

#4

Immissionsschutzrecht

Ziel des Immissionsschutzrechts ist es, schädliche Umwelteinwirkungen wie Lärm oder die Verunreinigung von Luft, Boden und Gewässern zu vermeiden. So sollen die menschliche Gesundheit und die Umwelt geschützt werden. Das Immissionsschutzrecht regelt unter anderem die Genehmigung von Anlagen und die Aufstellung von Luftreinhalte- und Lärmaktionsplänen.

Was regelt das Immissionsschutzrecht?

Viele, insbesondere technologische, Erfindungen des Menschen gehen mit irgendeiner Art von Emissionen einher. Diese können in verschiedensten Formen auftreten und beabsichtigt oder eine bloße Nebenfolge sein. So gelangen mit den Abgasen aus Fabrikschornsteinen Luftschadstoffe in die Umwelt, Festivals verursachen Lärm, Bohrungen bei Straßenbauarbeiten gehen mit Erschütterungen einher, in Tierhaltungsbetrieben können starke Gerüche entstehen und Straßenlaternen produzieren Licht.

All diese verschiedenen Arten von Emissionen können auf verschiedene Weise zu Problemen führen. So können Luftschadstoffe zu Gesundheitsschäden führen, Erschütterungen können Gebäude beschädigen und Licht, Lärm oder Geruchsbelastungen können die Lebensqualität von Menschen erheblich beeinträchtigen.

Diese Probleme anzugehen, ist die Aufgabe des Immissionsschutzrechts. Einen Sonderfall stellen Treibhausgase dar, die vom herkömmlichen Immissionsschutzrecht nur nachrangig geregelt werden. Wie der Name bereits andeutet, regelt das Immissionsschutzrecht nicht in erster Linie Emissionen, sondern Immissionen – also das, was tatsächlich bei Menschen, Tieren, Sachen oder der Umwelt ankommt. Maßgeblich sind die konkreten Auswirkungen: Welche schädlichen Umwelteinwirkungen entstehen durch die Emissionen konkret? Relevant ist dafür nicht der qualmende Schornstein an sich, sondern die Frage, was und wie viel von den Schadstoffen an welchen Ort in der Umgebung gelangt und ob dies dort zu Gefahren oder erheblichen Beeinträchtigungen führt.

Dies ist der zentrale Bezugspunkt für die Regulierung der Emittenten und bildet den Gradmesser für den Schutz von Mensch und Umwelt.

Rechtlicher Rahmen

International:

Genfer Luftreinhalteabkommen, Wiener Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht, Klimarahmenkonvention

EU:

Industrieemissions-RL, RL über Luftqualität und saubere Luft für Europa, NERC-RL, Fahrzeugemissionen-VO, Umgebungslärm-RL, europäisches Klimaschutzrecht und weitere

Deutschland:

Bundesimmissionsschutzgesetz und Immissionsschutz-Verordnungen, TA Luft, TA Lärm, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, baurechtliche Regelungen

Immissionsschutzrecht auf internationaler Ebene

Schadstoffe machen nicht an Grenzen halt. Im Völkergewohnheitsrecht ist deswegen bereits seit langem das Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen anerkannt. Es gilt jedoch nur im Verhältnis zwischen Staaten, nicht für Privatpersonen oder Unternehmen. Bereits 1979 wurde das **Genfer Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung** geschlossen. Unter diesem Abkommen wurden von den Vertragsparteien bislang acht Protokolle verabschiedet, die die Verringerung von Emissionen bestimmter Schadstoffe wie Stickoxide oder Schwermetalle anstreben. Das **Wiener Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht** (1985) und das **Montreal-Protokoll** verpflichten die Vertragsparteien, den Verbrauch und die Produktion von Stoffen, die zum Abbau der Ozonschicht führen (FCKW und H-FCKW) zu reduzieren oder ganz einzustellen. Das Montreal-Protokoll gilt als eines der **erfolgreichsten** Abkommen im Umweltvölkerrecht, weil alle Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen beigetreten sind und es eine erhebliche Reduktion der das Ozonloch schädigenden Emissionen erreichen konnte.

