnring A 99 sowie die Erweiterung des Plangebiets auf das Umland erwogen.

- 4 Der Kläger hat beim Verwaltungsgericht Klage erhoben mit dem Antrag, den Beklagten zur Aufstellung eines Aktionsplans zur Luftreinhaltung im Bereich der Landshuter Allee zu verpflichten, der kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen zu dem Zweck festlegt, die zugelassene Grenze von jährlich 35 Überschreitungen des Immissionsgrenzwerts für Feinstaubpartikel PM<sub>10</sub> einzuhalten. Das Verwaltungsgericht hat die Klage als unbegründet abgewiesen.
- 5 Mit seiner vom Verwaltungsgericht zugelassenen Berufung hat der Kläger beim Verwaltungsgerichtshof beantragt, den Beklagten zur Aufstellung eines Aktionsplans des Inhalts zu verpflichten, dass die Beschränkung der Überschreitungen des Immissionsgrenzwerts für Feinstaubpartikel PM<sub>10</sub> auf jährlich 35, hilfsweise im Jahr 2007 auf 70 und ab 2008 auf 35 gewährleistet wird, weiter hilfsweise den Beklagten zur erneuten Entscheidung über den Antrag des Klägers unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts zu verurteilen.
- 6 Durch Urteil vom 18. Mai 2006 hat der Verwaltungsgerichtshof unter Zurückweisung der Berufung im Übrigen den Beklagten verpflichtet, einen den Bereich der Landshuter Allee einbeziehenden Aktionsplan unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts aufzustellen. In den Entscheidungsgründen ist ausgeführt: Der Kläger habe als betroffener Anwohner einen Rechtsanspruch darauf, dass der Beklagte - gegebenenfalls stufenweise - einen Aktionsplan zur Luftreinhaltung aufstelle. Dieser müsse entgegen dem gesetzlich für den Regelfall vorgegebenen Ziel zwar nicht gewährleisten, dass der Immissionsgrenzwert von 50 µg/m<sup>3</sup> für Feinstaubpartikel PM<sub>10</sub> bei 35 zugelassenen Überschreitungen im Jahr kurzfristig oder zumindest ab 2008 eingehalten werde. Er müsse aber die Annäherung an dieses Ziel im Rahmen des tatsächlich Möglichen und rechtlich Verhältnismäßigen unverzüglich sicherstellen. Der Beklagte sei seiner Pflicht, im Bereich der Landshuter Allee einen Aktionsplan aufzustellen, nicht

nachgekommen. Der Luftreinhalteplan für das Gebiet der Landeshauptstadt München aus dem Jahr 2004 genüge den materiellrechtlichen Anforderungen an einen Aktionsplan nicht.

- 7 Allerdings reiche die Verpflichtung des Beklagten weniger weit, als der Kläger annehme. Die Einhaltung des Immissionsgrenzwerts müsse nicht unter allen Umständen bis zum Jahr 2008 gewährleistet sein, weil dies tatsächlich unmöglich und rechtlich unverhältnismäßig wäre. Der Aktionsplan könne den Beitrag der großräumigen Luftverschmutzung zur Überschreitung des Immissionsgrenzwerts kaum beeinflussen und keine Maßnahmen zur Feinstaubminderung vorsehen, für die der Beklagte keine Normsetzungskompetenz besitze. Die im Aktionsplan festgelegten Maßnahmen müssten daher nur geeignet sein, den Zeitraum einer Überschreitung zu verkürzen oder deren Gefahr zu verringern. Den Rechten der von den Maßnahmen betroffenen Dritten sei nach Maßgabe des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit Rechnung zu tragen. Art und Reichweite der zur Feinstaubbegrenzung vorgesehenen Maßnahmen seien nicht normativ bestimmt. Der Gesetzgeber gehe zwar davon aus, dass die Einhaltung des Immissionsgrenzwerts in aller Regel mittels der Luftreinhalteplanung sicherzustellen sei. Nach den fundierten Prognosen des Beklagten sei aber bei Umleitung des LKW-Transitverkehrs über 3,5 t auf den Autobahnring A 99, Einrichtung einer Umweltzone innerhalb des Mittleren Rings und sonstigen verhältnismäßigen Maßnahmen, nicht zu erwarten, dass die Einhaltung der Grenzwerte für Feinstaubpartikel PM<sub>10</sub> an der Landshuter Allee künftig gewährleistet werden könne. Durch die Umleitung des LKW-Transitverkehrs könnte die Zahl der Überschreitungen des Grenzwerts schätzungsweise um 8 bis 15 verringert werden. Die geplante Umweltzone könnte die Gesamtpartikelemissionen um etwa 10 % herabsetzen. Die Verschärfung der Anforderungen an Feuerungsanlagen für Festbrennstoffe gelte nur für neue Anlagen und werde sich deshalb auf absehbare Zeit nur wenig auswirken.
- 8 Der Beklagte sei hiernach verpflichtet, die Einhaltung des Immissionsgrenzwerts für Feinstaubpartikel PM<sub>10</sub> mit dem Mittel des Aktionsplans unverzüglich

sicherzustellen, soweit dies tatsächlich möglich und verhältnismäßig sei. Bei der Auswahl der konkreten Maßnahmen verfüge er über einen planerischen Gestaltungsspielraum. Typische kurzfristig wirksame Maßnahmen seien z.B. befristete Verkehrsbeschränkungen, ein befristetes Verbot der Verwendung bestimmter Brennstoffe und Betriebsbeschränkungen für industrielle Anlagen. Der Aktionsplan müsse unter Berücksichtigung aller Umstände in dem Gebiet geeignete Maßnahmen zur Feinstaubminderung vorsehen, die entsprechend den Verursachungsanteilen und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gegen alle relevanten Emittenten zu richten seien. Ein Anspruch auf konkrete Maßnahmen bestehe nicht, doch würde eine Nichteinbeziehung sich aufdrängender Maßnahmen in die planerische Entscheidung bei fortdauernder Überschreitung des Immissionsgrenzwerts den rechtlichen Vorgaben nicht entsprechen.

