

Wissenschaftliche Beiträge
aus dem Tectum Verlag

Reihe Rechtswissenschaften

Wissenschaftliche Beiträge
aus dem Tectum Verlag

Reihe: Rechtswissenschaften
Band 72

Anna Kröner

**Effektivitätsanforderungen
an die Lärmaktionsplanung**

Straßenverkehrslärm in Ballungsräumen
und an Hauptverkehrsstraßen

Tectum Verlag

Anna Kröner

**Effektivitätsanforderungen an die Lärmaktionsplanung.
Straßenverkehrslärm in Ballungsräumen und an Hauptverkehrsstraßen**

Wissenschaftliche Beiträge aus dem Tectum Verlag

Reihe: Rechtswissenschaften; Band 72

Zugl. Diss. Universität Osnabrück 2013

Umschlaggestaltung: Mareike Gill | Tectum Verlag

Satz und Layout: Mareike Gill | Tectum Verlag

© Tectum Verlag Marburg, 2014

ISBN 978-3-8288-6120-6

(Dieser Titel ist zugleich als gedrucktes Buch
unter der ISBN 978-3-8288-3422-4 im Tectum Verlag erschienen.)

Besuchen Sie uns im Internet

www.tectum-verlag.de

www.facebook.com/tectum.verlag

Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Angaben sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Für meinen Großvater

Heinz Salmon

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde vom Fachbereich Rechtswissenschaften der Universität Osnabrück im Sommersemester 2013 als Dissertation angenommen. Bei der Veröffentlichung handelt es sich um ein überarbeitetes Manuskript, dessen letzte Teile im März 2014 fertig gestellt wurden. Rechtsprechung und Literatur sind bis zu diesem Zeitpunkt berücksichtigt.

An erster Stelle möchte ich mich ganz herzlich bei meiner Doktor Mutter, Frau Prof. Dr. Pascale Cancik, für die gute Betreuung meiner Arbeit bedanken. Mit großem Engagement hat sie mich bei der Erstellung dieser Arbeit mit wertvollen Hinweisen gefördert und mir eine lehrreiche Zeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin an ihrem Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften ermöglicht.

Mein Dank gilt zudem Herrn Prof. Dr. Oliver Dörr, LL.M. für seine weiterführenden Anregungen zu den europarechtlichen Aspekten der Arbeit und eine zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Bei meinen Kolleginnen und Kollegen vom Lehrstuhl möchte ich mich für eine wundervolle Zeit in toller Arbeitsatmosphäre bedanken. Mein Dank gilt insbesondere Frau Christine Schneider für eine gute Zusammenarbeit und eine angenehme Bürogemeinschaft.

Herzlicher Dank gilt meinen Freundinnen und Freunden. Dabei denke ich vor allem, aber nicht ausschließlich, an Dr. Kirsten Meyer und Ass. Jur. Franziska Lietz, LL.M., Ihnen danke ich für viele hilfreiche fachliche Diskussionen und Anregungen.

Ganz besonders möchte ich mich auch bei meiner Familie bedanken. Insbesondere meinen Eltern Birgit Kröner und Dr. Egbert Kröner und meinem Bruder Tonio Kröner, die mich mit vollem Einsatz unterstützt und mich durch ihr Vertrauen darin bestärkt haben meinen bisherigen Lebensweg so und nicht anders mit großem Zutrauen zu gehen. Mein ganz besonderer Dank gilt aber meinem Großvater, Heinz Salmon, der mich dazu ermutigt hat die Chance, die in dieser Arbeit steckt, zu ergreifen. Ihm ist diese Arbeit gewidmet, da er nie die Chance hatte einen Hochschulabschluss zu machen, geschweige denn einen Dokortitel zu erlangen, es aber ihm zu verdanken ist, dass nicht nur seinen Kinder alle Türen offen standen, sondern auch allen seinen Enkeln.

Hannover, im März 2014

Anna Kröner, LL. M.

Inhaltsverzeichnis

Darstellungsverzeichnis	XXI
Abkürzungsverzeichnis	XXIII
Einführung	1
I. Einführung in die Problematik.....	1
II. Ziel der Arbeit.....	5
III. Stand der Forschung.....	6
IV. Gang der Untersuchung	10
V. Begriffe	15
1. „Maßnahmen“	15
2. Implementierung, Umsetzung und Verwirklichung von Maßnahmen	17
3. Ballungsräume.....	18
4. Orte in der Nähe von Hauptverkehrsstraßen	19
5. Ruhige Gebiete.....	20

1. Teil: Ausgangssituation der Lärmaktionsplanung 23

- I. Unterschiedliche Konzepte beim Lärmschutz in Deutschland und Europa vor historischem Hintergrund ... 24
 - 1. Deutsches Lärmschutzrecht vor Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie 24
 - 2. Entstehung der Umgebungslärmrichtlinie 29
 - a) Fünftes Umweltaktionsprogramm 30
 - b) Grünbuch über die künftige Lärmschutzpolitik der Gemeinschaft 31
 - c) Weißbuch „Die europäische Verkehrspolitik bis 2010“ 33
 - d) Umgebungslärmrichtlinie 34
 - 3. Unterschiede im Lärmminderungsansatz zwischen Deutschland und Europa 35
 - 4. Vergleich der Lärmaktionsplanung mit nationalen Planungsinstrumenten 37
- II. Stand der Umsetzung und Implementierung der Umgebungslärmrichtlinie in Deutschland 41
 - 1. Umsetzung im BImSchG und in Landesregelungen 42
 - a) Zuständigkeiten 43
 - b) Vorgaben und Empfehlungen zur Durchführung der Lärmaktionsplanung 45
 - c) Unterstützung der Gemeinden 48
 - d) Kosten der Lärmaktionsplanung 49
 - 2. Vergleich zur früheren Lärmminderungsplanung 49
 - 3. Stand der Planung anhand von Praxisbeispielen 54
 - a) Ballungsräume 55
 - aa) Stuttgart 57
 - bb) Halle 57
 - cc) Düsseldorf 58
 - dd) Hannover 59
 - ee) Hamburg 60

b) Orte in der Nähe von Hauptverkehrsstrecken.....	61
aa) Hessen	63
bb) Niedersachsen	65
c) Ruhige Gebiete	66
4. Bisher in den Plänen vorgesehene Maßnahmen und deren Verwirklichung.....	67
a) Verhaltensbezogene Maßnahmen	69
b) Quellenbezogene Maßnahmen.....	74
c) Städtebauliche Maßnahmen	76
III. Abschnittsergebnis.....	77

**2. Teil: Effektivitäts- und Verbindlichkeitsanforderungen
an die Lärmaktionsplanung 79**

I. Konzept: Effektivität durch Verbindlichkeit	80
II. Verhältnis der nationalen Rechtsordnung zum Unionsrecht	84
1. Unionsrecht als selbständige Rechtsordnung	84
2. Durchführung des Unionsrechts durch nationale Organe.....	85
III. Effektivitätsanforderungen des Unionsrechts	87
1. Auslegung des Unionsrechtes nach den Grundsätzen des effet utile.....	88
a) effet utile	89
b) Einschränkungen des effet utile	91
aa) Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung	92
bb) Subsidiaritätsgrundsatz	93
cc) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	93
dd) Grundsatz der mitgliedstaatlichen Durchführung des Unionsrecht	94
c) Ergebnis.....	97
2. Vorrang des Unionsrechtes.....	97