Auch Klimaschutzrecht ist Immissionsschutzrecht, jedenfalls soweit es um die Verringerung von Treibhausgasemissionen geht (und nicht beispielsweise um Klimaanpassung). Daher spielen hier auch die **Klimarahmenkonvention** und das **Pariser Klimaschutzübereinkommen** eine Rolle.



Immissionsschutzrecht der EU

In Umweltsachen hat die EU mit den Mitgliedsstaaten eine geteilte Zuständigkeit. Davon hat die EU im Bereich des Immissionsschutzrecht durch verschiedene Richtlinien Gebrauch gemacht, die allerdings von Deutschland eigens im nationalen Recht umgesetzt werden müssen. Außerdem gibt es mehrere Verordnungen, die unmittelbar gelten.

Die **Industrieemissionsrichtlinie (RL 2010/75/EU)** regelt EU-weit die Genehmigung, den Betrieb, die Überwachung und die Stilllegung von Industrieanlagen wie Raffinerien, Zementwerken oder Abfallverbrennungsanlagen. Die UVP-Richtlinie sieht Umweltverträglichkeitsprüfungen im Rahmen von Genehmigungsverfahren, zum Beispiel für den Bau von Anlagen, vor. Grenzwerte und Reduktionsziele für bestimmte Schadstoffe wie Stickstoffoxiden (NO_x), Feinstaub oder Schwefeldioxid (SO₂) enthalten die **Richtlinie über Luftqualität und saubere Luft für Europa (RL 2008/50/EG)** und die **Richtlinie über die Reduktion der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe (RL 2016/2284, auch „NERC-RL“)**.

Schutz vor Lärm durch Grenzwerte und Lärminderungsplanung sollen die **Umgebungslärm-Richtlinie (RL 2002/49/EG)** und die **Richtlinie zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über umweltbelastende Geräuschemissionen von zur Verwendung im Freien vorgesehenen Geräten und Maschinen (RL 2000/14/EG)** bieten.

Lärm- und Schadstoffemissionen im Verkehrsbereich werden durch die Regulierung von Kfz in verschiedenen Richtlinien und Verordnungen geregelt, zum Beispiel die **Verordnung 715/2007 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6)**.

Grenzwerte

Ein Immissionsgrenzwert ist nach der Legaldefinition in § 1 Nr. 15 der 39. BImSchV ein Wert, der auf Grund wissenschaftlicher Erkenntnisse mit dem Ziel festgelegt wird, schädliche Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit oder die Umwelt insgesamt zu vermeiden, zu verhüten oder zu verringern, und der innerhalb eines bestimmten Zeitraums eingehalten werden muss und danach nicht überschritten werden darf. Das Immissionsschutzrecht verbietet in der Regel nicht jeglichen Ausstoß eines Schadstoffs (zum Beispiel Blei), sondern legt einen Grenzwert fest, dessen Einhaltung regelmäßig kontrolliert werden muss. Wird der Grenzwert überschritten, müssen Maßnahmen getroffen werden.

Immissionsschutzrecht in Deutschland

In Deutschland hat der Bund den Großteil des Immissionsschutzrecht geregelt. Vor allem das **Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG)** und zahlreiche darauf basierende Rechtsverordnungen (BImSchV) sind Kern des deutschen Immissionsschutzrechts. Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung sind nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 Grundgesetz Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung. Das heißt, dort wo der Bund im BImSchG nicht alles geregelt hat, kann es landesrechtliche Regelungen geben. Diese betreffen häufig Zuständigkeitsfragen. Außerdem sind die Länder ausdrücklich zuständig für die Regelung von verhaltensbezogenem Lärm: Zum Beispiel ist es nach § 3 Abs. 1 **Landes-Immissionsschutzgesetz Berlin** verboten, nachts Geräusche zu verursachen, die eine andere Person erheblich belästigen können.