- 9 Der Kläger sei durch die Unterlassung der Aufstellung eines Aktionsplans in seinen Rechten verletzt. Wortlaut und Konzeption des Gesetzes ließen zwar nicht klar erkennen, dass die Regelung auch Dritte schütze. Der Systematik und dem Zweck des Gesetzes sei aber zu entnehmen, dass die betroffenen Anwohner die Aufstellung eines Aktionsplans beanspruchen könnten. Mittels Aktionsplans solle die Überschreitung von Immissionsgrenzwerten vermieden werden, die dem Schutz der Gesundheit der betroffenen Anwohner zu dienen bestimmt seien. Die Immissionsgrenzwerte könnten regelmäßig nur über Luftreinhaltepläne und Aktionspläne eingehalten werden, die aufeinander abgestimmte Maßnahmen festlegten. Die Verweisung auf Einzelmaßnahmen stelle keinen vollwertigen Ersatz dar.
- 10 Gegen dieses Urteil haben der Beklagte und der Kläger die vom Verwaltungsgerichtshof zugelassene Revision eingelegt.
- 11 Der Beklagte hält die Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs, dass der Kläger einen Anspruch auf Aufstellung eines Aktionsplans habe, für bundesrechtswidrig. Eine Rechtsgrundlage dafür finde sich weder in § 47 BImSchG noch in Art. 7 Abs. 3 der Richtlinie 96/62/EG des Rates vom 27. September 1996 über

die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität (im Folgenden: Luftqualitätsrichtlinie). § 47 Abs. 2 BImSchG richte sich an die zuständige Behörde und die zuständigen Träger öffentlicher Verwaltung. Der Immissionsgrenzwert für Feinstaubpartikel PM<sub>10</sub> diene nicht dem Schutz der Gesundheit Einzelner. Werde dies gleichwohl aus europarechtlicher Sicht unterstellt, sei der Kläger zwar möglicherweise zur Durchsetzung europäischen Rechts befugt. Unklar bleibe aber, welche konkreten Maßnahmen er zum Schutz seiner Gesundheit von welchem Hoheitsträger verlangen könne. Die Maßnahmen seien durch verschiedene Träger öffentlicher Verwaltung durchzusetzen, ohne dass ein Bezug zu subjektiven Rechten eines Einzelnen erkennbar sei. Selbst wenn ein subjektives Recht auf Durchführung in einem Aktionsplan vorgesehener Maßnahmen bestehe, lasse sich damit kein Anspruch auf Aufstellung des Aktionsplans begründen. Ein Aktionsplan sei nur ein behördeninternes Handlungsprogramm für ein anspruchsvolles Projekt. Aus ihm könne der Einzelne ebenso wenig wie aus den Zielen der Raumordnung subjektive Rechte herleiten.

- 12 Der Kläger verteidigt die Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs zur dritt-schützenden Wirkung der Pflicht zur Aufstellung eines Aktionsplans und führt ergänzend aus, dass diese auch durch den europarechtlichen Effektivitätsgrundsatz geboten sei. Für bundesrechtswidrig hält er demgegenüber die Annahme, dass ein Aktionsplan unter den gegebenen Umständen die kurzfristige Einhaltung des Immissionsgrenzwerts aus Gründen tatsächlicher Unmöglichkeit und rechtlicher Unverhältnismäßigkeit nicht gewährleisten müsse. Die Einhaltung des Grenzwerts stehe nicht unter dem Vorbehalt der Verhältnismäßigkeit. Die gegenteilige Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs sei mit Art. 7 der Luftqualitätsrichtlinie unvereinbar. Der Grenzwert müsse unabhängig davon eingehalten werden, wer die Überschreitungen verursacht habe. Über ein Ermessen verfüge der Beklagte nur bei der Wahl der geeigneten Maßnahmen, nicht bei der Aufstellung eines Aktionsplans. Verhältnismäßigkeitserwägungen könnten allenfalls im Vollstreckungsverfahren angestellt werden. Das in § 47 Abs. 2 Satz 2 BImSchG formulierte Eignungsmerkmal für Aktionspläne, die Gefahr der Überschreitung des Grenzwerts zu verringern oder den Zeitraum der

Grenzwertüberschreitung zu verkürzen, stelle die Verbindlichkeit des Grenzwerts nicht in Frage. Die tatsächliche Einhaltung des Grenzwerts werde durch planunabhängige Maßnahmen bewirkt.

## II

- 13 Der beschließende Senat hält nach dem Ergebnis der mündlichen Verhandlung die Annahme des Verwaltungsgerichtshofs, dass die Bewohner eines von unzulässigen Überschreitungen des Grenzwerts für Feinstaubpartikel PM<sub>10</sub> betroffenen Gebiets die Aufstellung eines Aktionsplans beanspruchen könnten, für bundesrechtswidrig; die zu Unrecht unterlassene Aufstellung eines Aktionsplans verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten (1). Der Senat neigt zu der Ansicht, dass auch das europäische Gemeinschaftsrecht den nationalen Gesetzgeber nicht zu einer drittschützenden Ausgestaltung der Pflicht der Behörde zur Aufstellung eines Aktionsplans zwingt. Er kann dies allerdings nicht abschließend entscheiden, weil die Auslegung der einschlägigen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts nicht zu einem derart eindeutigen Ergebnis führt, dass für vernünftige Zweifel keinerlei Raum bleibt (2). Daher legt der Senat die in der Beschlussformel aufgeführten Fragen dem Europäischen Gerichtshof gemäß Art. 234 EG zur Vorabentscheidung vor.
- 14 1. Nach § 47 Abs. 2 des Gesetzes zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz - BImSchG) i.d.F. der Bekanntmachung vom 26. September 2002 (BGBl I S. 3830), zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. Juni 2005 (BGBl I S. 1865), ist die zuständige Behörde unter bestimmten Voraussetzungen zur Aufstellung eines Aktionsplans verpflichtet. Wenn die Gefahr besteht, dass die durch eine Rechtsverordnung zur Umsetzung europäischen Gemeinschaftsrechts festgelegten Immissionsgrenzwerte überschritten werden, hat sie einen Aktionsplan aufzustellen, der festlegt, welche Maßnahmen kurzfristig zu ergreifen sind. Die im Aktionsplan festgelegten Maßnahmen müssen geeignet sein, die Gefahr der Überschreitung zu verrin-

gern oder den Zeitraum, während dessen die Werte überschritten werden, zu verkürzen (§ 47 Abs. 2 Satz 1 und 2 i.V.m. § 48a Abs. 1 BImSchG). Der Immissionsgrenzwert für Feinstaubpartikel PM<sub>10</sub> ist in § 4 Abs. 1 der Verordnung über Immissionswerte für Schadstoffe in der Luft (22. BImSchV) vom 11. September 2002 (BGBl I S. 3626), zuletzt geändert durch Verordnung vom 27. Februar 2007 (BGBl I S. 241), bestimmt. Danach beträgt der über 24 Stunden gemittelte Immissionsgrenzwert für den Schutz der menschlichen Gesundheit 50 µg/m<sup>3</sup> bei 35 zugelassenen Überschreitungen im Kalenderjahr (§ 4 Abs. 1 Satz 1 der 22. BImSchV). Der seit 1. Januar 2005 einzuhaltende Grenzwert entspricht den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben (Art. 5 Abs. 1 i.V.m. Anhang III Abschnitt I Nr. 1 der Richtlinie 1999/30/EG des Rates vom 22. April 1999 über die Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel und Blei in der Luft, ABIEG L 163 S. 41; im Folgenden: Grenzwertrichtlinie). Auch die gesetzliche Regelung zur Aufstellung eines Aktionsplans wurde in Erfüllung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben umgesetzt (Art. 7 Abs. 3 der Luftqualitätsrichtlinie). Die Maßnahmen, die ein Aktionsplan festlegt, sind durch Anordnungen oder sonstige Entscheidungen der zuständigen Träger öffentlicher Verwaltung durchzusetzen (§ 47 Abs. 6 BImSchG).

