

Europäische Kommission
Rue de la Loi 200

1049 Brüssel
Belgien

22. Januar 2005

BESCHWERDE

wegen Nichtbeachtung des Gemeinschaftsrechts

**der Fraktion der Flughafenausbaugegner im Römer (FAG),
Bethmannstraße 3, 60311 Frankfurt am Main**

- Beschwerdeführerin -

bevollmächtigt: Rechtsanwalt Matthias M. Möller-Meinecke

Am Plan 30, 99438 Tiefengruben (bei Weimar)

g e g e n

die Bundesrepublik Deutschland, endvertreten durch das Land Hessen,

- Beschwerdegegnerin -

w e g e n

des Verstoßes gegen die EU Richtlinie 1999/30/EG vom 22. April 1999 durch unterlassene Planungen, Maßnahmen und Aktionen zur Minderung der Immissionsbelastung der Luft durch Partikel (Feinstäube PM₁₀) als gemeinschaftsrechtliche Verpflichtungen der Mitgliedstaaten

Diese Beschwerde der vom Unterzeichner anwaltlich vertretenen Beschwerdeführerin, einer Fraktion in der Stadtverordnetenversammlung der Stadt Frankfurt am Main, richtet sich gegen den Mitgliedsstaat Bundesrepublik Deutschland, der für das Verhalten des Landes Hessen und der Stadt Frankfurt am Main rechtlich verantwortlich gemacht wird.

Die Beschwerdegegnerin hat in Mißachtung der EU Richtlinie 1999/30/EG vom 22. April 1999 nicht dafür gesorgt, dass das Ziel der Richtlinie, die Belastung der Atemluft durch krebserregenden bzw. gesundheitsschädigende Feinstaubpartikel zu mindern, umgesetzt wird. In den vergangenen Jahren wurde der Immissionswert für Schwebstaub von 50 myg/cbm (über 24 Stunden gemittelter Immissionsgrenzwert für Partikel PM_{10}), der für den Schutz der menschlichen Gesundheit ab 1. Januar 2005 einzuhalten ist, nahe von Wohnhäusern an der Frankfurter Hauptverkehrsstraße „Höhenstraße“ stets mehr als 35 Tage im Jahr überschritten. Das ist auch für das Jahr 2005 und die Folgezeit mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten. Als Beweis wird die Einholung einer amtlichen Auskunft des Hessischen Landesamtes für Umwelt beantragt.

Die Beschwerdegegnerin hat die ihr obliegende Pflicht unterlassen, durch Luftreinhalteplanung und einen Aktionsplan solche Maßnahmen zu ergreifen, durch die die Immissionsbelastung der Luft durch Partikel (Feinstäube PM_{10}) entsprechend der gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten unter den Immissionsgrenzwert von 50 myg/cbm gesenkt wird.

Die Beschwerde intendiert eine Vertragsverletzungsklage der EU-Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland, respektive das Land Hessen zum Europäischen Gerichtshof in Luxemburg und richtet sich gegen die Nichtberücksichtigung der EU Richtlinie 1999/30/EG vom 22. April 1999 bei der Aufstellung des Luftreinhalteplanes und der gebotenen Aufstellung eines Aktionsplanes zur Senkung der Feinstaubanteile.

Die Beschwerdegegnerin verstößt durch diese Untätigkeit gegen den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) sowie gegen die EU Richtlinie 1999/30/EG vom 22. April 1999.

Begründung:

Von den Feinstäuben geht eine unsichtbare Gesundheitsgefahr aus (1), deren Quelle vor allem der Fahrzeugverkehr ist (2.). Der Zweck der EU-Richtlinie (3.) macht angesichts absehbarer Grenzwertüberschreitungen (4.) verkehrsbezogene Maßnahmen erforderlich (5.), , die von der Beschwerdegegnerin im Luftreinhalteplan unterlassen werden (6.). Dies verursacht erhebliche Folgekosten im Gesundheitswesen (7.). Abhilfeforderungen der Beschwerdeführerin blieben bislang ungehört. Die Aufstellung eines Aktionsplanes wurde gänzlich unterlassen. Als Konsequenz ist ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten (8.), um Nachahmungseffekten zu begegnen.