3.	Auslegung und Fortbildung des nationalen Rechts.....	99
a)	Auslegung	100
b)	Rechtsfortbildung.....	101
4.	Richtlinienkonforme Anwendung.....	102
5.	Nichtanwendungspflicht und unmittelbare Wirkung.....	102
IV.	Anforderungen der Umgebungslärmrichtlinie	104
V.	Anforderungen aus nationalen Grundrechten.....	105
1.	Grundrechte lärmbeeinträchtigter Bürger.....	107
a)	Abwehrdimension der Grundrechte.....	107
b)	Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG – Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit	110
aa)	Bagatelldimension.....	111
bb)	Keine finale und direkte Beeinträchtigung	115
c)	Art. 14 GG – Eigentumsfreiheit	117
d)	Art. 2 Abs. 1 GG – Allgemeine Handlungsfreiheit	119
2.	Abwehrrechte gegen Lärmschutz.....	120
3.	Art. 20a GG – Staatszielbestimmung Umweltschutz	122
4.	Zwischenergebnis	123
VI.	Verbindlichkeitsanforderungen aus der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie.....	124
1.	Rechtsstellung aus Art. 28 Abs. 2 GG	124
2.	Verfassungsmäßigkeit der Aufgabenzuweisung an die Gemeinden	125
a)	Verstoß gegen Art. 84 Abs. S. 6 GG.....	126
b)	Verstoß gegen die Kompetenzordnung nach Art. 83 und Art. 84 Abs. 1 GG	126
c)	Zuweisung an andere Hoheitsträger	130
d)	Ergebnis.....	130
3.	Bestehen und Umfang eines Verwirklichungs- anspruchs	131

VII. Abschnittsergebnis.....	132
3. Teil: Effektivität der Lärmaktionsplanung durch Planerstellung.....	135
I. Praxisproblem: Auslösen der Planungspflicht	136
1. Ansätze und Anforderungen der Umgebungslärmrichtlinie	138
a) Allgemeine Anforderungen der Umgebungslärmrichtlinie.....	138
b) Managementansatz	139
c) Räumlicher Planungsansatz.....	144
d) Grenzwerte und Auslöseschwellen in der Richtlinie.....	147
2. Umsetzung ins nationale Recht	150
3. Praktische Implementierung der Richtlinienansätze	151
4. Ergebnis	153
II. Praxisproblem: Der räumliche Umfang der Planungspflicht bei Ballungsräumen und die dafür zuständigen Stellen.....	155
1. Räumlicher Planungsansatz	156
a) Anforderungen der Umgebungslärmrichtlinie.....	156
b) Umsetzung im nationalen Recht.....	157
2. Planerstellung durch eine Behörde pro Ballungsraum.....	159
a) Anforderungen der Umgebungslärmrichtlinie.....	159
b) Umsetzung im nationalen Recht.....	161
3. Auswirkungen auf die Praxis	161
a) Stuttgart	162
b) Düsseldorf	163
c) Halle, Hannover, Hamburg	164
4. Ergebnis	166
III. Praxisproblem: Verhältnis der Planungspflichten von Ballungsräumen zu der von Hauptverkehrsstraßen.....	167

1. Anforderungen der Umgebungslärmrichtlinie	168
2. Umsetzung im nationalen Recht	170
3. Ergebnis	170
VI. Abschnittsergebnis.....	171

4. Teil: Effektivität der Lärmaktionsplanung durch Aufnahme von Maßnahmen in den Lärmaktionsplan 173

I. Pflicht zur Aufnahme von Maßnahmen in den Lärmaktionsplan	173
1. Auslegung des Ermessens in § 47d Abs. 2 BImSchG	174
a) Anforderungen der Umgebungslärmrichtlinie.....	175
b) Umsetzung im nationalen Recht.....	176
2. Pflicht zur Aufnahme von Maßnahmen bei einem Lärmschutzbedürfnis	177
a) Anforderungen der Umgebungslärmrichtlinie.....	177
b) Umsetzung im nationalen Recht.....	179
3. Zwischenergebnis	179
II. Pflicht zur Aufnahme von Maßnahmen einer bestimmten Qualität.....	180
1. Anforderungen der Umgebungslärmrichtlinie	181
a) Verbindliche Maßnahmenverwirklichung bei einem Lärmschutzbedürfnis	181
b) Abgestimmtes Gesamtkonzept zur effektiven Lärminderung	183
2. Umsetzung im nationalen Recht	186
a) Verbindliche Maßnahmenverwirklichung.....	186
aa) Plan-Anordnungen	187
(1) Definition	187
(2) Verbindlichkeit.....	187
bb) Planungsrechtliche Festlegungen.....	189

(1) Definition	189
(2) „Berücksichtigen“	189
(3) Abweichende Bewertung für die Bauleitplanung	194
(4) Erfasste Pläne	195
cc) Politische Absichtserklärungen.....	197
(1) Definition	197
(2) (Faktische) Verbindlichkeit.....	198
(3) Effektivität durch faktische Verbindlichkeit.....	201
dd) Langfristige Strategien	202
(1) Definition nach der Umgebungslärmrichtlinie.....	202
(2) (Faktische) Verbindlichkeit nach Anwendung in der Praxis.....	203
b) Definition eines Lärmschutzbedürfnisses.....	205
c) Abgestimmtes Gesamtkonzept	209
3. Praxis	210
III. Abschnittsergebnis.....	215
5. Teil: Effektivität der Lärmaktionsplanung durch Verwirklichung der Maßnahmen.....	217
I. Anforderungen der Umgebungslärmrichtlinie	218
II. Rechtsregimes der Maßnahmenverwirklichung im nationalen Recht	219
1. Anordnungen und Entscheidungen.....	221
a) Straßenrecht	221
aa) Straßenbaulast	222
(1) Zuständigkeit generell.....	223
(2) Zuständigkeit für Ortsdurchfahrten.....	225
(3) Zuständigkeit für Ortsumgehungen	227
bb) Veränderung des Nutzungsumfanges durch Widmung	228

b)	Straßenverkehrsrecht	229
aa)	Tatbestandsvoraussetzungen von § 45 StVO – allgemein.....	230
bb)	Zuständigkeit.....	234
cc)	§ 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO – Schutz der Wohnbevölkerung	235
dd)	§ 45 Abs. 1a StVO – Gebiets- und Anlagenschutz	236
ee)	§ 45 Abs. 1b S. 1 Nr. 3, 1 Alt. StVO – Kennzeichnung von Fußgängerzonen.....	237
ff)	§ 45 Abs. 1b S. 1 Nr. 3, 2 Alt. StVO – Kennzeichnung verkehrsberuhigter Bereiche.....	238
gg)	§ 45 Abs. 1b S. 1 Nr. 5, 1. Alt. StVO – Schutz der Bevölkerung	239
hh)	§ 45 Abs. 1b S. 1 Nr. 5, 2 Alt. StVO – städtebauliche Entwicklung.....	240
ii)	§ 45 Abs. 1c StVO – Tempo-30-Zonen	242
c)	Recht der kommunalen Wirtschaftstätigkeit.....	243
aa)	Öffentlicher Personennahverkehr	244
bb)	Parkeinrichtungen	246
2.	Planungen	246
a)	Planung von Verkehrswegen.....	247
b)	Bauleitplanung	250
aa)	Bauliche Schutzmaßnahmen im Flächennutzungs- plan.....	252
bb)	Bauliche Schutzmaßnahmen im Bebauungsplan	253
(1)	§ 9 Abs. 1 Nr. 2 BauGB i. V. m. § 22 BauNVO Bauweise	254
(2)	§ 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB Nutzungsanordnung	255
(3)	§ 9 Abs. 1 Nr. 25 a) BauGB Straßenbegleitgrün	257
c)	Kommunale Verkehrskonzepte.....	257
III.	Praxis.....	260
1.	Stand der Maßnahmenverwirklichung	260
2.	Beteiligung der Fachbehörden.....	263