- 15 a) Für das Gebiet, in dem der Kläger wohnt, war spätestens Anfang 2005 ein Aktionsplan aufzustellen. Ein den gesetzlichen Anforderungen genügender Aktionsplan besteht bis heute nicht.
  
- 16 Nach den revisionsrechtlich bindenden tatsächlichen Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs wurde der Immissionsgrenzwert für Feinstaubpartikel PM<sub>10</sub> in den Jahren 2005 und 2006 an der Luftgütemessstelle Landshuter Allee erheblich überschritten. Der auf das Kalenderjahr bezogene 24-Stunden-Grenzwert ist in Anhang III Stufe 1 Nr. 1 der Grenzwertrichtlinie als 35malige Überschreitung einer Feinstaubpartikelkonzentration von 50 µg/m<sup>3</sup> definiert; die Formulierung des § 4 Abs. 1 der 22. BImSchV, die den Grenzwert mit „50 µg/m<sup>3</sup> bei 35 zugelassenen Überschreitungen im Kalenderjahr“ bezeichnet, besagt im Ergebnis nichts anderes. Die für die Verpflichtung zur Aufstellung

eines Aktionsplans in § 47 Abs. 2 BImSchG vorausgesetzte Gefahr besteht hiernach dann, wenn die zu erwartende Überschreitenshäufigkeit die zulässige Schwelle übertrifft (Herrmann, in: Koch/Scheuing/Pache, GK-BImSchG, § 47 Rn. 37 <Stand: Dezember 2006>). Am Wohnort des Klägers wurde die Schwelle von 35 Überschreitungen am 27. März 2005 zum ersten Mal, im Jahresverlauf mindestens 69mal sowie vom 1. Januar bis zum 27. März 2006 achtmal übertroffen. Angesichts dessen war die Gefahr einer Grenzwertüberschreitung, die die Behörde zur Aufstellung eines Aktionsplans verpflichtet, bei Klageerhebung unzweifelhaft gegeben. Die behördliche Verpflichtung ist mit der tatsächlichen Überschreitung nicht entfallen (Storost, in: Ule/Laubinger, BImSchG, § 40 Rn. C 2) und aufgrund der Erheblichkeit der Überschreitungen auch für das Folgejahr anzunehmen.

- 17 Den am 28. Dezember 2004 für verbindlich erklärten Luftreinhalteplan für das Gebiet der Landeshauptstadt München hat der Verwaltungsgerichtshof zu Recht nicht als einen den gesetzlichen Anforderungen genügenden Aktionsplan bewertet. Aktionspläne können zwar Teil eines Luftreinhalteplans nach § 47 Abs. 1 BImSchG sein (§ 47 Abs. 2 Satz 3 BImSchG). Der Luftreinhalteplan für München enthält aber keine kurzfristig zu ergreifenden Maßnahmen, die geeignet sind, die Gefahr der Überschreitung des Immissionsgrenzwerts für Feinstaubpartikel PM<sub>10</sub> zu verringern oder den Zeitraum, während dessen die Werte überschritten werden, zu verkürzen. Die namentlich in Nr. 6.3 des Luftreinhalteplans vorgesehenen Maßnahmen beratender, empfehlender und fördernder Art in Bezug auf kleinere Feuerungsanlagen, Baustellen und Straßenverkehr bilden schon kein zur Einhaltung des Grenzwerts für Feinstaubpartikel PM<sub>10</sub> bestimmtes, strukturiertes und kohärentes System, das auf kurzfristig angelegte Abwehr von Grenzwertüberschreitungen zielen könnte (vgl. EuGH, Urteil vom 15. November 2005 - Rs. C-320/03, Inntalautobahn - Slg. 2005, I-9871 Rn. 81). Wie der Verwaltungsgerichtshof revisionsrechtlich bindend festgestellt hat, haben sich die Maßnahmen auch nicht als geeignet erwiesen, in den Jahren 2005 und 2006 dem Umweltqualitätsstandard für Feinstaubpartikel PM<sub>10</sub> im Bereich der Wohnung des Klägers tatsächlich näherzukommen.

- 18 Ohne Erfolg tritt der Beklagte der Annahme des Verwaltungsgerichtshofs entgegen, dass der rechtzeitige Erlass eines Aktionsplans tatsächlich und rechtlich möglich gewesen sei. Abgesehen davon, dass bereits vor Verbindlichwerden des Grenzwerts für Feinstaubpartikel  $PM_{10}$  in einem Luftreinhalteplan vorbeugend entsprechende Maßnahmen vorzusehen waren (vgl. Art. 8 Abs. 3 i.V.m. Abs. 1 der Luftqualitätsrichtlinie), ist nicht ersichtlich, weshalb der Beklagte nicht in einem gestuften Vorgehen zur Verbesserung der Luftqualität geeignete Maßnahmen im Bereich des Straßenverkehrs - wie z.B. Umleitungen des LKW-Transitverkehrs, Verkehrsverbote für Kraftfahrzeuge oder Durchfahrtsverbote für schwere Nutzfahrzeuge - in einen Aktionsplan aufgenommen hat, um entsprechende Verkehrsbeschränkungen zu ermöglichen (§ 40 Abs. 1 BImSchG i.V.m. der Fünfzehnten Verordnung zur Änderung der Straßenverkehrs-Ordnung <StVO> vom 22. Dezember 2005 <BGBl I S. 3714>). Allein eine Umleitung des LKW-Transitverkehrs auf den Autobahnring A 99 hätte nach den tatsächlichen Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs die Grenzwertüberschreitungen bei Feinstaubpartikeln  $PM_{10}$  um 8 bis 15 verringert.
- 19 Im Übrigen waren die Straßenverkehrsbehörden bereits seit 1990 ermächtigt, den Kraftfahrzeugverkehr auf bestimmten Straßen oder in bestimmten Gebieten unter Berücksichtigung der Verkehrsbedürfnisse und der städtebaulichen Belange nach Maßgabe der verkehrsrechtlichen Vorschriften zu beschränken oder zu verbieten, soweit die zuständige Immissionsschutzbehörde dies im Hinblick auf die örtlichen Verhältnisse für geboten hielt, um schädliche Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen zu vermindern oder deren Entstehen zu vermeiden (§ 40 Abs. 2 Satz 1 BImSchG i.d.F. vom 11. Mai 1990 <BGBl I S. 870>). Bereits hiernach konnten Maßnahmen im Luftreinhalteplan vorgesehen und von den zuständigen Behörden getroffen werden, mit denen sichergestellt wurde, dass die maßgeblichen Immissionsgrenzwerte für Feinstaubpartikel  $PM_{10}$  innerhalb der festgelegten Frist zu erreichen waren (Art. 5 Abs. 1 der Grenzwertrichtlinie). Die erforderlichen straßenverkehrsrechtlichen Ermächtigungen für Verkehrsverbote oder Verkehrsbeschränkungen waren bereits seit

Juli 1998 vorhanden (§ 41 Abs. 2 Nr. 6 StVO i.d.F. vom 25. Juni 1998 <BGBl I S. 1654>). Durch die Verordnung zur Kennzeichnung der Kraftfahrzeuge mit geringem Beitrag zur Schadstoffbelastung (35. BImSchV) vom 10. Oktober 2006 (BGBl I S. 2218) wurden inzwischen weitergehende Beschränkungen für Kraftfahrzeuge mit Wirkung vom 1. März 2007 ermöglicht. Auf der Grundlage des Luftreinhalteplans können hiernach die Gemeinden „Umweltzonen“ ausweisen, die grundsätzlich nur von den als emissionsarm gekennzeichneten Kraftfahrzeugen befahren werden dürfen. Ob die nunmehr im Entwurf der 1. Fortschreibung des Luftreinhalte-/Aktionsplans für die Stadt München (Stand: 16. Oktober 2006) vorgesehenen Maßnahmen den Anforderungen an einen Aktionsplan genügen, namentlich hinreichend bestimmt und zur Zielerreichung geeignet sind, bedarf schon deshalb keiner Entscheidung, weil die Verbindlichkeit dieses Plans derzeit nicht absehbar ist.