1. Die Gesundheitsgefahr durch Feinstaub

Die Erkenntnisse über die Auswirkungen der Luftverschmutzung auf den menschlichen Organismus sind besorgniserregend. Für jeden europäischen Bürger verkürzt sich die Lebenserwartung wegen schlechter Luftqualität um etwa 9 Monate. Jüngste Studien zeigen, dass jährlich über 22.000 vorzeitige Todesfälle auf hohe Ozonwerte zurückzuführen sind, dass sich die Lebenserwartung aufgrund der Partikelverschmutzung um 3 bis 14 Monate verringert, dass 23 % der europäischen Wälder durch zu viel sauren Regen und 63% der europäischen Ökosysteme durch übermäßige Stickstoffniederschläge gefährdet sind.

Die tief lungengängigen Feinstaubpartikel, insbesondere die kleinen Korngrößen, lösen Atemwegs- und Herz-Kreislaufkrankungen aus. Die folgenden PM-Inhaltsstoffe gelten als toxikologisch besonders wirksam: bestimmte Metalle, organische Verbindungen wie PAK, ultrafeine Partikel, Endotoxine. Die WHO geht bei einer Zunahme der PM-Konzentration um $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$ von einem Anstieg des Mortalitätsrisikos um 0,6 % bei der Gesamtmortalität, von 1,3 % bei den Atemwegserkrankungen und 0,9 % bei den Herz-Kreislaufkrankungen aus (Jürgen Schneider/ WHO: Workshop PM_x-Quellenidentifizierung, 22.-23.1.2004 in Duisburg, S. 7f.). Auch geringste Immissionsbelastungen sind gesundheitsschädlich, es gibt keinen „no effect level“. Feinstaub gilt als Krebs erregend. Die besonders gefährlichen Immissionsquellen sind Abgase aus Dieselmotoren und aus der Verfeuerung fester und flüssiger Brennstoffe.

Die natürlichen Abwehrmechanismen der Lungen versagen gegenüber den Feinstäuben, die deshalb nicht nur Erkrankungen der Atemwege, sondern auch des Herz-Kreislaufsystems, Krebs und Allergien auslösen können. Die von der Arbeitsgruppe „Wirkungen von Feinstaub auf die menschliche Ge-

Gesundheit“ der Kommission Reinhaltung der Luft im VDI und DIN unter Leitung von Professor Andreas Kappos (Umweltmedizin in Forschung und Praxis Jg. 8 Nr. 5, 2003, S. 257-278) zusammengefassten weltweiten wissenschaftlichen Kohortenstudien weisen lineare und statistisch signifikante Assoziationen der Partikelexposition und der Sterblichkeit bzw. Krankheitshäufung nach; in der am stärksten durch Feinstäube belasteten Stadt war die Mortalität 26 % höher als in der Stadt mit der niedrigsten Konzentration. Fünf Mal so viele Menschen sterben durch das Einatmen der mikroskopisch kleinen Feinstaub-Partikel wie durch Verkehrsunfälle. Die Kommission empfiehlt deshalb eine weitere erhebliche Reduzierung des seit dem 1.1.2005 als Grenzwert geltenden Tagesmittelwertes von 50 µg/cbm zur Minderung des gesundheitlichen Risikos.

Eine Langzeitstudie, die im Großraum Los Angeles durchgeführt wurde, ergab, dass die Teilnehmer im Alter von 18 Jahren umso häufiger eine unterdurchschnittliche Lungenfunktion aufwiesen, je stärker die Luft in ihrer Herkunftsgemeinde mit Feinstaub und anderen Schadstoffen belastet war. „Die Lungenentwicklung von Jugendlichen entscheidet über ihre Atemkapazität und ihre Gesundheit im weiteren Leben“, erläutert John Peters von der University of Southern California in Los Angeles, einer der Forscher. Die möglichen Langzeitfolgen einer verminderten Lungenfunktion sind beängstigend. Was die Bedeutung als Sterblichkeitsfaktor angeht, wird sie nach dieser Studie nur vom Rauchen übertroffen. Beispielsweise steigt mit abnehmender Leistungsfähigkeit der Lungen das Risiko für Atemwegserkrankungen und Herzinfarkte. Für ihre Studie rekrutierten Peters und Kollegen im Jahr 1993 fast 1.800 Kinder im Alter von durchschnittlich zehn Jahren, die in 12 Gemeinden mit unterschiedlich starker Luftverschmutzung aufwuchsen. Wie die Forscher im "New England Journal of Medicine" berichten, hinterließen die unterschiedlichen Umweltbedingungen deutliche Spuren: Im Jahr 2001, nunmehr in einem Alter, in dem die Lungen beinahe vollständig entwickelt sind, erzielten Teilnehmer aus stark belasteten Gebieten häufig Testresultate, die mindestens 20 Prozent unter den altersgemäßen Werten lagen. Einen schädlichen Einfluss konnten die Mediziner insbesondere für Schadstoffe aus der Verbrennung fossiler Kraftstoffe nachweisen - Stickstoffdioxid, saure Dämpfe, Feinstaub mit Durchmessern unter 2,5 Mikrometern (PM_{2,5}) und Ruß. So erzielten 7,9 Prozent der Teilnehmer aus den am stärksten mit Feinstaub belasteten Gemeinden bei der Messung jenes Volumens, das sie binnen einer Sekunde maximal ausatmen konnten, zu niedrige Werte. Unter den Teilnehmern aus kaum belasteten Gemeinden waren es lediglich 1,6 Prozent.