Das wesentliche Ziel des BImSchG ist es, Menschen, Wild- und Nutztiere und Pflanzen, den Boden, das Wasser, die Atmosphäre, das Klima sowie Kultur- und sonstige Sachgüter vor schädlichen Umwelteinwirkungen zu schützen und dem Entstehen schädlicher Umwelteinwirkungen vorzubeugen (§ 1 Abs. 1 BImSchG).

Schädliche Umwelteinwirkungen sind Immissionen, die zu Gefahren, erheblichen Nachteilen oder erheblichen Belästigungen führen können (§ 3 Abs. 1 BImSchG). Eine Gefahr liegt vor, wenn der Eintritt eines Schadens für geschützte Rechtsgüter, etwa Gesundheit oder Eigentum, möglich ist. Beispiele dafür können etwa gesundheits-schädliche Abgase sein. Nachteile und Belästigungen beziehen sich auf Beeinträchtigungen, die noch keinen Schaden darstellen, etwa der Wertverlust eines Grundstücks oder ungefährlicher, aber störender Lärm. Immissionen sind störende Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen, Licht, Wärme, Strahlen und ähnliche Umwelteinwirkungen, die auf Menschen, Wild- und Nutztiere und Pflanzen, den Boden, das Wasser, die Atmosphäre, das Klima sowie Kultur- und sonstige Sachgüter einwirken (§ 3 Abs. 2 BImSchG). Das bedeutet, bei Immissionen kommt es darauf an, welche Umwelteinwirkungen konkret zum Beispiel bei einem Menschen ankommen. Umgekehrt sind Emissionen die von einer Anlage ausgehenden Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen, Licht, Wärme, Strahlen und ähnliche Erscheinungen (§ 3 Abs. 3 BImSchG). Hier kommt es also darauf an, was zum Beispiel von einem Fabrikschornstein ausgestoßen wird.

Die Regelungen des BImSchG beziehen sich auf folgende Bereiche: Errichtung und Betrieb von Anlagen, Verkehrsimmissionsschutz, gebietsbezogener Immissionsschutz (zum Beispiel durch Lärmaktionspläne) und produktbezogener Immissionsschutz (zum Beispiel Regelungen über den Schwefelgehalt von Heizöl).

Errichtung und Betrieb von Anlagen

Ein wichtiger Bezugspunkt des Immissionsschutzrechts sind Anlagen. Die Kernvorschriften des BImSchG stellen Regelungen für deren Betrieb auf. Der Begriff „Anlage“ ist dabei recht weit gefasst: Unter Anlagen können sowohl ortsfeste Einrichtungen wie Fabriken, Tankstellen oder Tierhaltungsbetriebe fallen, als auch mobile Maschinen und Fahrzeuge. Letztere jedoch nur, soweit sie nicht für den Verkehr genutzt werden (zum Beispiel wird ein Bagger auf einer Baustelle als Arbeitsgerät genutzt, kann aber auch zur Fortbewegung genutzt werden). Außerdem können auch Grundstücke, auf denen Stoffe gelagert oder Arbeiten ausgeführt werden, Anlagen darstellen.

Bestimmte Anlagen, die typischerweise erhebliche schädliche Umwelteinwirkungen hervorrufen können, müssen immissionsschutzrechtlich genehmigt werden. Diese genehmigungsbedürftigen Anlagen sind in der **4. BImSchV** abschließend aufgezählt. Das sind unter anderem viele Industrieanlagen, zum Beispiel Stahlwerke, Raffinerien oder Schiffswerften und große landwirtschaftliche Bauten wie Ställe für Geflügel, Schweine oder

Beispiele für Immissionen

- Feinstaub in der Luft, der durch Emissionen von Fahrzeugen oder Anlagen entsteht
- Fluglärm
- Durch Bauarbeiten verursachte Erschütterungen
- Blendung durch Flutlichtanlagen
- Geruchsbelästigung durch einen Schweinemastbetrieb

Rinder. Hinzu zählen aber beispielsweise auch Steinbrüche, Brauereien, Schlachthöfe oder Windenergieanlagen. Diese Anlagen unterliegen besonders engen Anforderungen hinsichtlich des Immissionsschutzes. Nicht nur die Errichtung und der Betrieb der eigentlichen Anlage sind genehmigungsbedürftig. Nach § 1 Abs. 2 der 4. BImSchV sind auch betriebsnotwendige Anlagenteile und Verfahrensschritte sowie bestimmte Nebeneinrichtungen genehmigungsbedürftig.