- 20 b) Indes verletzt die rechtswidrige Unterlassung der Aufstellung eines Aktionsplans den Kläger nicht in seinen Rechten. Die gegenteilige Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs verkennt die rechtliche Bedeutung eines Aktionsplans.
- 21 Bereits der Gesetzeswortlaut deutet darauf hin, dass Aktionspläne von der Behörde im Allgemeininteresse aufzustellen sind. Er lässt nicht erkennen, dass die Pflicht zur Aufstellung eines Aktionsplans auch dem Schutz subjektiver Rechte Dritter zu dienen bestimmt ist. Die Anwohner von Gebieten und Ballungsräumen, in denen unzulässige Überschreitungen des Immissionsgrenzwerts drohen, sind nicht derart in den Schutzzweck des Gesetzes einbezogen, dass sich hieraus ein Anspruch gerade auf Aufstellung eines Aktionsplans ergäbe. Die Zweistufigkeit des Luftqualitätsrechts, das in einer ersten Stufe die Aufstellung von entsprechende Maßnahmen festlegenden Luftreinhalteplänen und Aktionsplänen vorsieht (§ 47 Abs. 1 und 2 BImSchG) und in einer zweiten Stufe die Durchsetzung der festgelegten Maßnahmen regelt (§ 47 Abs. 6 BImSchG), zwingt vielmehr zu der Annahme, dass die Aufstellung der Pläne keine subjektiven Rechte Dritter berührt. Im Ergebnis nichts anders besagt die Begründung des Gesetzentwurfs, wonach die Pläne nicht den Bürger verpflichten.

ten, sondern nur verwaltungsintern bindend sind (BTDrucks 14/8450 S. 14). Die Verpflichtung zur Aufstellung eines Aktionsplans ist eine an die zuständige Behörde gerichtete Aufgabennorm. Sie gewährt keine subjektiven Rechte. Deswegen wird ein Anspruch Drittbetroffener auf Aufstellung eines Aktionsplans von der überwiegenden Ansicht in Rechtsprechung und Literatur verneint (VG Berlin, Beschluss vom 1. Juni 2005 - 10 A 75.05 -, juris; VG München, NVwZ 2005, 1219 <vorinstanzliche Entscheidung zum angegriffenen Urteil>; Jarass, BImSchG, 6. Aufl. 2005, § 47 Rn. 42 f.; Herrmann, a.a.O. § 47 Rn. 134; Assmann/Knierim/ Friedrich, NuR 2004, 695 <700>; Steenbuck, NVwZ 2005, 770 <771>; Brenner, DAR 2005, 426 <429 f.>; Willand/Buchholz, NJW 2005, 2641 <2644>).

- 22 Die abweichende Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs, die sich auf Äußerungen in Rechtsprechung und Literatur stützen kann (VG Stuttgart, NVwZ 2005, 972; Heitsch, in: Kotulla, BImSchG, § 47 Rn. 69 i.V.m. § 44 Rn. 22 ff.; Klinger/Löwenberg, ZUR 2005, 169; Krohn, ZUR 2005, 371; Reh binder, NuR 2005, 493; Callies, NVwZ 2006, 1; Sparwasser, NVwZ 2006, 369; Jarass, Verwaltungsarchiv 97 <2006>, 429 <449>), leitet die drittschützende Wirkung des § 47 Abs. 2 BImSchG zugunsten der von einer Überschreitung des Immissionsgrenzwerts für Feinstaubpartikel PM<sub>10</sub> betroffenen Gebietsbewohner aus dem mit der Einhaltung des Grenzwerts bezweckten Schutz ihrer Gesundheit ab. Sie verwechselt damit die Wirkungen des Drittschutzes mit seinen Voraussetzungen.
- 23 Es ist zwar nicht ernstlich zu bezweifeln, dass der für Feinstaubpartikel PM<sub>10</sub> festgelegte Immissionsgrenzwert dem Schutz der menschlichen Gesundheit dient. Das ist bereits in der 2. und 12. Begründungserwägung der Luftqualitätsrichtlinie sowie in der 6. Begründungserwägung der Grenzwertrichtlinie hervorgehoben. Das Siebte Gesetz zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 11. September 2002 (BGBl I S. 3622), durch das die bisherigen Vorschriften des Luftqualitätsrechts zur ordnungsgemäßen Umsetzung der Luftqualitätsrichtlinie grundlegend umgestaltet wurden, hat den Schutzzweck

des Gesundheitsschutzes bekräftigt (BTDrucks 14/8450 S. 10). Die Pflicht zur Aufstellung eines Aktionsplans knüpft tatbestandsmäßig an eine drohende Überschreitung der gesundheitsrelevanten Grenzwerte an. Die Grenzwerte dienen entgegen der Auffassung des Beklagten nicht lediglich der Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen, sondern der Abwehr von Gefahren für die Gesundheit (Jarass, BImSchG, a.a.O. § 48a Rn. 16; zweifelnd ders., Verwaltungsarchiv, a.a.O. S. 434 f.). Unabhängig hiervon ergibt sich die Schutzqualität des Grenzwerts für Feinstaubpartikel PM<sub>10</sub> schon daraus, dass für diesen Schadstoff bisher keine Wirkungsschwelle festgelegt werden kann, unterhalb derer ein Gesundheitsrisiko zu verneinen ist (Gerhold/ Weber, NVwZ 2000, 1138 <1139>; Lahl/Steven, Pneumologie 2005, 704 <712> m.w.N.). Folglich wird das gesundheitlich relevante Risiko durch den Grenzwert rechtlich verbindlich konkretisiert. Damit dient der Grenzwert nicht nur der Verbesserung der Luftqualität im Interesse der Allgemeinheit, sondern auch dem Schutz eines individualisierbaren Personenkreises im von einer unzulässigen Grenzwertüberschreitung betroffenen Gebiet (vgl. Urteil vom 11. Dezember 2003 - BVerwG 7 19.02 -BVerwGE 119, 329 <333>).