Die Beziehung dieser Studien wird beantragt.

2. Herkunftsbereiche: Verkehr ist meist der Hauptverursacher

Anthropogene Feinstaubpartikel werden in Verbrennungsvorgängen oder durch mechanische Vorgänge erzeugt oder entstehen durch Folgereaktionen aus gasförmigen Luftschadstoffen (sekundäre Partikel). Aufgrund ihrer geringen Größe verbleiben diese Partikel mehrere Tage in der Atmosphäre und tragen dadurch auch zur weiträumigen Luftverschmutzung bei. Bei verkehrsbezogenen Messstationen in Städten oder Ballungsräumen sind etwa 50 % der PM-Schadstoffe vom Verkehr verursacht (28 % Abgase und ca. 21 % Aufwirbelung von Feinstäuben von den Straßen). Die nächstgrößeren Belastungsquellen nach dem Verkehr sind Industrie und Heiz-/Kraftwerke (15 %; 10 %).

Mit dem geplanten Ausbau des Frankfurter Flughafens wird eine Zunahme der Flugbewegungen um ca. 400.000 Flüge pro Jahr technisch möglich. Damit werden erhebliche Auswirkungen auf die Luftqualität und damit die Lebensqualität der Anwohner im dicht besiedelten Ballungsraum Rhein-Main verbunden sein. Die Folge dieses Flughafenbaus und der Folgemaßnahmen an der Verkehrsinfrastruktur ist eine Verdopplung der Emissionen.

Der Flughafenbau bewirkt auch zusätzlichen Verkehr auf Straßen; so soll der motorisierte Individualverkehr mit dem Ausbau um mind. 60 % steigen. Die HLFU führt zur Stickoxidbelastung durch den Ist-Betrieb des Flughafens aus: Der Flughafen stellt „eine entscheidende Quelle für die Stickoxide dar. Bei Einbeziehung des gesamten Kfz-Verkehrs in der Region Untermain macht der Flugverkehr ca. 10% der NO_x-Emissionen aus“ (Hessische Landesanstalt für Umweltschutz, Luftschadstoffbelastung auf dem Flughafen Frankfurt Main; Umweltplanung, Arbeits- und Umweltschutz, Heft 261, 1999).

Die von der Fraport AG im Raumordnungsverfahren vorgelegten Gutachten zu den Luftschadstoffen des Flugverkehrs prognostizieren nach dem Ausbau für zukünftig nur 650.000 Flugbewegungen/Jahr erhebliche gesundheitsrelevante Schadstoffmengen; Ulf Janicke (Luftschadstoffe – Flugverkehr G 7.3, S. 14) ermittelt maximale Jahresmittel für NO_x von 112 µg/cbm und Jahresemissionen von Stickoxiden von 4.700 Tonnen; Diegmann/ Pfäffin/ Wiegand (IVU, Luftschadstoffe G 7.4, S. A-108) prognostizieren für die gleiche Zahl von Flugbewegungen im Jahr 2015 für Feinstäube einen Jahresmittelwert von über 29 µg/cbm und für NO_x von über 130 µg/cbm für das Flughafengelände im Bereich des Terminals bzw. der Bahnen. Die Beziehung beider Gutachten wird beantragt.