Grundpflichten nach § 5 Abs. 1 BImSchG

Alle genehmigungsbedürftigen Anlagen müssen gewisse Grundpflichten erfüllen:

- Schutzgrundsatz: Der Betrieb der Anlage darf nicht zu schädlichen Umwelteinwirkungen oder anderen Gefahren sowie erheblichen Nachteilen und Belästigungen führen (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG).
- Vorsorgegrundsatz: Durch Maßnahmen nach dem aktuellen Stand der Technik muss auch potentiellen künftigen schädlichen Umwelteinwirkungen vorgesorgt werden (§ 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG).
- Abfallbehandlungspflicht: Pflicht zur Vermeidung von Abfällen, Verwertung nicht vermeidbarer Abfälle und Beseitigung nicht verwertbarer Abfälle (§ 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG)
- Pflicht zur sparsamen und effizienten Energienutzung (§ 5 Abs. 1 Nr. 4 BImSchG)

Die Bundesregierung hat zur genauen Ausgestaltung der Anforderungen des BImSchG eine Reihe von Rechtsverordnungen mit spezifischen Einzelregelungen erlassen, zum Beispiel:

- 1. BImSchV: Verordnung über kleine und mittlere Feuerungsanlagen
- 4. BImSchV: Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen
- 9. BImSchV: Verordnung über das Genehmigungsverfahren
- 12. BImSchV: Störfall-Verordnung
- 16. BImSchV: Verkehrslärmschutzverordnung
- 32. BImSchV: Geräte- und Maschinenlärmschutzverordnung
- 34. BImSchV: Verordnung über die Lärmkartierung
- 39. BImSchV: Verordnung über Luftqualitätsstandards und Emissionshöchstmengen

Maßgeblich für wichtige Grenzwerte sind zudem die beiden allgemeinen Verwaltungsvorschriften **TA-Luft** und **TA-Lärm** (Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft / zum Schutz gegen Lärm). Diese legen unter anderem konkrete Schwellen für Luftschadstoffe und Lärmimmissionen fest, die von den Anlagen eingehalten werden müssen.

Nicht genehmigungsbedürftige Anlagen

Weniger umweltgefährdende Anlagen sind nicht nach dem BImSchG genehmigungsbedürftig. Dazu zählen zum Beispiel kleinere Industrie- oder Gewerbebetriebe, aber auch Kirchturmglöcken, Sportplätze und Biergärten. Auch diese Anlagen unterliegen aber Vorschriften zum Immissionsschutz, die allerdings in der Regel weniger streng sind. So müssen zum Beispiel schädliche Umwelteinwirkungen nicht unbedingt, sondern nur dann verhindert werden, wenn dies nach dem Stand der Technik möglich ist. Nicht vermeidbare schädliche Umwelteinwirkungen müssen auf ein Mindestmaß reduziert werden.

Genehmigungsverfahren und Umweltverträglichkeitsprüfung

Die immissionsschutzrechtlichen Voraussetzungen werden in einem umfassenden Genehmigungsverfahren überprüft, bei dem oft auch eine Öffentlichkeitsbeteiligung stattfinden muss. Die zuständige

Immissionsschutzbehörde prüft dabei die meisten relevanten öffentlich-rechtlichen Vorschriften gebündelt in einem Genehmigungsverfahren (sogenannte Konzentrationswirkung, § 13 BImSchG). Dazu zählen insbesondere naturschutzrechtliche und baurechtliche Regelungen. Es wird grundsätzlich unterschieden zwischen einem förmlichen Genehmigungsverfahren (Regelfall) und einem vereinfachten Genehmigungsverfahren (für Anlagen mit geringerer Umweltrelevanz). Welches Verfahren anwendbar ist, ergibt sich aus [Anlage 1 zur 4. BImSchV](#), dort steht in der Spalte c das „G“ für das förmliche und das „V“ für das vereinfachte Verfahren. Darüber hinaus unterliegen viele Großanlagen auch einer Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP).