- 24 Die Aufstellung eines Aktionsplans führt aber unmittelbar weder zur Luftverbesserung noch zur Einhaltung des Grenzwerts. Die Schadstoffbelastung, der der Kläger an seiner Wohnung ausgesetzt ist, verbessert sich nicht durch Aufstellung eines Aktionsplans der Maßnahmen zur Einhaltung des Grenzwerts vorsieht. Eine drittschützende Wirkung des Aktionsplans lässt sich deshalb nicht mit der Schutznormqualität des Grenzwerts begründen. Aus dieser folgt kein Anspruch des Bürgers auf Erlass eines Aktionsplans. Die Grenzwerteinhaltung kann erst durch Vollzug der in dem Aktionsplan vorgesehenen Maßnahmen sichergestellt werden. Die Maßnahmen ihrerseits bedürfen, wenn sie in Rechte Dritter eingreifen, einer gesetzlichen Ermächtigung, die durch den Aktionsplan nicht ersetzt wird. Aus Folgeansprüchen, die erst durch den Aktionsplan geschaffen werden, lässt sich kein Anspruch auf Planaufstellung herleiten.

- 25 Der mittelbare Zusammenhang, der zwischen einem Aktionsplan, darin vorgesehenen Maßnahmen zur Luftverbesserung und deren Durchführung zum Zweck des Gesundheitsschutzes besteht, rechtfertigt schon deswegen kein anderes Ergebnis, weil der Schutz gegen Gesundheitsbeeinträchtigungen durch Feinstaubpartikel PM<sub>10</sub> auch mit planunabhängigen Maßnahmen durchgesetzt werden kann, der Aktionsplan für die Durchsetzung des aus dem drittschützenden Immissionsgrenzwert folgenden Abwehranspruchs also nicht erforderlich ist (vgl. Urteil vom 26. Mai 2004 - BVerwG 9 A 6.03 - BVerwGE 121, 57; Urteil vom 18. November 2004 - BVerwG 4 CN 11.03 - BVerwGE 122, 207). Das Gebot, den Grenzwert einzuhalten, misst sich nämlich auch dann Geltung bei, wenn ein Aktionsplan nicht aufgestellt ist. Das folgt aus § 45 Abs. 1 BImSchG. Diese Vorschrift verpflichtet in Satz 1 die zuständigen Behörden, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Einhaltung des durch § 4 Abs. 1 der 22. BImSchV festgelegten Grenzwerts sicherzustellen, und zählt in Satz 2 zu diesen Maßnahmen „insbesondere“ die Pläne nach § 47 BImSchG. Die zur Einhaltung des Grenzwerts zu treffenden planunabhängigen Maßnahmen unterscheiden sich nicht wesentlich von denjenigen Maßnahmen, die in einem Aktionsplan gebündelt werden. Damit verliert das Argument des „Funktionszusammenhangs“ zwischen dem Schutzgut der menschlichen Gesundheit und dem Aktionsplan, der auch diesem Drittschutz verleihen soll, an Gewicht.
- 26 Der Aktionsplan ist ein Handlungsinstrument, das in besonderem Maß geeignet ist, die erforderlichen Maßnahmen zu bündeln, für alle Träger öffentlicher Verwaltung verbindlich zu machen und ihre Durchsetzung durch deren Behörden nach Maßgabe der erforderlichen Ermächtigungsgrundlage zu ermöglichen. Mittels Aktionsplans kann sichergestellt werden, den komplexen, durch eine Vielzahl von Luftverschmutzungsquellen, widerstreitende Interessen der Betroffenen und ein bestimmtes Qualitätsziel gekennzeichneten Planungsgegenstand verhältnismäßig zuzuordnen, die Luftqualitätsbeiträge der jeweils zuständigen Behörden zu koordinieren und damit eine effektive Einhaltung des Grenzwerts zu erreichen. Die zielorientierte Planung muss für die bestimmten Gebiete auf der Grundlage empirischer Untersuchungen, fundierter Ursachenanalysen und

geeigneter Maßnahmen zur Verringerung der Grenzwertüberschreitung oder zur Verkürzung ihrer Dauer nachhaltig optimiert werden. Eine solche Planung zu bewältigen, ist typischerweise Sache der zuständigen Behörden.

- 27 Folgerichtig sind Aktionspläne ebenso wie die Luftreinhaltepläne rechtlich als Handlungspläne konzipiert, die in ihrer Rechtsnatur Verwaltungsvorschriften ähnlich sind und für Private und für Anlagenbetreiber weder Rechte noch Pflichten begründen; der Umstand, dass die Öffentlichkeit aus Gründen der Information und der Akzeptanz an ihrer Aufstellung zu beteiligen ist (§ 47 Abs. 5 Satz 2 BImSchG), ändert daran nichts. Die in den Plänen vorgesehenen Maßnahmen bedürfen jeweils spezieller gesetzlicher Ermächtigungen, da die Aufgabennorm des § 45 i.V.m. § 47 Abs. 2 BImSchG nicht zum Eingriff in private Rechte ermächtigt. Angesichts dessen entfaltet der final programmierte Aktionsplan als solcher keine Schutzwirkung zugunsten Einzelner. Eine derartige Schutzwirkung wäre übrigens auch kontraproduktiv, weil sie eine Vielzahl von Ansprüchen Dritter hervorrufen würde, die bei der Aufstellung des Aktionsplans den Interessenausgleich beeinträchtigen, seine Umsetzung bereits im Vorfeld verzögern und im Ergebnis nicht mehr als eine „leere Hülle“ ohne unmittelbare Relevanz für die Luftqualität zum Gegenstand haben könnten. Schutzwirkung entfalten erst die in einem Aktionsplan festgelegten, zur Einhaltung des Grenzwerts geeigneten Maßnahmen. Sie entsprechen weithin den unabhängig von einem Aktionsplan vorgesehenen Maßnahmen, die auf gesetzlicher Grundlage beruhen und die Behörde zum Einschreiten ermächtigen oder gegebenenfalls verpflichten. Bei der Auswahl der Maßnahmen und der von ihnen negativ Betroffenen verfügt die Behörde über einen Gestaltungsspielraum, der einen Anspruch des von einer Überschreitung des Immissionsgrenzwerts Betroffenen auf Ergreifen einer bestimmten Maßnahme regelmäßig ausschließt.