IV. Abschnittsergebnis.....264

**6. Teil: Verbindlichkeitshindernisse
und Lösungsansätze..... 269**

I. Verbindlichkeitshindernisse 269

1. Fehlen eines kohärenten Lärmschutzsystems270

2. Wirkung für andere Träger öffentlicher Belange..... 272

 a) Verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung
 zwischen Bund und Ländern273

 b) Grundsatz der Kompetenzbeachtung.....273

 c) Umfang einer möglichen Bindung277

 aa) Gestaltungswirkung kompetenzgerecht erlassener
 Lärmaktionspläne.....277

 bb) Verbindlichkeit aufgrund der kommunalen
 Selbstverwaltungsgarantie.....281

 cc) Bindung an die Richtlinienvorgaben 284

 d) Differenzierte Kompetenzzuordnung284

3. Ermessen285

 a) Grundlagen286

 b) Ermessen bei vorausgegangener Lärmaktionsplanung.... 287

 c) Zwischenergebnis291

4. Außenwirkung292

5. Wirkung für die Finanzhaushalte295

II. Zwischenfazit..... 298

III. Grundlagen für Lösungsansätze 301

 1. Unionsrechtliche Anforderungen.....301

 2. Nationale Anforderungen 301

 a) Grenzen aus der Staatsstruktur..... 302

 aa) Gewaltenteilung 302

 bb) Bundesstaatsprinzip..... 303

 cc) Rechtsstaatsprinzip 304

dd) Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	304
ee) Kommunale Selbstverwaltungsgarantie	305
c) Wahrung der Rechtsregimes	306
IV. Lösungen für die Probleme bei der Planerstellung	306
V. Lösungen für die Probleme beim Festlegen von Maßnahmen	308
VI. Lösungen für die Probleme bei der Maßnahmen- verwirklichung	308
1. Unmittelbare Anwendung der Richtlinie.....	309
2. Richtlinienkonforme Anwendung des deutschen Rechts	309
a) Auslegung des § 47 Abs. 6 BImSchG.....	309
b) Analoge Anwendung von § 47 Abs. 4 S. 2 BImSchG – Beteiligungspflicht	312
aa) Grundlagen von Beteiligung und Koordination	315
bb) Anforderungen aus nationalen Vorgaben an eine Koordination in der Lärmaktionsplanung	318
(1) Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	319
(2) Recht der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie	320
(3) Rechtsstaatsprinzip	321
(4) Solidargemeinschaft des Bundes und der Länder.....	322
cc) Bindung durch Einvernehmen	325
(1) Rechtscharakter von Verwaltungserklärungen.....	325
(2) Regelungsinhalt von Verwaltungserklärungen	327
(3) Bindungswirkung von Verwaltungserklärungen	330
3. Zwischenfazit	334
4. Ermächtigungsgrundlagen zum Lärmschutz.....	335
5. Gesetzliche Verankerung von Verfahrensvorgaben.....	337
6. Erlass bindender Grenzwerte.....	343
7. Bereitstellung von Finanzmittel	346
VII. Abschnittsergebnis.....	347

Ergebnis und Ausblick.....	349
Literaturverzeichnis	353
Internetquellen-Verzeichnis	381

Darstellungsverzeichnis

Darstellung 1:	Zeitlicher Ablauf der Durchsetzung der Umgebungslärmrichtlinie.....	21
Darstellung 2:	Zuständigkeiten für die Lärmaktionsplanung in den Bundesländern.....	43
Darstellung 3:	Vorgaben für die Planerstellung der Bundes- länder und des UBA.....	45
Darstellung 4:	Unterschiede zwischen der Lärmminde- rungsplanung ab 1990 und ab 2005	53
Darstellung 5:	Ballungsraum Stuttgart.....	162
Darstellung 6:	Nordrhein-Westfalen.....	164
Darstellung 7:	Ballungsraum Hamburg	165
Darstellung 8:	Immissionsgrenzwerte der 16. BImSchV	206
Darstellung 9:	Immissionsgrenzwerte der VLärmSchR97	207

Abkürzungsverzeichnis

a. F.	alte Fassung
Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
AdR	Ausschuss der Regionen der Europäischen Union
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Preuß. AllGewO	Allgemeine preußische Gewerbe-Ordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
AtG	Atomgesetz
Aufl.	Auflage
BAB	Bundesautobahn
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauR	Baurecht
BayImSchG	Bayerisches Immissionsschutzgesetz
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
Bbg	Brandenburg
Bd.	Band
Bearb.	Bearbeiter/in
Beschl.	Beschluss
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBL.	Bundesgesetzblatt

BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BImSchV	Bundes-Immissionsschutzverordnung
BMU	Bundesumweltministerium
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BR-Drs.	Bundesratsdrucksachen
BReg	Bundesregierung
BT-Drs.	Bundestagsdrucksachen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BW	Baden-Württemberg
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
d. h.	das heißt
DAR	Deutsches Autorecht
dB(A)	Dezibel A-Bewertung
DIN	Deutsches Institut für Normung
Diss.	Dissertation
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
Dt.	deutsche
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
E	Entscheidung
e. V.	eingetragener Verein
EFRE	Europäischer Fond für regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
endg.	endgültig
ESVGH	Entscheidungssammlung des hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungs- gerichtshofs Baden-Württemberg
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuR	Europarecht

EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EZB	Europäische Zentralbank
f.	folgend
FDP	Freie Demokratische Partei
ff.	folgende
Fn.	Fußnote
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
GenTG	Gentechnikgesetz
GewArch	Gewerbearchiv
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO NW	Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
Habil.-Schr.	Habilitationsschrift
Hrsg.	Herausgeber
HStrG	Hessisches Straßengesetz
HV	Hessische Verfassung
HWG	Hamburgisches Wegegesetz
i. S. d.	Im Sinne des
i. S. v.	Im Sinne von
i. V. m.	In Verbindung mit
JÖR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JuS	Juristische Schulung
JZ	JuristenZeitung
Kap.	Kapitel
KFZ	Kraftfahrzeug
km	Kilometer
km ²	Quadratkilometer
KommP	KommunalPraxis
LAI	Länderausschuss für Immissionsschutz
L _{den}	Level day, evening, night
lit.	littera
LKW	Lastkraftwagen
L _{night}	Level night
LSA	Land Sachsen-Anhalt
LStrG	Landesstraßengesetz

MBL.	Ministerialblatt
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
M-V	Mecklenburg-Vorpommern
Nds.	Niedersachsen
Nds.VBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NNVG	Niedersächsisches Nahverkehrsgesetz
NordÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht in Nord- deutschland
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NStrG	Niedersächsisches Straßengesetz
NUVPG	Niedersächsisches Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
NV	Niedersächsisches Verfassung
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Recht- sprechungs-Report
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
NZV	Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht
OMT	Outright Monetary Transactions
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖPNVG	Gesetz über den öffentlichen Personennah- verkehr
OVG	Oberverwaltungsgericht
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
PolVS	Politische Vierteljahresschrift
RdErl	Runderlass
RegG	Gesetz zur Regionalisierung des Personen- nahverkehrs
RegioHanG	Gesetz über die Region Hannover
RL	Richtlinie
RLS-90	Richtlinie für den Lärmschutz an Straßen
Rn.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz
Rs.	Rechtssache