Das förmliche Genehmigungsverfahren wird näher geregelt durch die [9. BImSchV](#). Es beginnt mit einem schriftlichen Antrag, des Vorhabenträgers (in der Regel der künftige Betreiber der Anlage) dem die für die Prüfung erforderlichen Unterlagen beigelegt werden müssen. Wenn die Unterlagen vollständig vorliegen, macht die zuständige Behörde das Vorhaben öffentlich bekannt. Anschließend werden der Antrag und die Unterlagen für einen Monat zur Einsicht asugelegt. Bis zu zwei Wochen nach dem Ende der Auslegungsfrist können Einwendungen gegen das Vorhaben vorgebracht werden, und zwar auch von Leuten, die nicht selbst direkt davon betroffen sind oder auch von Umweltverbänden. Anschließend gibt es einen Erörterungstermin, bei dem Behörde, Antragsteller und Einwender*innen über die Einwendungen sprechen. Dabei werden nur Einwendungen berücksichtigt, die rechtzeitig eingegangen sind. Diese Regelung nennt man Präklusion. Nicht nur die allgemeine Öffentlichkeit, auch andere Behörden, deren Zuständigkeitsbereiche von dem Vorhaben berührt werden, müssen beteiligt werden. Das können zum Beispiel Gesundheits-, Naturschutz- oder Gewässerschutzbehörden sein. Ihre Stellungnahmen sind für die Genehmigungsbehörde aber nicht bindend. Wenn nötig, holt die Genehmigungsbehörde außerdem auch Sachverständigengutachten ein, um zu prüfen, ob die Genehmigungsvoraussetzungen erfüllt sind. Im vereinfachten Verfahren entfallen Auslegung, öffentliche Bekanntmachung und förmliches Einwendungsverfahren.

Die Erteilung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung führt nicht nur dazu, dass der Betrieb der Anlage aufgenommen werden darf, sondern schützt auch vor zivilrechtlichen Ansprüchen Dritter. Das ist ein wesentlicher Punkt, warum die Öffentlichkeitsbeteiligung und eventuelle spätere Klagen gegen die immissionsschutzrechtliche Genehmigung von entscheidender Bedeutung sind. Allerdings können auch die Behörden selbst nachträgliche Anordnungen treffen, wenn sich neue Erkenntnisse zur Umweltschädlichkeit von Anlagen ergeben oder vom Gesetzgeber strengere Immissionsschutzregeln festgelegt werden. Weitergehende Maßnahmen, wie eine Betriebsuntersagung, Stilllegung oder sogar Beseitigung der Anlage, können bei schwereren Verstößen gegen immissionsschutzrechtliche Bestimmungen die Folge sein. Diese vielfältigen gesetzlichen Eingriffsmöglichkeiten werden von Behörden in der Praxis jedoch nicht immer genutzt. Zum Teil gibt es erhebliche Vollzugsdefizite, etwa aufgrund überforderter Behörden.

Luftreinhalteplanung

Die EU hat mit der [Richtlinie über Luftqualität und saubere Luft für Europa](#) (RL 2008/50/EG) Luftqualitätsziele vorgegeben und festgelegt, dass die Mitgliedstaaten eine Luftreinhalteplanung durchführen müssen. Diese Vorgaben werden in den §§ 44 ff. BImSchG umgesetzt. Ziel ist es, zu verhindern, dass Luftschadstoffe in

Die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)

... ist ein wichtiges Instrument des Umweltschutzes. Ziel ist, menschliche Gesundheit und natürliche Umwelt vor vorhersehbar schädlichen Auswirkungen geplanter Vorhaben zu schützen. Durch Transparenz und Öffentlichkeitsbeteiligung soll sie außerdem zur Akzeptanz von Projekten beitragen und die Planungssicherheit für Projektträger erhöhen. Durch die UVP wird festgestellt und in einem Bericht beschrieben, wie sich ein Projekt auf Menschen, Umwelt, Landschaft und Kulturgüter auswirken kann. Zu diesem Bericht können Bürger*innen, Umweltverbände und betroffene Behörden Stellung nehmen. Die für die Genehmigung des Projekts zuständige Behörde muss die Stellungnahmen bewerten und die Ergebnisse bei der Entscheidung berücksichtigen.

gefährlichen Konzentrationen vorkommen. Sollte dies doch passieren, müssen die Behörden Maßnahmen ergreifen, um dem entgegenzuwirken. Die wichtigste Maßnahme sind dabei Luftreinhaltepläne.