3. Der Zweck der EU-Richtlinie

Der allgemeine Zweck der Richtlinie 1999/30/EG vom 22. April 1999 ist die Festlegung der Grundsätze für eine gemeinsame Strategie mit folgendem Ziel:

- Definition und Festlegung von Luftqualitätszielen für die Gemeinschaft im Hinblick auf die Vermeidung, Verhütung oder Verringerung schädlicher Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt insgesamt;
- Beurteilung der Luftqualität in den Mitgliedstaaten anhand einheitlicher Methoden und Kriterien;
- Verfügbarkeit von sachdienlichen Informationen über die Luftqualität und Unterrichtung der Öffentlichkeit hierüber, unter anderem durch Alarmschwellen;
- Erhaltung der Luftqualität, sofern sie gut ist, und Verbesserung der Luftqualität, wenn dies nicht der Fall ist.

Die Mitgliedstaaten ergreifen nach der Richtlinie die erforderlichen Maßnahmen, um die Einhaltung der Grenzwerte sicherzustellen. Die Mitgliedstaaten erstellen zudem Aktionspläne, in denen die Maßnahmen angegeben werden, die im Fall der Gefahr einer Überschreitung der Grenzwerte und/oder der

Alarmschwellen kurzfristig zu ergreifen sind, um die Gefahr der Überschreitung zu verringern und deren Dauer zu beschränken. Diese Pläne können, je nach Fall, Maßnahmen zur Kontrolle und, soweit erforderlich, zur Aussetzung der Tätigkeiten vorsehen, die zu einer Überschreitung der Grenzwerte beitragen, einschließlich des Kraftfahrzeugverkehrs.

Die Mitgliedstaaten erstellen nach der Richtlinie weiterhin die Liste der Gebiete und Ballungsräume, in denen die Werte eines oder mehrerer Schadstoffe die Summe von Grenzwert und Toleranzmarge überschreiten. Für diese Gebiete und Ballungsräume ergreifen die Mitgliedstaaten Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass ein Plan oder Programm ausgearbeitet oder durchgeführt wird, aufgrund dessen der Grenzwert binnen der festgelegten Frist erreicht werden kann.

4. Immissionswerte für Feinstaub

Der heute geltende Grenzwert für Feinstäube wurde im Tagesmittelwert im Jahr 2002 an 69 Tagen überschritten. Auch in den beiden Folgejahren 2003 und 2004 setzte sich diese Tendenz fort. Dies wird die beizuziehende Auskunft des zuständigen Landesamtes für Umwelt bestätigen.

5. Erforderliche verkehrsbezogene Maßnahmen

Der seit dem 1.1.2005 geltende PM-Immissionsgrenzwert macht bei seiner Überschreitung massive Reduzierungen des Pkw- und Lkw-Verkehrs erforderlich. Durchgreifende Verbesserungen des Umweltverbundes – Fuß, per Rad, Bus und Bahn – sind die Voraussetzung dafür und für ein Verkehrsmanagement. Bei Gefahr der Grenzwertüberschreitung liegt es z.B. nahe, nur Diesel-Pkw und -Lkw mit Partikelfilter (Pkw-Grenzwerte Euro IV/V: 0,0025 g/m³; Lkw/Busse: 0,003 µg/kWh) in die belasteten Stadtgebiete einfahren zu lassen. Das Land und die Stadt sowie die durch sie durch Planung oder Gesellschaftskapital beeinflussbare Organisationen sind gehalten, die Nachrüstung von Bussen mit Partikelfiltern durchzusetzen. Wegen der PM₁₀-Hintergrundbelastungen sind kleinräumliche Lösungen, die den Verkehr in weniger belastete Straßen abdrängen, Nass-Straßenreinigungen u.ä.m. keine tauglichen Lösungen.