S.	Seite
Sächs	Sächsisch(es)
SARO	Sachverständigen Ausschuss für Raumordnung
SH	Schleswig-Holstein
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts erster Instanz
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
StrG	Straßengesetz
StrWG	Straßen- und Wegegesetz
StVO	Straßenverkehrsordnung
t	Tonne
TA	Technische Anleitung
TanspR	Transportrecht
TEHG	Treibhausgasemissionshandelsgesetz
teilw.	teilweise
u. a.	unter anderem
UBA	Umweltbundesamt
UL-RL	Umgebungslärmrichtlinie
Umw	Umwelt
Univ.	Universität
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
Urt.	Urteil
UTR	Umwelt- und Technikrecht
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
v.	vom
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VDI	Verein Deutscher Ingenieure
Verf.	Verfasser
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
Vgl.	vergleiche
VkBL	Verkehrsblatt
VLärmSchR97	Richtlinien für den Verkehrslärmschutz an Bundesfernstraßen in der Baulast des Bundes
VO	Verordnung
VR	Verwaltungs-rundschau
VRS	Reihe Verwaltungsrechts-Sammlung

VVDStRL	Veröffentlichungen des Vereins der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwV	Verwaltungsvorschrift
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WHI	Walter Hallstein-Institut
WiVerw	Wirtschaft- und Verwaltung
WSA	Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss
z. B.	zum Beispiel
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht
ZfL	Zeitschrift für Lebensrecht
Ziff.	Ziffer
Zugl.	zugleich
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht
Zust.	Zuständigkeit

Einführung

I. Einführung in die Problematik

Die Lärmaktionsplanung als Ansatz für einen umfassenden Lärmschutz ist Gegenstand kontroverser Diskussionen auf nationaler aber auch europäischer Ebene.¹

In einer Lärmumfrage des Umweltbundesamtes (UBA) von 2011 wird Straßenverkehrslärm als Beeinträchtigungsursache Nummer eins genannt. Damit rangiert der Straßenverkehrslärm vor dem Fluglärm und dem Schienen- und Gewerbelärm.² Nur 17% der Befragten gaben an, von Straßenverkehrslärm überhaupt nicht beeinträchtigt zu sein, hochgradig oder wesentlich beeinträchtigt fühlen sich demgegenüber 36% bzw. 59% der Befragten.³ Innerhalb der EU waren Schätzungen zufolge bereits 1996 20% der Bevölkerung Lärmpegeln von 65 dB(A) ausgesetzt, also beinahe 80 Mio.

1 Vgl. u. a. Spiegel-Online, Lärmforschung: Wenn Geräusche bloß noch nerven, online; Spiegel-Online, Neue Lärmgrenzwerte für Autos: Die volle Dröhnung, online; Frankfurter Allgemeine Zeitung, Auswirkungen von Lärm, 24.8.2012, online.

2 UBA, Auswertung der Online-Lärmumfrage des UBA, S. 8, 11, online.

3 „Hochgradig belästigt“ fasst die Kategorien „äußerst belästigt“ und „stark belästigt“ zusammen; „wesentlich belästigt“ fasst die Kategorien „äußerst belästigt“, „stark belästigt“ und „mittelmäßig belästigt“ zusammen. UBA, Auswertung der Online-Lärmumfrage des UBA, S. 5

Menschen. Solche Lärmpegel werden von Wissenschaftlern als nicht hinnehmbar bewertet. Etwa doppelt so viele Menschen lebten in einem Bereich wesentlicher Belästigung mit Lärmpegeln von 55 bis 65 dB(A).⁴ Diese Belastung weiter Teile der Bevölkerung durch Verkehrslärm bringt hohe „soziale Kosten“ mit sich. Die EU schätzt diese auf europaweit 40 Mrd. € pro Jahr.⁵

Aus diesem Grunde wurde im Jahre 2002 die Umgebungslärmrichtlinie erlassen⁶, sie wurde im sechsten Teil des Bundes-Immissionsschutzgesetzes in den §§ 47a bis 47f BImSchG in deutsches Recht umgesetzt und muss nun durch die Verwaltung vollzogen werden.

Durch die vom europäischen Recht als ersten Schritt vorgegebene Lärmkartierung soll zunächst die Lärmbelastung in Europa erfasst und die Öffentlichkeit über ihre Lärmsituation informiert werden. Erfasst werden der Lärm des Straßenverkehrs, von Flughäfen und Eisenbahnen sowie der Gewerbelärm. Aufgrund der Ergebnisse dieser Lärmkartierung sind in den sich anschließenden Lärmaktionsplänen Maßnahmen vorzusehen, durch die „schädliche Auswirkungen einschließlich Belästigung durch Umgebungslärm verhindert, ihnen vorgebeugt oder gemindert“ werden sollen.⁷ Diese Maßnahmen sind im Lärmaktionsplan zu einem geeigneten Gesamtpaket zu verbinden. Dieses Paket kann beispielsweise die Einführung von Geschwindigkeitsbeschränkungen oder die Errichtung von Schallschutzwänden vorsehen. Die Umgebungslärmrichtlinie gibt dabei keine zu erreichenden Lärmgrenzwerte vor, sondern fordert allgemein ein „hohes Gesundheits- und Umweltschutzniveau“ und stellt damit Anforderungen an eine bestimmte Umweltqualität.⁸ Diese sollen von den zuständigen Behörden verwirklicht, also in konkrete Verhaltenspflichten und die Planung baulicher Anlagen umgesetzt werden.

Die Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie in das nationale Recht ist durch einen eigenen Teil im Bundes-Immissionsschutz-

4 Grünbuch, Künftige Lärmschutzpolitik, KOM(96) 540 endg.

5 Kommissionsbericht v. 1.6.2011, KOM (2011), 321 endg. 2 f.

6 RL 2002/49/EG, ABl. L 189 vom 18.7.2002, S. 12–25.

7 Art. 1 Abs. 1 UL-RL.

8 So 1. Erwägungsgrund, Art. 1 Abs. 1 lit. c) UL-RL.

gesetz⁹ derart erfolgt, dass die Lärmaktionspläne keine Ermächtigungsgrundlagen für die vorgesehenen Maßnahmen bereitstellen, sondern bestehende Ermächtigungsgrundlagen aus dem BImSchG oder anderen Gesetzen in Bezug nehmen. Die Aufgabe der Aufstellung von Lärmaktionsplänen ist in der deutschen Umsetzung überwiegend den Gemeinden zugewiesen worden.¹⁰ Bei der Lärminderung handelt es sich allerdings um eine Querschnittsaufgabe, die sich Vorgaben einer Vielzahl von Rechtsregimen zu Nutze macht und damit verbunden auch in die Zuständigkeitsbereiche einer Vielzahl von Behörden eingreift. Durch diese Bündelung einer Planungsaufgabe in einem solch heterogen verteilten Bereich, wie des Lärmschutzes an Straßen, Schienen, Flughäfen und Gewerben, ist das Entstehen von Kompetenzkonflikten nicht zu verhindern. Gleichzeitig fehlen konkrete Verfahrensvorgaben für die Aufstellung von Lärmaktionsplänen und für die Festlegung von Maßnahmen sowie für die spätere Verwirklichung der Maßnahmen sowohl in der Umgebungslärmrichtlinie als auch in der deutschen Umsetzung. Lediglich die Pflicht zur Erstellung von Lärmaktionsplänen und damit die Pflicht, den Schwerpunkt auf Verfahrensanforderungen zu setzen und das Ziel ein „hohen Umwelt- und Gesundheitsschutzniveau“ zu erreichen, sind in der Umgebungslärmrichtlinie vorgegeben und werden auch durch das Immissionsschutzrecht fortgeführt.¹¹