- 28 c) Solange kein Aktionsplan aufgestellt ist, kann und muss Schutz vor gesundheitlicher Belastung durch Feinstaubpartikel PM<sub>10</sub> durch planunabhängige Maßnahmen gewährt werden.
- 29 Insoweit kommt bei Straßenbauvorhaben in Betracht, die Einhaltung des Grenzwerts schon im Rahmen der Planfeststellung sicherzustellen. Die Planfeststellungsbehörde ist verpflichtet, die Auswirkungen des Vorhabens auf die Luftqualität bei der Abwägung der öffentlichen und privaten Belange zu berücksichtigen. Als Ergebnis dieser Abwägung kann sie eine vorhabenbezogene Entscheidung treffen, die z.B. durch die Trassenwahl oder bestimmte Schutzvorkehrungen die Einhaltung des Grenzwerts gewährleistet. Die Planfeststellungsbehörde ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts im Regelfall allerdings nicht verpflichtet, die Einhaltung des Grenzwerts vorhabenbezogen zu garantieren, weil sie über einen Abwägungsspielraum verfügt und zwischen den zur Einhaltung des Grenzwerts geeigneten Mitteln auch nach Gemeinschaftsrecht Wahlfreiheit besteht (Urteil vom 26. Mai 2004 - BVerwG 9 A 6.03 - BVerwGE 121, 57 <60 f.>; Urteil vom 18. November 2004 - BVerwG 4 CN 11.03 - BVerwGE 122, 207 <215 ff.>). Dieser Rechtsprechung ist hier nicht näher nachzugehen; denn für eine Verbesserung der Luftqualität im Wege der straßenrechtlichen Planfeststellung ist kein Raum, wenn - wie im vorliegenden Fall - eine solche Planung nicht veranlasst ist.
- 30 Ein behördliches Einschreiten gegen anlagenbezogene Schadstoffimmissionen kann der Einzelne verlangen, soweit die Überschreitung des Immissionsgrenzwerts anteilmäßig durch Emissionen verursacht wird, die von bestehenden Anlagen i.S.d. § 3 Abs. 5 BImSchG ausgehen. Wird bei immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Anlagen nach Erteilung der Genehmigung festgestellt, dass die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft nicht ausreichend vor schädlichen Umwelteinwirkungen oder sonstigen Gefahren, erheblichen Nachteilen oder erheblichen Belästigungen geschützt ist, „soll“ die zuständige Behörde nachträgliche Anordnungen treffen (§ 17 Abs. 1 Satz 2 BImSchG). Das bedeutet, dass sie im Regelfall eine Anordnung treffen muss. Nur wenn atypi-

sche, von der Behörde nicht zu vertretende Umstände vorliegen, steht die Entscheidung im behördlichen Ermessen (vgl. Urteil vom 15. Dezember 1989 - BVerwG 7 C 35.87 - BVerwGE 84, 220 <232 f.>). Bei einer Beeinträchtigung der Gesundheit durch Überschreitung des Immissionsgrenzwerts kann der Betroffene im Regelfall den Erlass einer nachträglichen Anordnung gegen den Betreiber verlangen, die zu einer Einschränkung der Betriebszeit oder zu einem kurzfristigen Abschalten der Anlage oder eines Anlagenteils verpflichten kann. Während die Auswahl des Mittels regelmäßig im behördlichen Ermessen steht, ist die Behörde unter den genannten Voraussetzungen nach Maßgabe des Verursacheranteils und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zum Einschreiten verpflichtet. Entsprechendes gilt bei immissionsschutzrechtlich nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen (§ 24 Satz 1 BImSchG); das durch das Gesetz eingeräumte Handlungsermessen reduziert sich bei Überschreitung des Grenzwerts für Feinstaubpartikel PM<sub>10</sub> regelmäßig auf den Erlass einer Anordnung, wenn allein damit dem Anspruch des Betroffenen auf Abwehr von Gesundheitsbeeinträchtigungen durch anlagenbezogene Emissionen genügt werden kann.

- 31 Hauptverursacher einer Feinstaubbelastung der Anwohner einer vielbefahrenen Durchgangsstraße wird in der Regel der Straßenverkehr sein. In Fällen dieser Art kann die zuständige Straßenverkehrsbehörde die Benutzung bestimmter Straßen aus Gründen der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs beschränken oder verbieten und den Verkehr umleiten (§ 45 Abs. 1 Satz 1 StVO). Zu Maßnahmen dieser Art ist die Behörde namentlich zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen ermächtigt (§ 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3, Abs. 1b Nr. 5 i.V.m. Abs. 9 StVO). Nach der Rechtsprechung des Senats zur Beeinträchtigung durch Verkehrslärm kann sich das Ermessen der Behörde zum Einschreiten zu einer entsprechenden Pflicht verdichten, wenn eine Verletzung der geschützten Rechte des Einzelnen in Betracht kommt und von verkehrsbeschränkenden Maßnahmen nicht wegen der damit verbundenen Nachteile abgesehen werden muss (Urteil vom 4. Juni 1986 - BVerwG 7 C 76.84 - BVerwGE 74, 234 <236, 239 f.>). Für den Schutz der Anwohner einer überörtlichen Durchgangs-

straße vor einer Überschreitung des Immissionsgrenzwerts für Feinstaubpartikel PM<sub>10</sub> gilt nichts anderes. Wegen der damit gegebenen Gesundheitsbeeinträchtigung sind verkehrsbeschränkende Maßnahmen der Struktur nach unter denselben Voraussetzungen zu treffen, die bei Vorliegen eines entsprechenden Aktionsplans nach § 40 Abs. 1 BImSchG maßgebend wären. Die Maßnahmen sind in beiden Alternativen durch den Verursacheranteil und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beschränkt. Zwar ermöglicht § 40 Abs. 1 BImSchG auf der Grundlage eines Aktionsplans auch großräumige Verkehrsbeschränkungen, die im Wege planunabhängiger Maßnahmen jedenfalls nicht ohne weiteres möglich sind. Von Verkehrsbeschränkungen im Rahmen planunabhängiger Maßnahmen ist aber nicht schon deshalb abzusehen, weil der Verkehr dadurch in andere Straßen umgeleitet wird. Erst wenn anzunehmen ist, dass die Umleitung auch in den anderen Straßen zu einer Überschreitung des Immissionsgrenzwerts führt, ist eine Verkehrsbeschränkung kein geeignetes Mittel, um die Einhaltung des Immissionsgrenzwerts sicherzustellen. In Fällen dieser Art kommen zeitlich und örtlich befristete Verkehrsverbote in Betracht, soweit dies durch den Anteil des Straßenverkehrs an der Feinstaubbelastung gerechtfertigt ist.

- 32 Die in einem auf Ergreifen planunabhängiger Maßnahmen gerichteten, noch nicht rechtskräftig abgeschlossenen Verfahren des Klägers vertretene Ansicht des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (ZUR 2006, 421), dass bei verkehrsbeschränkenden Maßnahmen ein Handlungsermessen bestehe, weil der Gesetzgeber, soweit er eine strikte Bindung im Ermessensbereich gewollt habe, diese Bindung besonders angeordnet habe (§ 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG), übersieht, dass die zitierte Vorschrift in einem Luftreinhalte- oder Aktionsplan vorgesehene Maßnahmen voraussetzt und die Straßenverkehrsbehörde an diese Maßnahmen bindet. Um eine derartige Bindung geht es hier nicht, sondern um die Pflicht der Straßenverkehrsbehörde, in eigener Zuständigkeit einzuschreiten, wenn der Schutz der Gesundheit der Anwohner dies gebietet. Solange kein Luftreinhalte- oder Aktionsplan besteht, der Verkehrsbeschränkungen oder Verkehrsverbote nach Maßgabe der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften vorsieht, kann der Anwohner verlangen, dass die Straßenverkehrsbe-

hörde Maßnahmen ergreift, die eine Verletzung seiner Gesundheit durch Straßenverkehrsbedingte Überschreitungen des Immissionsgrenzwerts nach Maßgabe des Verursacheranteils und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ausschließen. Örtlich begrenzte planunabhängige Maßnahmen dieser Art sind, was der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (ZUR 2006, 421) nicht in Abrede stellt, durchaus geeignet, die Gefahr der Überschreitung des Immissionsgrenzwerts für Feinstaubpartikel PM<sub>10</sub> zu verringern oder deren Zeitraum zu verkürzen (Willand/Buchholz, NJW 2005, 2641 <2643>; Sparwasser, NVwZ 2006, 369 <372>). Nicht zweifelhaft ist auch, dass zu den von Verbrennungsmotoren in die Luft emittierten Abgasen i.S.d. § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO (s. dazu Urteil vom 15. April 1999 - BVerwG 3 C 25.98 - BVerwGE 109, 29 <34>) auch Feinstaubpartikel PM<sub>10</sub> z.B. aus Dieselruß und Asche gehören.