Im ersten Schritt müssen Behörden regelmäßig die Luft auf bestimmte Schadstoffe untersuchen. Bei höherer Schadstoffbelastung sind feste Messstellen zur durchgehenden Überprüfung einzurichten, bei eher geringer genügen auch Modellrechnungen. Die Details dazu sind in der [39. BImSchV](#) festgelegt. Ergeben die Untersuchungen, dass Grenzwerte für bestimmte Schadstoffe überschritten werden, muss ein Luftreinhalteplan erarbeitet werden. Dafür muss die Behörde ermitteln, wer in welchem Umfang Luftschadstoffe ausstößt und damit zur Überschreitung der Grenzwerte beiträgt (also zum Beispiel welche Emissionen aus dem Straßenverkehr oder von einzelnen Industrieanlagen kommen).

Im nächsten Schritt muss die Behörde dann Maßnahmen festlegen, um die Grenzwerte wieder einzuhalten. Als Maßnahmen kommen beispielsweise die Förderung des ÖPNV oder Radverkehrs, aber auch die Einrichtung von Tempo-30-Zonen, Fahrverbote, die Umlenkung des Verkehrs oder Auflagen für Industrieanlagen in Betracht. Dabei müssen die Grenzwerte nicht sofort wieder eingehalten werden, sondern bei wichtigen entgegenstehenden Gründen reicht es auch, wenn dies etwa stufenweise geschieht. Außerdem sollen die Maßnahmen unter Beachtung des jeweiligen Emissionsbeitrags gegen alle Quellen gerichtet sein. Bei der Wahl der Maßnahmen muss die Behörde beachten, dass § 47 BImSchG sie nicht dazu berechtigt, Beschränkungen und Verbote zu erlassen. Für diese braucht es jeweils eine eigene gesetzliche Grundlage (zum Beispiel § 40 Abs. 1 BImSchG für Verkehrsbeschränkungen und Fahrverbote). Gibt es nur eine einzige Maßnahme, die zu einer zeitnahen Einhaltung der Grenzwerte führt (zum Beispiel ein „Dieselfahrverbot“), muss die Behörde sie im Rahmen der Verhältnismäßigkeit auch ergreifen. Bevor ein regulärer Luftreinhalteplan in Kraft treten kann, ist außerdem noch eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen.

Nach einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs ([C-237/07 Janecek](#)) haben Einzelpersonen bei der Überschreitung von Grenzwerten einen einklagbaren Anspruch darauf, dass die Behörden Pläne für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen erstellen. Gleiches gilt auch für reguläre Luftreinhaltepläne. Auch Umweltverbände können die Aufstellung eines Luftreinhalteplans einklagen.

Die zuständigen Behörden müssen die Öffentlichkeit, insbesondere Umweltschutzorganisationen, Verbraucherverbände, Interessenvertretungen empfindlicher Bevölkerungsgruppen, andere mit dem Gesundheitsschutz befasste relevante Stellen und die betroffenen Wirtschaftsverbände über die Luftqualität informieren. Das gilt gerade auch dann, wenn Informations- oder Alarmschwellen bei bestimmten Schadstoffen überschritten werden. Zusätzlich müssen sie bereits bei einer drohenden Überschreitung von Alarmwerten einen Plan für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen vorlegen. Das Ziel ist dabei, die Überschreitung der Alarmwerte möglichst zu verhindern oder zumindest kurz zu halten. Im Unterschied zu normalen Luftreinhalteplänen ist hier keine vorherige Öffentlichkeitsbeteiligung erforderlich.