Insgesamt verfolgt das Europarecht beim Lärmschutz, wie auch bei anderen Umweltschutzvorgaben, wie der Luftreinhalteplanung und der Umweltverträglichkeitsprüfung, in Bezug auf Administration, Normstruktur und Regelungsansätzen einen anderen Weg als das deutsche Recht. Das deutsche Recht setzt beim Umweltschutz (klassisch) auf Erlaubnisse, Emissionsgrenzwerte und technische Vorgaben für Maschinen und Anlagen. Das Europarecht demgegenüber stellt Anforderungen an eine hohe Umweltqualität anhand von Zielvorgaben und ohne bindende Grenzwerte oder detaillierte Ver-

9 Sechster Teil, §§ 47 a – § 47 f BImSchG.

10 Abweichende landesrechtliche Regelungen treffen etwa Hessen oder Bayern für Hauptverkehrsstraßen, vgl. Art. 8a Abs. 2 S. 1 und 4 BayImSchG § 7 Abs. 2 VO Zust.

11 Vgl. § 47 d Abs. 1 S. 1 i. V. m. § 1 BImSchG.

fahrensvorgaben umzusetzen. In diesen unterschiedlichen Ansätzen wird ein Grund gesehen, weshalb das deutsche Verfahrensrecht und die Verwaltungsakteure bei der Umsetzung europarechtlicher Vorgaben regelmäßig vor einer großen Herausforderung stehen.¹² Dieser Umstand führt zudem immer wieder zu Anpassungsschwierigkeiten des deutschen Rechts und Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland vor dem EuGH.¹³

Auch die Umgebungslärmrichtlinie enthält Zielvorgaben und legt den Fokus auf ein integriertes, lärmquellenübergreifendes Verfahren durch die Erstellung von Lärmaktionsplänen für Orte im Einwirkungsbereich von verschiedenen Lärmquellen. Die Richtlinie verfolgt einen raumüberspannenden und lärmquellenübergreifenden Ansatz. Zudem soll die Verwaltung ineinandergreifende Maßnahmen, die verschiedene Rechtsgebiete zuzuordnen sind den Lärmschutz gestalten. Damit stellt der Ansatz der Umgebungslärmrichtlinie im deutschen Recht einen Fremdkörper dar, indem er der planerstellenden Behörde derartig weitreichende Gestaltungsaufgaben einräumt, die in Kompetenzen anderer Träger öffentlicher Belange eingreifen und daher nach dem nationalen Recht zumeist der Politik bzw. Planungsbehörden auf Bundes- oder Landesebene¹⁴ überlassen sind.

Dennoch sind die Vorgaben der Umgebungslärmrichtlinie in nationales Recht umzusetzen und durch nationales Recht zu vollziehen. Aus der europäischen Richtlinie als Grundlage folgt, dass diese in ihren Zielen verbindlich ist und sich ihre Um- und Durchsetzung im nationalen Recht an europäischen Effektivitätsanforderungen messen lassen muss.¹⁵ So soll das Ziel eines hohen Umwelt- und Gesundheitsschutzniveaus bei der Durchsetzung der Richtlinie

12 Allgemein zu Systemveränderungen durch Einwirkungen des EU-Rechts. v. *Danwitz*, Verwaltungsrechtliches System und Europäische Integration, S. 334 ff.

13 Z. B. EuGH, Urt. v. 15.07.2004, C-420/03, ABl. 2004, Nr. 228, 16 o NuR 2004, 657 f.- GVO Freisetzung-RL; EuGH Urt. v. 11.9.2001, C-71/99, ABl. 2001, Nr. C 289, 1-2 = DVBl. 2001, 1826 ff. RL-Erhaltung natürlicher Lebensräume und wildlebender Arten; EuGH, Urt. v. 9.9.1999, C-217/97, ABl. 1999, Nr. C 352, 3-4 = DVBl. 1999, 1494 ff.-UL-RL.

14 Wie im Rahmen der Raumordnung oder Bundesbedarfsplanung.

15 Art. 4 EUV.

durch Aufstellung und Verwirklichung der Lärmaktionspläne realisiert werden.¹⁶ Die Effektivitätsanforderungen des Unionsrechts gelten für die Um- und Durchsetzung der Umgebungslärmrichtlinie insgesamt, also auch für die Aufstellung der Lärmaktionspläne. Die europäischen Effektivitätsanforderungen stellen sich außerdem an die Qualität sowie an die Verwirklichung der in den Lärmaktionsplänen vorgesehenen Maßnahmen. Insgesamt besteht daher für den Gesetzgeber und die Verwaltung die Herausforderung, die Umgebungslärmrichtlinie vor dem Hintergrund des deutschen Rechts und entsprechend den europäischen Effektivitätsanforderungen zu vollziehen.

II. Ziel der Arbeit

Ziel der Arbeit ist es die Effektivitätsanforderungen des Unionsrechts an die Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie in nationales Recht sowie an ihren Vollzug durch die nationale Verwaltung herauszuarbeiten und auf ihre Einhaltung zu prüfen. Aufgezeigt wird aber auch, wann und welche Anforderungen an einen effektiven Lärmschutz sich aus dem nationalen Recht stellen. Im Mittelpunkt der Arbeit steht die Untersuchung der Vorgaben zur Erstellung von Lärmaktionsplänen und Festlegung von Maßnahmen in den Plänen sowie Vorgaben für die Verwirklichung dieser Maßnahmen aus der Umgebungslärmrichtlinie. Daran werden die Richtlinienumsetzung und der Richtlinienvollzug im deutschen Recht und durch die deutsche Verwaltungspraxis nachgezeichnet. Schließlich werden Vorschläge gemacht, identifizierten Um- und Durchsetzungsdefiziten in europarechtskonformer Weise zu begegnen, dabei aber einen schonenden Umgang mit dem nationalen Verwaltungsrecht und nationaler Verwaltungspraxis zu wahren.

Die Arbeit konzentriert sich auf den Lärmfaktor Straßenverkehr in Ballungsräumen und an Hauptverkehrsstraßen. Außer Betracht bleiben die Lärmkartierung, die Bürgerbeteiligung und Ansprüche der Bürger auf Planerstellung¹⁷ sowie der Flug- und Schienenlärm.

¹⁶ Erwägungsgrund 1 UL-RL.

¹⁷ Dazu *Kröner*, UPR 2013, 89 ff.

III. Stand der Forschung

Die Lärmaktionsplanung bietet viele Fragestellungen, die von der Literatur bisher nur teilweise und dann nur sehr knapp aufgegriffen wurden. Die umfassendste Kommentierung liefert *Schulze-Fielitz* im Gemeinschaftskommentar-BImSchG herausgegeben von *Koch*. *Schulze-Fielitz* behandelt in der Kommentierung viele der wesentlichen Fragestellungen, die auch dieser Arbeit zugrunde liegen, wie eine Rechtspflicht zur Aufstellung von Lärmaktionsplänen, ihre Mindestinhalte und ihre rechtliche Wirkung für andere Behörden und Planungsträger.¹⁸ Die Darstellung und Argumentation hält sich aber in der gebotenen Kürze einer Kommentierung. Diskutiert werden in der Literatur weiter die Problemstellung zu Implementierungspflichten der Lärmaktionsplanmaßnahmen¹⁹, der räumlicher Umfang von Ballungsräumen²⁰ und die Notwendigkeit eines Auslösetatbestandes für eine Planungspflicht.²¹ Zentraler und bisher am intensivsten diskutierter Punkt ist die Frage, wem durch § 47 d Abs. 1 S. 3 BImSchG Ermessen in Bezug auf Maßnahmen eingeräumt wird, den planerstellenden oder den planvollziehenden Behörden.²²

Die Kommentarliteratur beschränkt sich aber in weiten Teilen auf einen knappen Überblick der Regelungsinhalte der §§ 47a ff. BImSchG und den Vorgaben der Umgebungslärmrichtlinie.