- 33 Unter diesen Umständen darf ein Anspruch auf Einschreiten der Straßenverkehrsbehörde nicht deshalb verneint werden, weil „wegen der hohen Komplexität der Verkehrssituation (...) eine planerische Bewältigung des Konflikts mit Hilfe eines Aktionsplans“ erforderlich ist (Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, ZUR 2006, 420). Dem Betroffenen würde der gebotene Schutz seiner Gesundheit verweigert, wenn planunabhängige Maßnahmen der Straßenverkehrsbehörde als ermessensfehlerhaft bewertet werden, weil zur Konfliktbewältigung ein Aktionsplan erforderlich sei, mangels pflichtgemäßer Aufstellung eines solchen Aktionsplans Maßnahmen zum Schutz der Anwohner vor Gesundheitsbeeinträchtigung durch Feinstaubpartikel PM<sub>10</sub> jedoch nicht getroffen werden können. Der vom Verwaltungsgerichtshof (a.a.O.) zitierten Stelle in der Begründung des Regierungsentwurfs (BTDrucks 14/8450 S. 12) ist nicht zu entnehmen, dass planunabhängige Maßnahmen ermessensfehlerhaft sind, wenn ein Aktionsplan pflichtwidrig nicht aufgestellt worden ist. Die Begründung betrifft Fallkonstellationen, in denen es der Aufstellung eines Aktionsplans i.S.d. § 47 Abs. 2 BImSchG nicht bedarf. Es kann keine Rede davon sein, dass ein solcher Fall hier vorliegt.

- 34 2. Nach seiner bisherigen Erkenntnis neigt der Senat zu der Auffassung, dass der vom Kläger geltend gemachte Anspruch auf Erstellung eines sein Wohngebiet einbeziehenden Aktionsplans auch nicht auf Art. 7 Abs. 3 der Luftqualitätsrichtlinie gestützt werden kann (a). In der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ist allerdings, soweit ersichtlich, bisher nicht geklärt, ob sich das dem Bürger durch Art. 7 Abs. 3 der Luftqualitätsrichtlinie gewährte, dem Schutz seiner Gesundheit dienende Recht auf alle zur Einhaltung des Grenzwerts begründeten Verpflichtungen des Mitgliedstaats erstreckt, wie dies im einschlägigen Schrifttum teilweise vertreten wird. Da auch das Gemeinschaftsrecht auf diese Frage keine offensichtliche Antwort gibt, bedarf es einer Vorabentscheidung des Europäischen Gerichtshofs (b).
- 35 a) Art. 7 Abs. 3 der Luftqualitätsrichtlinie ist durch § 47 Abs. 2 BImSchG nahezu wortgetreu und jedenfalls seinem Zweck entsprechend umgesetzt worden. Eine ausdrückliche Verpflichtung, dem von einer Feinstaubbelastung betroffenen Dritten ein subjektives Recht auf Erstellung eines Aktionsplans zu gewähren, enthält die gemeinschaftsrechtliche Bestimmung nicht. Aus dem gesundheitschützenden Zweck des Grenzwerts folgt kein auf Gemeinschaftsrecht zu gründender Anspruch des Betroffenen darauf, dass die Behörde gerade einen Aktionsplan erlässt. Zwar ist in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs anerkannt, dass die Betroffenen in allen Fällen, in denen eine Überschreitung des Grenzwerts ihre Gesundheit gefährden könnte, in der Lage sein müssen, sich auf zwingende Vorschriften zu berufen, um ihre Rechte geltend machen zu können (EuGH, Urteil vom 30. Mai 1991 - Rs. C-59/89, Kommission ./ Bundesrepublik Deutschland -, NVwZ 1991, 868; Urteil vom 30. Mai 1991 - Rs. C-361/88, Kommission ./ Bundesrepublik Deutschland -, NVwZ 1991, 866; Urteil vom 17. Oktober 1991 - Rs. C-58/89, Kommission ./ Bundesrepublik Deutschland -, NVwZ 1992, 459; Urteil vom 12. Dezember 1996 - Rs. C-298/95, Kommission ./ Bundesrepublik Deutschland -, NVwZ 1997, 369). Diese Rechtsprechung betrifft die Direktwirkung von Richtlinien bei mangelhafter Umsetzung durch den Mitgliedstaat, um die es hier nicht geht. Sie wird indes überwiegend dahin verstanden, dass dem Gesundheitsschutz dienende

Grenzwerte kraft Gemeinschaftsrechts ein subjektives Recht des Betroffenen begründen. Das findet nach Ansicht des Senats seinen Rechtsgrund in dem aus Art. 10 EG abgeleiteten Effektivitätsgrundsatz, der besagt, dass das Gemeinschaftsrecht durch die Mitgliedstaaten nicht in seiner Wirksamkeit beeinträchtigt werden darf (EuGH, Urteil vom 9. Dezember 1997 - Rs. C-265/95, Kommission ./, Frankreich -, NJW 1998, 1931 <1933> Rn. 56; Urteil vom 7. Januar 2004 - Rs. C-201/02, Wells ./, Secretary of State -, NVwZ 2004, 593 <596 f.>).