Luftqualität vor Gericht

Mitunter werden die zuständigen Behörden nicht tätig, obwohl sie durch Gesetz dazu verpflichtet sind. Weil in vielen deutschen Städten keine oder unzureichende Luftreinhaltepläne aufgestellt worden waren, mussten betroffene Bürger*innen und Umweltverbände Maßnahmen für die Verbesserung der Luftqualität erst mühsam vor den Verwaltungsgerichten erstreiten. In München eskalierte ein Rechtsstreit zwischen der Deutschen Umwelthilfe, die effektive Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität einforderte, und dem Freistaat Bayern, der diese verweigerte, sogar so, dass das zuständige Gericht dem Freistaat ein Zwangsgeld androhte. Das Verfahren beschäftigte in der Folge auch den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof und den Europäischen Gerichtshof, weil der Freistaat nach wie vor keine geeigneten Maßnahmen ergriff und später auch die Zahlung von Zwangsgeldern verweigerte.

Die Klagen für bessere Luftqualität zeigen deutlich, wie wichtig angemessener Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten ist: Bürger*innen und Umweltverbände müssen die Einhaltung geltenden Umweltrechts einfordern können, wenn Behörden ihren Verpflichtungen nicht nachkommen.

In den letzten Jahren nahm die Schadstoffbelastung kontinuierlich ab und mittlerweile werden die Grenzwerte für Luftschadstoffe immer seltener überschritten. Allerdings liegen sowohl die bislang geltenden als auch die neuen europäischen Grenzwerte zum Teil deutlich über den **Empfehlungen der WHO für Luftschadstoffe**.

Lärmschutzplanung

Die Lärmschutzplanung hat das Ziel, die Bevölkerung vor Umgebungslärm zu schützen. Der Fokus liegt dabei allerdings vorwiegend auf Ballungsräumen, Hauptverkehrsstraßen und Haupteisenbahnstrecken. Erreicht werden soll dieses Ziel, indem die Behörden zuerst Lärmkarten, und darauf basierend, Lärmaktionspläne mit konkreten Maßnahmen zur Lärmreduktion erstellen. Das können zum Beispiel Geschwindigkeitsbegrenzungen auf Straßen, Errichtung von Schallschutzwänden oder Nachtflugverbote sein.

Die getroffenen Maßnahmen stehen jedoch im Ermessen der Behörden, und es besteht bisher kein öffentlich-rechtlicher Anspruch auf spezifische Einzelmaßnahmen oder die Erreichung gewisser Grenzwerte aufgrund der Lärmschutzplanung. Umso wichtiger ist daher die lokale Öffentlichkeitsbeteiligung zu Lärmaktionsplänen und den darin enthaltenen Maßnahmen, die die Behörde in ihre Entscheidung einbeziehen muss. Lärmschutzpläne werden alle fünf Jahre aktualisiert, das nächste Mal 2028/2029.

Schutz vor weiteren Arten von Immissionen

Ebenfalls zum Immissionsschutzrecht gehört der Schutz vor nichtionisierenden Strahlen. Dazu gehören zum Beispiel optische Strahlung (UV-Strahlung, Infrarotstrahlung, Laser) elektrische, magnetische und elektromagnetische Felder (Mobilfunk, WLAN, Stromnetz, etc.) und Ultraschall. Der Schutz vor ionisierenden Strahlen ist hingegen im Atomrecht geregelt. Treibhausgasemissionen sind Gegenstand des Klimaschutzes, das von einem anderen **Paper** dieser Reihe behandelt wird.