6. Die Kritik des Luftreinhalteplanes

Luftreinhaltepläne zur Einhaltung der Schadstoffgrenzen, die in § 2 Abs. 2 bis 4, § 3 Abs. 2 bis 5, § 4 Abs. 2 bis 5, § 5 Abs. 2 bis 5, § 6 und § 7 der 22. BImSchV genannt sind, sind das primäre Instrumentarium zur langfristigen, dauerhaften Einhaltung auch der künftig geltenden Immissionswerte (§ 47 BImSchG). Bewertet wird hier die vorliegende Entwurfsfassung des „Luftreinhalteplanes für den Ballungsraum Rhein-Main“ vor. Dieser Entwurf ist schon zeitlich verspätet erstellt worden (a.). Er beruht auf einer lückenhaften Analyse der gegenwärtigen Luftverunreinigungen (b.). Der Entwurf ignoriert den Flughafenausbau als emissionsrelevante Planungsmaßnahme (c.) und unterlässt eine Prognose der Immissionen einer durch den geplanten Ausbau möglichen Vollauslastung des Frankfurter Flughafens mit einer Verdopplung von Flugbewegungen und Emissionen. Vor allem lässt der Entwurf effiziente Maßnahmen zur Vermeidung und Verminderung emittierenden Verkehrs vermissen (d.). Zudem spart der Entwurf Maßnahmen gegen die Zunahme des Luftverkehrs aus und verstößt damit gegen das Gebot, dass Maßnahmen in einem Luftreinhalteplan grundsätzlich gegen alle Emittenten zu richten sind, die zur Überschreitung der Immissionswerte und Toleranzmargen beitragen. Im Planentwurf werden kontraproduktive Maßnahmen wie emissionssteigernde Straßenplanungen festgelegt (e.). Der Planentwurf unterlässt wohlweislich eine Bewertung der Wirksamkeit seiner nicht zielführenden Maßnahmevorschläge (f.).

Dazu im Detail:

a. Überschreitung der normierten Frist zur Vorlage des Planes

Für die Berichterstattung an die Kommission der Europäischen Gemeinschaften übermittelt die nach Hessischem Landesrecht zuständige Behörde dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit soweit die Summen von Immissionsgrenzwerten und Toleranzmargen überschritten wurden, spätestens sieben Monate nach Jahresende die festgestellten Werte und die Zeitpunkte oder Zeiträume ihres Auftretens sowie die Ursachen für jeden einzelnen festgestellten Fall und spätestens 22 Monate nach Ablauf des Jahres, in dem die Werte festgestellt wurden, die Luftreinhaltepläne nach § 11 Abs. 3 der 22. BImSchV zur Einhaltung der Immissionsgrenzwerte ab den vorgesehenen Zeitpunkten.

Schon im Oktober 2004 war daher nach Abschluß der Öffentlichkeitsbeteiligung der endgültige Plan für die Reduzierung der im Jahr 2002 festgestellten Überschreitung von Immissionsgrenzwerten und Toleranzmargen der EU vorzulegen. Diese Zeitvorgabe wurde von der Hessischen Landesregierung missachtet. Heute ist die Datengrundlage des Jahres 2002 überholt und der Entwurf ist auf die vorliegenden Grenzwertüberschreitungen des Jahres 2003 zu beziehen.

b. Aussagekraft der Messstationen

Zur Überwachung der Immissionssituation in Hessen betreibt das Hessische Landesamt für Umwelt und Geologie (HLUG) ein landesweit ausgerichtetes Messnetz mit kontinuierlich arbeitenden Luftmessstationen. Bei der Platzierung verkehrsbezogener Messstationen wurde im Gebiet der Stadt Frankfurt am Main mit der Station Friedberger Landstraße kein repräsentativer Standort für die Abbildung der stärksten Verkehrsimmissionen auf Orte des dauernden Aufenthaltes von Menschen in Frankfurt gewählt. So weisen etwa die Standorte Frankfurt – Höhenstraße oder das Terminal des Frankfurter Flughafens stärkere Belastungen auf. Das Messnetz ist daher zu komplettieren, damit es die Konfliktschwerpunkte der PM10-Belastungen aus dem Verkehr für die Wohnnachbarschaft erfasst.

c. Ignorieren der Wirkungen des geplanten Flughafenausbaues

Ein Luftreinhalteplan hat zwingend Angaben zu den voraussichtlichen Entwicklungen der Belastung für Stickoxide und Feinststäube zu machen (Anlage 6 zur 22. BImSchV). Der Entwurf behauptet, „belastbare Erkenntnisse über konkrete Änderungen der Emissionen 2005 bis 2010 aus der Quellgruppe Flugverkehr liegen im Detail nicht vor.“ Der Entwurf des Luftreinhalteplanes ignoriert damit wesentlich die von der Landesregierung nicht zuletzt in der derzeit betriebenen Novellierung des Landesentwicklungsplanes unterstützte Planung des Ausbaues des Flughafens Frankfurt/Main nebst des Ausbaues

Flughafens Frankfurt/Main nebst des Ausbaues der Straßenverkehrsinfrastruktur im Großraum. Er ignoriert weiterhin die im Raumordnungsverfahren zum Ausbau des Flughafens Frankfurt (Main) von der Oberen Landesplanungsbehörde geprüften Prognosegutachten zur zukünftigen Entwicklung der Stickoxid- und Feinstaubbelastung für den Planfall eines Ausbaues des Flughafens um eine zusätzliche Landebahn Nordwest bei – im übrigen unterschätzten - 650.000 Flugbewegungen/Jahr.