- 36 Der mit dem Immissionsgrenzwert für Feinstaubpartikel PM<sub>10</sub> bezweckte Schutz der menschlichen Gesundheit zwingt aber wohl nicht zu dem Schluss, dass dem Betroffenen zu diesem Zweck ein Anspruch auf Erstellung eines Aktionsplans einzuräumen ist. Mangels einer einschlägigen Gemeinschaftsregelung ist es Sache der Mitgliedstaaten, die Verfahrensmodalitäten zu regeln, die den Schutz der dem Bürger kraft Gemeinschaftsrechts gewährten Rechte sicherstellen sollen. Den gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen ist genügt, wenn die Verfahrensmodalitäten hierbei nicht weniger günstig ausgestaltet sind, als es bei entsprechenden innerstaatlichen Klagen der Fall ist, und wenn die Ausübung der kraft Gemeinschaftsrechts gewährten Rechte nicht praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert wird (EuGH, Urteil vom 16. März 2006 - Rs. C-234/04, Kapferer -, JZ 2006, 904 Rn. 22; Urteil vom 11. September 2003 - Rs. C-13/01, Safalero -, Slg. 2003, I-8679 Rn. 49 f. m.w.N.; Urteil vom 13. März 2007 - Rs. C-432/05, Unibet -, Rn. 37 ff. m.w.N., 44). Diese Voraussetzungen der Gleichwertigkeit und der Effektivität des Rechtsschutzes sind hier erfüllt. Der Betroffene hat, wie dargelegt, bei Überschreitung des Immissionsgrenzwerts einen Anspruch auf Einschreiten der zuständigen Behörden. Ergreifen diese nicht die zur Einhaltung des Grenzwerts gebotenen und verhältnismäßigen planunabhängigen Maßnahmen, steht dem Betroffenen nicht anders als bei Geltendmachung durch nationales Recht gewährter Ansprüche der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten offen, der ihm einen effektiven Rechtsschutz gewährt. Selbst wenn die Durchsetzung planunabhängiger Maßnahmen im Einzelfall einen höheren Aufwand erfordern wird, als es bei Vorlie-

gen eines Aktionsplans anzunehmen ist, kann nicht angenommen werden, dass damit die Abwehr gesundheitlicher Beeinträchtigungen durch Grenzwertüberschreitung praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert wird. Angesichts dessen neigt der Senat zu der Ansicht, dass das Gemeinschaftsrecht den nationalen Gesetzgeber nicht zu einer drittschützenden Ausgestaltung der Pflicht zur Aufstellung eines Aktionsplans zwingt. Näher liegen könnte die Annahme, dass nur der Grenzwert subjektive Schutzwirkung entfaltet und die Instrumente, die der Einhaltung des Grenzwerts dienen, durch die Richtlinie nicht mit Schutzwirkung für Dritte vorgegeben sind.

- 37 b) In Teilen der Literatur wird aus gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen, die zum Schutz der menschlichen Gesundheit Grenzwerte festlegen, gefolgert, dass die Betroffenen kraft Gemeinschaftsrechts einen gerichtlich durchsetzbaren Anspruch auf Einhaltung der zu diesem Zweck begründeten Verpflichtungen haben (vgl. nur Storost, in: Ule/Laubinger, BImSchG, § 40 Rn. C 10; Heitsch, in: Kotulla, BImSchG, § 47 Rn. 69 i.V.m. § 44 Rn. 22 ff.; Callies, NVwZ 2006, 1; Sparwasser, NVwZ 2006, 369). In diese Richtung deutet möglicherweise auch das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 30. Mai 1991 (Rs. C-59/89, Kommission ./ Bundesrepublik Deutschland -, NVwZ 1991, 868). Die Verknüpfung des drittschützenden Immissionsgrenzwerts mit der Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Aktionspläne zu erstellen, in denen die Maßnahmen festgelegt werden, die im Fall der Gefahr einer Überschreitung des Grenzwerts kurzfristig zu ergreifen sind, um die Gefahr der Überschreitung zu verringern und deren Dauer zu beschränken, könnte hiernach dahin verstanden werden, dass Art. 7 Abs. 3 der Luftqualitätsrichtlinie dem von einer Grenzwertüberschreitung Betroffenen aus Gründen des Gesundheitsschutzes auch einen Anspruch auf Erstellung eines Aktionsplans einräumt. Die Auslegung des Gemeinschaftsrechts führt jedenfalls nicht zu einem derart eindeutigen Ergebnis, dass für vernünftige Zweifel keinerlei Raum bleibt.
- 38 Angesichts dessen stellt sich - erstens - die Frage, ob Art. 7 Abs. 3 der Luftqualitätsrichtlinie so auszulegen ist, dass er dem in seiner Gesundheit beeinträch-

tigten Dritten ein subjektives Recht auf Erstellung eines Aktionsplans einräumt und ob dies auch dann anzunehmen ist, wenn der Dritte nach nationalem Recht seinen Anspruch auf Abwehr gesundheitlicher Beeinträchtigungen durch Überschreitung des Immissionsgrenzwerts unabhängig von einem Aktionsplan im Wege der Klage auf Einschreiten der jeweils zuständigen Behörden durchsetzen kann. Das schließt die Notwendigkeit der Klärung ein, auf welche konkreten Maßnahmen ein Anspruch auf Erstellung eines Aktionsplans gerichtet sein könnte oder ob, falls der Betroffene keine konkreten Maßnahmen sollte verlangen können, seinem Anspruch auf Abwehr gesundheitsschädlicher Luftbelastungen durch Feinstaubpartikel PM<sub>10</sub> bereits durch Erstellung eines Aktionsplans als solchen genügt werden kann. Ist die erste Frage zu bejahen, schließt sich - zweitens - die Frage an, ob ein von gesundheitsschädlicher Feinstaubbelastung betroffener Dritter einen Anspruch auf Erstellung eines solchen Aktionsplans hat, der kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen des Inhalts festlegt, dass damit die Einhaltung des Immissionsgrenzwerts für Feinstaubpartikel PM<sub>10</sub> strikt sichergestellt wird. Diese Frage betrifft den mit der Revision des Klägers weiterverfolgten Hauptantrag, den Beklagten zur Aufstellung eines Aktionsplans zu verurteilen, der kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen festlegt, die geeignet sind, den Zeitraum, während dessen der Immissionsgrenzwert überschritten ist, derart zu verkürzen, dass nach Umsetzung der in dem Aktionsplan festgelegten Maßnahmen die Einhaltung des Immissionsgrenzwerts gewährleistet ist.

- 39 Für den Fall, dass die zweite Frage zu verneinen ist, ist - drittens - zu fragen, in welchem Ausmaß durch die in einem Aktionsplan für eine Vielzahl von Fällen vorgesehenen Maßnahmen die Gefahr der Überschreitung des Grenzwerts verringert und deren Dauer beschränkt werden muss, mit anderen Worten: ob der Aktionsplan die Einhaltung des Grenzwerts unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit in Zukunft nach Möglichkeit zu gewährleisten hat oder sich auf Maßnahmen beschränken darf, die die Einhaltung des Grenzwerts zwar nicht sicherstellen, aber immerhin kurzfristig zur Verbesserung der Luftqualität beitragen. Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Erstellung

von Aktionsplänen zu dem Zweck, die Gefahr der Überschreitung des Grenzwerts zu verringern und deren Dauer zu beschränken. Geht man davon aus, dass die menschliche Gesundheit bereits bei geringer Überschreitung des Grenzwerts beeinträchtigt wird, fehlt es an einem hinreichend klaren Maßstab für Ausmaß und Inhalt des in der Richtlinie ausgesprochenen Minderungsgebots. In diesem Zusammenhang bedarf zugleich der Klärung, ob der Aktionsplan bestimmten Mindestanforderungen genügen muss, die zugleich die Vollstreckbarkeit eines entsprechenden Urteilsausspruchs ermöglichen und eventuelle Nachbesserungsansprüche begrenzen.

Sailer

Herbert

Krauß

Neumann

Guttenberger