In Aufsätzen werden die auch in den Kommentaren aufgegriffenen Fragestellungen breiter aber nicht abschließend behandelt. Außerdem greift die Aufsatzliteratur weitere Problemstellungen auf, etwa das Verhältnis der Kartierungspflicht zur Planerstellungspflicht,

18 *Schulze-Fielitz*, in: Koch (Hrsg.), GK-BImSchG, § 47 d.

19 Vgl. *Herrmann*, in: Koch (Hrsg.), GK-BImSchG, § 47 Rn. 100; *Jarass*, BImSchG, § 47 Rn. 52 ff.; *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer, BImSchG, § 47 Rn. 29.

20 *Schulze-Fielitz*, in: Koch (Hrsg.), GK-BImSchG, § 47b. Rn. 23. So *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer, BImSchG, § 47b Rn. 11; *Schulze-Fielitz*, in: Koch (Hrsg.), GK-BImSchG, § 47b Rn. 23.

21 *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer, BImSchG, § 47d Rn. 8; *Scheidler*, DVBl. 2005, 1344, 1349.

22 Dazu *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer, BImSchG, § 47 d Rn. 15; *Scheidler*, DVBl. 2005, 1344, 1349; *Stettner*, in: Ule/Laubinger (Hrsg.), BImSchG, § 47 d Rn. C 5.

bezogen auf ihren jeweiligen räumlichen Umfang.²³ Die Lärmaktionsplanung unter Effektivitätsgesichtspunkten untersucht *Kupfer* in einem Aufsatz, der 2012 in der NVwZ²⁴ veröffentlicht wurde. Er wirft dabei ähnliche Fragen auf, wie sie in dieser Arbeit diskutiert werden. Einen ersten Überblick über die Planungspraxis gibt der Aufsatz von *Cancik* für Niedersachsen²⁵, wobei sie auch auf die Datengrundlage dieser Arbeit zurückgreift.

Als Monographie ist die Dissertation von *Ulrich Blaschke* als grundlegende Arbeit zu nennen. Sie behandelt die Lärmaktionsplanung einschließlich Kartierung umfassend und grundlegend.²⁶ *Blaschke* widmet den hier angesprochenen Problemen einen kurzen Abschnitt.²⁷

Parallele Fragestellungen werden in der Literatur zur Luftreinhalteplanung diskutiert. Diese sind ausdifferenzierter und tiefergehend als es bei der Lärmaktionsplanung bisher der Fall ist. Dies mag daran liegen, dass die Luftreinhalteplanung auf eine Richtlinie aus dem Jahre 1996²⁸ zurückgeht und damit wesentlich älter ist als die Lärmaktionsplanung. Zudem hat die Luftreinhalteplanung mit ihren Umweltzonen für mehr Resonanz in der Presse gesorgt²⁹, als die Lärmaktionsplanung bisher. Parallel zur Lärmaktionsplanung wird für die Luftreinhalteplanung etwa die Auslegung des Berücksichtigungsgebotes planungsrechtlicher Festlegungen diskutiert.³⁰

23 *Feldmann*, ZUR 2005, 352, 355; *Repkewitz*, VBlBW. 2006, 309, 312.

24 *Kupfer*, NVwZ 2012, 784 ff.

25 *Cancik*, Nds.VBl. 2013, S. 329 ff.

26 *Blaschke*, Lärminderungsplanung.

27 *Blaschke*, Lärminderungsplanung, S. 471 ff.

28 Luftqualitätsrahmenrichtlinie 96/62/EG, Amtsblatt Nr. L 296 vom 21/11/1996 S. 0055.

29 Vgl. nur *Spiegel.de*, Neue Untersuchung: Feinstaub-Studie zeigt Nutzen von Umweltzone, v. 30.4.2013, online; *Spiegel.de*, Umweltschutz contra Ostalgie: No, Trabi, no!, v. 27.1.2012, online; *Spiegel.de*, Feinstaubplakette: Ruhrgebiet wird größte Umweltzone, v. 29.12.2011, online; *Spiegel.de*, Umweltzone 2010: Freie Fahrt für saubere Bürger, v. 5.1.2010, online.

30 *Sparwasser*, NVwZ 2006, 369, 373; *Steenbuck*, NVwZ 2005, 770, 771; differenzierter *Jarass*, VerwArch 2006, 429, 443.

In der Rechtsprechung spielt die Lärmaktionsplanung im Vergleich zu Klagen auf Vornahme lärmschützender oder lärmmindernder Maßnahmen an Straßen, Schienen oder Flughäfen nur eine untergeordnete Rolle.³¹ Als Klagen mit Bezug zur Lärmaktionsplanung ist der Rechtsstreit vor dem OVG Lüneburg aus 2009 zum Flughafen Hannover-Langenhagen zu nennen.³² Die Kläger begehren aktive Lärmschutzmaßnahmen insbesondere gegen Flüge zwischen 22 und 6 Uhr nachts. Fraglich war, ob sich der Kläger auf die §§ 47a ff. BImSchG und insbesondere auf die Pflicht zur Lärmkartierung und Aktionsplanerstellung nach § 47c Abs. 1 S. 1 und § 47d Abs. 1 S. 1 BImSchG berufen kann. Das Gericht stellt fest, dass die Zuständigkeit für eine Lärmkartierung und Lärmaktionsplanerstellung inklusive möglicher Maßnahmen zum Lärmschutz nicht beim Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr als oberste Luftfahrt- und Genehmigungsbehörde des Flughafens und als Beklagte liegt und daher auch nicht in der Planfeststellung zu berücksichtigen ist.

Vor dem VG Düsseldorf³³ wurde bis Mitte 2010 die Frage verhandelt, ob Anwohnern einer stark befahrenen Straße im Stadtgebiet Krefeld Ansprüche auf die Erstellung eines Lärmaktionsplanes haben. Da die Stadt Krefeld im Frühjahr 2010 aber ein Lärmaktionsplanungsverfahren einleitete und die klagenden Bürger zur Planerstellung beteiligte, erklärten diese das Verfahren für erledigt. Die Kosten des Verfahrens übernahmen auf Hinweis des Gerichts die Kläger, da das Gericht an einem Anspruch auf Planerstellung zweifelte. Dem OVG Münster³⁴ wurde zudem eine Beschwerde gegen die Streitwertfestsetzung vorgelegt und es setzte den Wert von 225.000€ auf 150.000€, was 10.000€ je Kläger entsprach, herab.