Konflikte und Herausforderungen

Wie das Beispiel der Luftreinhalteplanung in Städten zeigt, gibt es oftmals Interessenkonflikte zwischen dem Ziel, menschliche Gesundheit und die Umwelt zu schützen, und anderen Interessen, zum Beispiel wirtschaftlichen Tätigkeiten oder dem Wunsch, überall mit dem Auto fahren zu können. Ähnlich ist es auch bei den alljährlichen Diskussionen um ein Verbot von privatem Feuerwerk, das erhebliche Lärm- und Luftschadstoffemissionen verursacht. Obwohl das Wissen um die negativen Auswirkungen von Schadstoffen und anderen Emissionen zugenommen hat und Regelungen nachgeschärft wurden, sind Menschen und Umwelt nach wie vor erheblichen Belastungen ausgesetzt. Auch der Aspekt der Umweltgerechtigkeit spielt hier eine Rolle, denn tendenziell sind Menschen mit geringerem Einkommen, die in weniger privilegierten Gebieten wohnen, in höherem Maße Immissionen ausgesetzt, weil sie zum Beispiel aus Kostengründen an einer Hauptverkehrsstraße wohnen müssen.

Weiterführende Informationen



- Umweltbundesamt: Luftdaten, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/luft/luftdaten>.
- Deutscher Wetterdienst: Luftqualität, https://www.dwd.de/DE/klimaumwelt/ku_beratung/gesundheit/luftquali/luftquali_node.html.
- Umweltbundesamt: WHO-Luftqualitätsleitlinien 2021, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/stellungnahme-who-luftqualitaetsleitlinien-2021>.



- Informationen zur Luftreinhalteplanung sind auf den Webseiten der zuständigen Behörden und/oder Kommunen zu finden, zum Beispiel für München: Luftreinhalteplan München, <https://stadt.muenchen.de/infos/luftreinhalteplan.html>.
- Deutsche Umwelthilfe e.V.: Saubere Luft, <https://www.duh.de/informieren/saubere-luft/>.
- Deutsche Umwelthilfe e.V.: Hintergrundpapier zur neuen EU-Luftqualitätsrichtlinie, https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Pressemitteilungen/Verkehr/Luft-reinhaltung/2024-11-20_DUH_Hintergrundpapier_Neue_EU-Luftqualit%C3%A4srichtlinie_final.pdf.
- Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit: Lärm, <https://www.bundesumweltministerium.de/themen/laerm/ueberblick-laerm>.
- Umweltbundesamt: Lärm, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/laerm>.
- Informationen zur Lärmaktionsplanung und die jeweiligen Pläne sind auf den Webseiten der nach Landesrecht zuständigen Stellen zu finden, zum Beispiel bei der Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt in Berlin: Lärmaktionsplan Berlin 2024–2029, <https://www.berlin.de/sen/uvk/umwelt/laerm/laermminderungsplanung-berlin/laermaktionsplan-2024-2029/>.
- Bundesamt für Strahlenschutz: Elektromagnetische Felder, optische Strahlung und ionisierende Strahlung, https://www.bfs.de/DE/themen/themen_node.html.
- UVP Verbund: Informationen über UVP-pflichtige Vorhaben der Länder, <https://www.uvp-verbund.de/>.
- Umweltprüfungsportal des Bundes: Informationen zu den Umweltverträglichkeitsprüfungen der deutschen Bundesbehörden, <https://www.uvp-portal.de/de>.
- Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.: Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten in Deutschland; <https://www.aarhus-konvention.de/beteiligen/oeffentlichkeitsbeteiligung-in-deutschland/#immissionsschutz>.



Wo finde ich Rechtsvorschriften?

- Deutsches Recht (Bund): Gesetze im Internet, <https://www.gesetze-im-internet.de>.
- Deutsches Landesrecht: Jeweilige Landes-Rechtsdatenbanken, zum Beispiel JURIS-SH für Schleswig-Holstein, <https://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/bssh/search>.
- EU-Recht: EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=de>.

Stand: 13.11.2025.

Wir bemühen uns, diese Informationen möglichst aktuell zu halten. Dennoch kann es sein, dass seit der letzten Aktualisierung rechtliche Änderungen eingetreten sind.

Das Projekt "Recht verständlich" wird gefördert durch das Umweltbundesamt, FKZ 372523V422.

Dieses Paper ist in Kooperation mit der Climate Clinic entstanden: www.climateclinic.de.

Autor*innen: Alexander Lübke, Elias Zeltner, Dr. Franziska Johanna Albrecht.