d. Defizite bei den zu ergreifenden Maßnahmen

Regionen mit Grenzwertüberschreitungen haben unverzüglich einen Luftreinhalte- und Aktionsplan zu erstellen, der gezielte Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität beinhaltet. Maßnahmen in dem Luftreinhalteplan sind grundsätzlich gegen alle Emittenten zu richten, die zur Überschreitung der Immissionswerte und Toleranzmargen Beiträge liefern. Das Ermessen bei der Auswahl der Adressaten und Maßnahmen wird durch die gesetzlichen Vorgaben („Verursacheranteil“ und „Verhältnismäßigkeit“) erheblich dahin eingeschränkt (vgl. Reh binder, Die EU-Luftqualitätswerte im deutschen Immissionschutzrecht und die Zwänge zu deren Einhaltung, in: Luftreinhalteplan für den Ballungsraum Rhein-Main, Tagungsband, Juli 2004), dass gegen **a l l e** maßgeblichen Mitverursacher effiziente Maßnahmen zur Schadstoffminimierung zu ergreifen sind.

Der Planentwurf schöpft die gebotenen und möglichen Maßnahmen gegenüber den die Immissionen verursachenden Verkehrsträgern zur Einhaltung der Grenzwerte nicht aus. Zu den nicht angewandten Maßnahmen gehören unter anderem:

- (1) eine integrierte Stadt- und Verkehrsplanung, die das Konzept der „Region bzw. Stadt der kurzen Wege“ umsetzt, um überflüssige Verkehrsströme zu vermeiden,
- (2) Maßnahmen zur Vermeidung eines weiteren Luftverkehrs, aufgezeigt in der Stellungnahme des Verfassers zu „Fragen des Ältestenrates im Hearing des Hessischen Landtages zur Ausbauplanung für den Frankfurter Flughafen“ (Mai 2000),
- (3) Verkehrsvermeidung durch die zeitlich befristete bzw. dauerhafte Sperrung von besonders belasteten Straßen und Stadtteilen für den gesamten emittierenden Verkehr bzw. nur für Dieselfahrzeuge ohne Rußpartikelfilter (auf die *Arbeitshilfe* des Deutschen Städtetages „Reduzierung verkehrsbedingter Schadstoffbelastungen in den Städten“, den Abschlußbericht „Minderungspotentiale verschiedener Maßnahmen für PM10/PM2,5 und No_x im Straßenverkehr“ der LAI-UA „Verkehrsimmissionen“ und den Beitrag von Uwe Lahl, Verkehrsbeschränkungen als rechtlich zulässige Handlungsmöglichkeiten

der Luftreinhaltepolitik, ADAC Fachtagung vom 19.11.2004 wird Bezug genommen) und die

- (4) Verstärkung der Fließgeschwindigkeit des Verkehrs durch die Anordnung von Geschwindigkeitsbeschränkungen außerorts.

Mit der damit ausgeschlossenen kombinierten Nutzung aller oder einzelner dieser Maßnahmen verschenkt der Planentwurf wesentliche Möglichkeiten der wirksamen Schadstoffverminderung. Positive europäische Erfahrungen mit Verkehrsbeschränkungen in Athen, Stockholm und London werden so bewusst ignoriert.

e. Kontraproduktive Maßnahmevorschläge

Der Planentwurf führt mit dem Straßenneubau Maßnahmevorschläge an, die teilweise das angestrebte Ziel der zukünftigen Einhaltung der Grenzwerte nicht nur verfehlen, sondern zu einer weiteren Verschärfung der Emissionen führen. Das trifft etwa für den unter dem Ziel „Verkehr verträglich abwickeln“ angeführten geplanten Neubau von sieben Straßen und Knotenpunkten zu (Ziff. 7.5.2 C.).

Als Beispiel ist hier der Neubau der Bundesautobahn A 66 („Riederwaldtunnel“) anzuführen. Dieser Fernstraßenneubau würde zwar Verkehrsanteile des derzeitigen innerstädtischen Verkehrsnetzes aufnehmen, zugleich aber innerstädtische Flächen aus dem Osten des Ballungsraumes leichter erreichbar machen und so zusätzlichen Individualverkehr auf das innerstädtische Straßennetz ziehen sowie den modal split zu Lasten des emissionsärmeren öffentlichen Nahverkehrs verändern. Zudem würden die gebündelt abzuführenden Emissionen des Straßentunnels die betroffenen benachbarten Wohngebiete mit zusätzlichen Feinstaubfrachten konzentriert belasten.