Auch das OVG Bremen wies die Klage von Anwohnern gegen den Bau einer Straßenbahnlinie gestützt auf das Fehlen einer zwingend gebotenen Lärmaktionsplanung mit Öffentlichkeitsbeteiligung

31 Vgl. etwa VG Meiningen, Urt. v. 1.3.2011 – 2 K 468/08 Me; VG Berlin, Urt. v. 22.12.2010 – 1 K 94.10.

32 OVG Lüneburg, Urt. v. 23.4.2009 – 7 KS 18/07.

33 VG Düsseldorf, 3 K 8495/08, zitiert bei *Cancik*, WiVerw 2012, 210, 219.

34 OVG Münster, Beschl. v. 17.2.2011 – 8 E 814/10.

ab.³⁵ Es sah den Planfeststellungsbeschluss zum Bau der Straßenbahnlinie aufgrund des unterbliebenen Lärmaktionsplans nicht als fehlerhaft an.

In einer neueren Entscheidung ließ das VG Magdeburg im Eilverfahren offen, ob die bundesgesetzliche Zuweisung der Lärmkartierung verfassungswidrig sei, da nur die Länder über solch eine Zuweisung entscheiden könnten und ob eine Zuweisung ohne Kostenausgleich gegen das Konnexitätsprinzip der Landesverfassung Sachsen-Anhalt verstoße. Das VG verschob diese Entscheidung auf das Hauptsachverfahren und versagte der antragstellenden Gemeinde nach einer Abwägung mit öffentlichen Interessen an der Lärmkartierung den vorläufigen Rechtsschutz.³⁶

Im Januar 2014 entschied das OVG Lüneburg über eine fachaufsichtliche Weisung an eine Straßenverkehrsbehörde. Diese hatte auf Messungen im Rahmen eines Lärmaktionsplanungsverfahrens der Kommune hin, eine nächtliche Tempobeschränkung auf 30 km/h eingeführt, welche aufgrund der Weisung nun wieder aufzuheben war. Das OVG entschied, dass ein Lärmaktionsplan keine unmittelbare Außenwirkung gegenüber dem Bürger entfalte und auch keine selbständige Rechtsgrundlage zur Anordnung von Maßnahmen darstelle.³⁷ Zwar erkennt der Senat an, dass die Aufstellung von Lärmaktionsplänen als Teil der örtlichen Planung dem Selbstverwaltungsrecht unterfallen, konnte aber offen lassen, ob durch die Weisung in das Selbstverwaltungsrecht der Kommune eingegriffen wurde. Zum Zeitpunkt der verkehrsbehördlichen Anordnung der Tempobeschränkung lag der Lärmaktionsplanung noch nicht einmal als Entwurf vor. Mithin war die Planung der Gemeinde noch nicht so weit fortgeschritten, dass durch die Weisung in ihr Selbstverwaltungsrecht eingegriffen werden konnte.³⁸

Untersuchungen wie in dieser Arbeit, die rechtliche Fragestellungen mit tatsächlichen Problemen des Verwaltungsvollzuges kombinieren, gibt es bisher nicht. Das UBA hat zwar den Stand der Lärmaktionsplanung zum Stichtag 1.1.2010 untersucht und in seiner

35 OVG Bremen, Urt. v. 18.2.2010 – 1 D 599/08.

36 VG Magdeburg, Beschl. v. 14.11.2012 – 9 B 226/12.

37 OVG Lüneburg, Beschl. v. 10.1.2014 – 12 LA 68/13, zitiert nach Juris Rn. 4.

38 Lüneburg, Beschl. v. 10.1.2014 – 12 LA 68/13, zitiert nach Juris Rn. 9.

Lärmbilanz 2010 herausgegeben.³⁹ Diese Untersuchung betrachtet aber nur die tatsächlichen Gegebenheiten, u. a. in Bezug auf bisher erstellte und gemeldete Lärmaktionspläne, vermutete Kosten und die Ausweisung ruhiger Gebiete und nimmt keine rechtliche Einordnung vor.

Die Lärmaktionsplanung wirft in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht großen Untersuchungsbedarf auf, der erst in Ansätzen zufrieden gestellt wurde.

IV. Gang der Untersuchung

Den Fragen, welche Effektivitätsanforderungen sich an die Implementierung der Umgebungslärmrichtlinie stellen und ob diese durch das deutsche Verfahrensrecht und damit in der Praxis eingehalten werden, soll in folgenden Schritten nachgegangen werden.

Im ersten Teil der Arbeit wird die Ausgangssituation der Lärmaktionsplanung dargestellt. Zunächst wird das deutsche Lärmschutzrecht vor Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie vorgestellt. Anschließend werden das Konzept der Umgebungslärmrichtlinie und ihre Entstehung vom Umweltaktionsprogramm bis zu ihrem Erlass nachgezeichnet. Daraufhin wird die Ausgangssituation des deutschen Lärmschutzrechts vor Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie dem Ansatz der Richtlinie gegenübergestellt. Hier ist auch ein Vergleich mit anderen Planungsinstrumenten des deutschen Rechts möglich, der erste Anhaltspunkte für die Einordnung der Lärmaktionsplanung als Planungsinstrument geben kann und zeigt, ob Parallelen zu diesen anderen Planungen bestehen. Gleichzeitig lässt sich anhand der Lärmschutzkonzepte auf deutscher und europäischer Ebene bereits ablesen, vor welche Schwierigkeiten Deutschland bei der Implementierung der Umgebungslärmrichtlinie gestellt wird. An einen Überblick über die Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie im deutschen Recht schließt sich der Stand der Planung anhand von Praxisbeispielen an. Es wird beispielhaft dargestellt in

39 UBA, Lärmbilanz 2010.

welcher Form Lärmaktionspläne in der Praxis erstellt und welche Maßnahmen darin vorgesehen werden.

Im zweiten Teil der Arbeit werden die Effektivitäts- und Verbindlichkeitsanforderungen, die sich an die Umsetzung und den Vollzug der Umgebungslärmrichtlinie stellen, dargestellt.

Hier ist zunächst das Verhältnis von nationalem Recht zum Unionsrecht zu klären. Nur so kann entschieden werden, aus welcher Rechtsordnung Effektivitätsanforderungen an die Umsetzung und Verwirklichung der Umgebungslärmrichtlinie maßgeblich abzuleiten sind und in welchem Verhältnis sie zueinander stehen. Insoweit das Unionsrecht mit der Umgebungslärmrichtlinie seine zugewiesenen Kompetenzen wahrgenommen hat, gilt ausschließlich ein unionsrechtlicher Effektivitätsmaßstab. Unionsrechtliche Effektivitätsanforderungen lassen sich aus dem vom EuGH entwickelten Grundsatz des „effet utile“ herleiten.

Nur insoweit die Umgebungslärmrichtlinie Regelungsbereiche nicht ausfüllt oder sie ausdrücklich den Mitgliedstaaten überlässt, kommen nationale Effektivitätsanforderungen zur Anwendung. Nationalen Effektivitätsanforderungen liegen primär die Grundrechte als Anforderungen an einen effektiven Lärmschutz und Ausgleich zu lärmverursachenden Handlungen zugrunde. Daher werden Grundrechte Lärmbetroffener und von Lärmverursachern sowie die Staatszielbestimmung Umweltschutz des Art. 20a GG untersucht. Daneben stellt die kommunale Selbstverwaltungsgarantie Anforderungen an die Verwirklichung der in Lärmaktionsplänen durch die Gemeinden festgelegten Maßnahmen. Beide Anforderungsregime, des Unionsrechts und des nationalen Rechts müssen von der deutschen Verwaltung bei der Implementierung der Lärmaktionsplanung eingehalten werden.

Schließlich wird geprüft, welche Sanktionen für einen nicht richtlinienkonformen Vollzug bzw. eine nicht richtlinienkonforme Umsetzung drohen.