Ein weiteres Beispiel sind die Westumgehung Unterliederbach und die Südumgehung Höchst, die neue Individualverkehrsströme aus dem Vordertaunus in das Stadtgebiet ziehen würden.

Zahlreiche Maßnahmen des Planentwurfs sind zudem inhaltlich so unbestimmt, dass sie sich rechtlich nicht als Grundlage für Entscheidungen der zuständigen Träger öffentlicher Verwaltung eignen, festgelegte Maßnahmen des Planes „durchzusetzen“ (§ 47 Abs. 6 BImSchG).

f. Fehlende Bewertung der Wirksamkeit der Maßnahmen

Der Entwurf des Luftreinhalteplanes verstößt gegen seine gesetzliche Aufgabenstellung, weil er wegen der fehlenden Prognosebewertung der Wirksamkeit seine Maßnahmevorschläge die Erfüllung des gesetzlichen Tatbestandsmerkmals unmöglich macht, dass in dem Plan alle „erforderlichen Maßnah-

„erforderlichen Maßnahmen“ (§ 47 Abs. 1 BImSchG) festzulegen sind. Das Maß der Erforderlichkeit lässt sich nur bestimmen, wenn die Effizienz der Maßnahmen methodisch nachprüfbar prognostiziert wird. Weil der Planentwurf auf eine solche methodisch nachprüfbare Prognose verzichtet, kann er die Notwendigkeit weitergehender Maßnahmen wie Verkehrssperrungen für einzelne Hauptverkehrsstraßen und Wohngebiete ignorieren.

g. Zusammenfassende Bewertung der Aktivitäten der Beschwerdegegner

Der Entwurf des Luftreinhalteplanes basiert auf veralteten Daten und ignoriert die Grenzwertüberschreitungen des Jahres 2003.

Der Entwurf verfehlt die gesetzliche Aufgabenstellung der dauerhaften Verminderung von Luftverunreinigungen und widerspricht den Anforderungen der 22. BImSchV.

Der Entwurf versäumt es, den Städten und Gemeinden im Ballungsraum Rhein-Main mit effizienten Maßnahmen auch wirksame Instrumente in die Hand zu geben, um die Luftgrenzwerte zum Schutz der Gesundheit insbesondere zu Feinststäuben zukünftig einhalten zu können.

Der Planentwurf wird durch die Aussparung gebotener, aber unpopulärer Fahrverbote die Städte im Ballungsraum Rhein-Main in einen das Gesundheitsrecht der Bürger missachtenden Rechtszustand und in eine Flut von absehbaren Prozessniederlagen führen, denn ab dem 1. Januar 2005 können Anwohner viel befahrener Straßen die Einhaltung der Feinstaub-Grenzwerte gegenüber ihren Stadtverwaltungen vor den Verwaltungsgerichten einklagen.

Der Entwurf unterschlägt die gebotenen planungsrechtlichen Festlegungen zur Vermeidung eines weiteren Anstieges des Luftverkehrs und von Kriterien zur Auswahl geeigneter Standorte für neue Lande- und Startbahnen sowie Terminals. Solche Festlegungen wären bei der Novellierung des Landesentwicklungsplanes und der Planung des Ausbaues des Flughafen Frankfurt (Main) zwingend „zu berücksichtigen“ (§ 47 Abs. 6 Satz 2 BImSchG).

Indem der Planentwurf planungsrechtliche Festlegungen zur Reduzierung der Stickoxid- und Feinstaubimmissionen unterlässt, schafft er ein Hindernis für die Planfeststellung der von der Fraport AG beantragten Maßnahmen zum Ausbau des Flughafens Frankfurt (Main), weil die Planfeststellungsbehörde

damit wegen der Grenzwertüberschreitungen gehalten ist, den Antrag der Fraport AG abzulehnen. Dies ist eine ungewollte wirksame Maßnahme des Planentwurfs zur effizienten Emissionsminderung.

Der Entwurf unterlässt es, einen effizienten Beitrag zur Senkung der erheblichen externen Gesundheitskosten der Verkehrsimmissionen zu leisten.

Der Entwurf des Luftreinhalteplan verstößt gegen die EU-Luftqualitäts-Richtlinie und deren 1. Tochterrichtlinie (1999/30/EG). Der untaugliche Entwurf ist daher durch den Bundesminister für Umwelt oder spätestens durch die EU-Kommission zwingend zu beanstanden.

7. Externe Gesundheitskosten unterlassener Schadstoffminderung

Die Untätigkeit der Beschwerdegegnerin in der Minderung der Feinstaubimmissionen belastet die öffentliche Hand mit externen Gesundheitskosten in Milliardenhöhe. Verkehrsmotoren sind heute in der Bundesrepublik Deutschland die wichtigste Ursache der Luftverschmutzung und des Lärms. Seit Jahrzehnten ist durch zahlreiche epidemiologische Untersuchungen bekannt, daß durch Luftschadstoffe aus dem Verkehr eine Vielzahl von Krankheiten in der Bevölkerung entsteht. Die dadurch entstehenden volkswirtschaftlichen Kosten berechnen Teufel et. al. im Bericht des Umwelt- und Prognose-Institutes UPI „Externe Gesundheitskosten des Verkehrs in der Bundesrepublik Deutschland“. Die Berechnung ergibt, daß in der Bundesrepublik Deutschland u.a. über 25 000 Menschen pro Jahr durch die Feinstaub-Emissionen des Verkehrs getötet werden. Das sind fast dreimal so viele, wie durch Verkehrsunfälle umkommen. Insgesamt weist der Bericht nach, dass sich die Kosten durch konventionelle Schadstoffe aus dem Verkehr auf einen Betrag von 14 Milliarden Euro pro Jahr addieren. Dabei werden die volkswirtschaftlichen Kosten von Krebserkrankungen und Gesundheitsschäden durch Sommersmog noch nicht erfasst.

Die durch die Schadstoffe des Verkehrs verursachten Gesundheitskosten sind in den heutigen Preisen des Verkehrs nicht enthalten. Sie werden durch das Gesundheitswesen, die allgemeine Volkswirtschaft und von den durch Gesundheitsschäden betroffenen Menschen getragen. Sie entsprechen umgerechnet durchschnittlich 180 Euro pro Einwohner und Jahr. Der Entwurf des Luftreinhalteplanes unterlässt es, einen effizienten Beitrag zur Senkung dieser Kosten zu liefern.

8. Die vergeblichen Forderungen des Beschwerdeführers

Der Beschwerdeführer hat vom Magistrat der Stadt Frankfurt in den vergangenen Jahren mehrfach wirksame Schritte zur Minderung der Luftbelastung

Luftbelastung insbesondere auch durch Feinstäube gefordert (vgl. u.a. die Anträge „Die Krebs- und Gesundheitsrisiken der Flugzeugabgase für die Bevölkerung ermitteln! Jährlich über die Gesundheitsrisiken des Luftverkehrs berichten!“ (November 2001), „Verkehrsempfehlungen des Deutschen Städtetages – Handeln Sie, Frau Roth!“ vom 28.10.2004). Der Magistrat der Stadt Frankfurt am Main hat all diese Forderungen bis heute ignoriert

9. Konsequenzen der Vertragsverletzung

Wegen der genannten Gemeinschaftsrechtsverstöße ist die Kommission aufgefordert, ein Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 226 EGV gegen die Bundesrepublik Deutschland einzuleiten. Die Kommission ist die Hüterin der Verträge nach Art. 211 EGV. Das Land Hessen und die Stadt Frankfurt am Main und damit die Bundesrepublik Deutschland verstoßen in schwerwiegender und nachhaltiger Weise gegen EU Richtlinie. Die Untätigkeit gefährdet die Gesundheit und das Leben vieler tausend Anwohner von Hauptverkehrsstraßen in der Stadt Frankfurt am Main.

Eine Duldung der Gemeinschaftsrechtsverletzungen würde eine erhebliche Vorbildfunktion für andere Ballungsräume und Großstädte in den Mitgliedsstaaten haben.

Die Akzeptanz der EU-Richtlinie würde hierdurch nachhaltig gemindert. Bei derartig schwerwiegenden Verstößen muss davon ausgegangen werden, dass sich das Ermessen der Kommission zur Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens zu einer Pflicht verdichtet.

Matthias Möller-Meinecke
Fachanwalt für Verwaltungsrecht