Der Arbeit liegt dabei die These zugrunde, dass sich Effektivität insbesondere durch Verbindlichkeit erreichen lässt. Für die Lärmaktionsplanung könnte dies bedeuten, dass zunächst eine Pflicht zur Aufstellung von Lärmaktionsplänen besteht, außerdem eine Pflicht, in ihnen Maßnahmen einer gewissen Qualität und eines

abgestimmten Konzepts vorzusehen, und schließlich eine Bindung der für die Verwirklichung der Maßnahmen zuständigen Behörde an die Vorgaben der Lärmaktionspläne besteht.

Diese These gilt es im Einzelnen zu prüfen. Deshalb werden im dritten, vierten und fünften Teil diese drei Schritte bis zur Verwirklichung der Maßnahmen aus Lärmaktionsplänen auf ihre durch das deutsche Umsetzungs- und Verfahrensrecht gewährleistete Verbindlichkeit hin untersucht.

Zunächst rückt im dritten Teil die Erstellung von Lärmaktionsplänen an sich in den Mittelpunkt. Es stellt sich die Frage, ob nach europäischen Effektivitätsanforderungen eine Pflicht zur Erstellung von Lärmaktionsplänen besteht und wie umfassend diese sein müsste, nach deutschem Recht ist und in der Praxis wahrgenommen wird. Diese Frage der Planerstellungspflicht wird an drei in der Praxis aufgeworfenen und relevanten Problemstellungen untersucht. Zunächst stellt sich die Frage, ob es eines bestimmten Lärmpegels bedarf, um die Planerstellungspflicht auszulösen oder ob allein das Vorhandensein eines Ballungsraumes oder einer Hauptverkehrsstraße dafür genügen. Weiter stellt sich die Frage, wie Ballungsräume und damit der räumliche Planungsumfang zu bestimmen sind. In der Praxis werden Ballungsräume oft anhand der Gemeindegrenzen bestimmt und damit auch begrenzt. Nach der Definition von Ballungsräumen in der Umgebungslärmrichtlinie könnte aber eine räumliche Bestimmung unabhängig von Gemeindegrenzen anzunehmen sein. Die dritte Frage innerhalb der Planerstellung betrifft das Verhältnis der Lärmaktionsplanung von Ballungsräumen zu der von Orten in der Nähe von Hauptverkehrsstraßen. In jedem Ballungsraum verlaufen Straßen, die als Hauptverkehrsstraßen zu beplanen sind. Dennoch wird die Planerstellung für diese Straßen bisher nur im Zusammenhang mit der Planerstellung für den Ballungsraum wahrgenommen, nicht aber eigenständig und unabhängig.

Im vierten Teil geht es um die Anforderungen an die Qualität der Maßnahmen in den Lärmaktionsplänen. Zunächst ist fraglich, ob Lärmaktionspläne überhaupt Maßnahmen enthalten müssen und wenn ja unter welchen Voraussetzungen. Weiter wird untersucht, ob den Maßnahmen generell oder unter bestimmten Voraussetzungen

eine bestimmte Qualität zukommen muss. Dazu werden die unterschiedlichen Arten von Maßnahmen, die die Umgebungslärmrichtlinie, ihre Umsetzung im BImSchG vorsehen oder sich als Ausgestaltung der Praxis herausgebildet haben, auf ihre Verbindlichkeit für die zur Verwirklichung der Maßnahmen berufenen Behörden untersucht. Danach wird nachgeprüft, welche Anforderungen sich auf dieser Stufe an eine effektive Planerstellung und Richtlinienimplementierung stellen und ob diese eingehalten sind. Neben der möglichen unterschiedlichen Verbindlichkeit durch die Maßnahmenkategorien Plananordnungen, planungsrechtliche Festlegungen, langfristige Strategien und politische Absichtserklärungen wird weiter ein abgestimmtes Gesamtkonzept von Maßnahmen als Anforderung der Umgebungslärmrichtlinie an einen effektiven Lärminderung untersucht.

Im fünften Teil der Arbeit rückt die Maßnahmenverwirklichung, also der Vollzug der in den Lärmaktionsplänen bisher nur festgelegten Maßnahmen, in den Blick. Dieser dritte Schritt der Richtlinienimplementierung wirft die Frage auf, ob die für die Verwirklichung der Maßnahmen berufenen Fachbehörden, die zu der planerstellenden Behörde unterschiedlich sein können, verpflichtet sind, die im Lärmaktionsplan festgelegten Maßnahmen zu vollziehen. Dazu werden zunächst die Anforderungen der Umgebungslärmrichtlinie an die Verwirklichung der Maßnahmen dargestellt. Anschließend werden die Tatbestandsvoraussetzungen und die Zuständigkeiten für den Vollzug der in Betracht kommenden Ermächtigungsgrundlagen zur Maßnahmenverwirklichung des deutschen Rechts beleuchtet. Dazu werden die Rechtsregimes Straßen- und Straßenverkehrsrecht, Recht der kommunalen Wirtschaftstätigkeit sowie Planungen von Verkehrswegen, Bauleitplanung und kommunale Verkehrskonzepte in den Blick genommen. Aus diesem Überblick über mögliche Ermächtigungsgrundlagen lässt sich schließen, inwieweit auf eine Verwirklichung durch die planerstellende Behörde Einfluss genommen werden kann und welche Hindernisse der Einflussnahme entgegen stehen.

Anschließend werden in einem sechsten Teil Verbindlichkeitshindernisse identifiziert und überprüft, ob das deutsche Recht richtli-

nienkonform angewandt werden kann. Verwirklichungshindernisse sind: (1) das Fehlen speziell auf den Lärmschutz an Straßen zugeschnittener Ermächtigungsgrundlagen; (2) die zur Verwirklichung der Maßnahmen berufenen Behörden sind oft nicht mit der planerstellenden Behörden identisch; (3) den zuständigen Behörden ist bei der Maßnahmenverwirklichung Ermessen eingeräumt, das sie selber ausüben müssen; (4) denn die überwiegende Zahl der Maßnahmen wirkt direkt gegenüber dem Bürger; (5) außerdem entfalten die Maßnahmen Wirkungen für die Finanzhaushalte. Diese Verbindlichkeitshindernisse kommen besonders auf Ebene der Maßnahmenverwirklichung zum Tragen, spielen aber auch bei der Frage, Maßnahmen welcher Qualität in Lärmaktionsplänen vorgesehen werden müssen, eine Rolle.

Es wird gezeigt, dass im Wege der Rechtsfortbildung durch eine analoge Anwendung der Beteiligungspflicht aus der Luftreinhalteplanung in § 47 Abs. 4 S. 2 BImSchG für in ihren Aufgaben betroffenen Straßenverkehrsbehörden, nicht ausreicht, um alle Defizite auszugleichen.

Anschließend werden Lösungsansätze vorgestellt, den bestehenden Defiziten in Bezug auf eine effektive Lärmaktionsplanung durch Regelungen des Gesetzgebers zu begegnen. Dazu werden zunächst Grundlegende Anforderungen, die Lösungen erfüllen müssen dargestellt. Diese folgen aus den Vorgaben des Unionsrechts an die Richtlinienumsetzung, wie sie in den Teilen 3 bis 5 dargestellt wurden sowie aus den Staatsstrukturprinzipien an ein möglichst schonendes Einfügen der Richtlinie ins nationale Recht. Der Schwerpunkt liegt auf Lösungsansätzen, die eine verbindliche Maßnahmenverwirklichung sicher stellen.

Die Arbeit schließt mit einem Ergebnis und Ausblick.