

Rechtsgutachten

Rechtsgutachten im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten Rheinland-Pfalz

Zur Frage des rechtlichen Rahmens eines Lärmaktionsplanes (vgl. § 47d BImSchG), seiner verfahrensmäßigen Aufstellung, der festgelegten Maßnahmen und seiner Umsetzung unter Beachtung des unionsrechtlichen Richtlinienrechts

Erstattet durch RiBVerwG a.D. Prof. Dr. Dr. Jörg Berkemann
Hamburg/Berlin

Inhaltsübersicht

A. Sachverhalt	
I. Die allgemeine Rechtslage zum (kommunalen) Lärmaktionsplan	4
1. Unionsrechtliche (gemeinschaftsrechtliche) Vorgaben – Richtlinienrecht	4
1.1 Die Umgebungslärmrichtlinie 2002/49/EG – Das Modell	4
1.2 Fehlende Rechtsprechung EuGH	5
2. BImSchG – Konzept der Lärmaktionsplanung	5
3. Bundesgesetzliche Exklusivität des Lärmaktionsplanungsrechtes	7
II. Rechtslage in Rheinland-Pfalz	7
III. Gutachterlicher Auftrag	8
B. 1.Phase: Aufstellung des Lärmaktionsplanes	10
I. Das Zwei-Phasen-Modell des § 47d BImSchG	10
II. Träger des Lärmaktionsplanes	11
1. „Gemeinde“ - Bedeutung des § 47e Abs. 1 BImSchG	11
2. Zuständigkeit der Verbandsgemeinde	12
2.1 Zuständigkeit als „Selbstverwaltungsaufgabe“?	13
2.2 Zuständigkeit als „Auftragsangelegenheit“?	14
III. Verfahren zur Aufstellung eines Lärmaktionsplanes	17
1. Defizitäre gesetzliche Regelung – Unionsrechtliche Regelung	17
1.1 Äußerer Textbefund	17
1.2 Unionsrechtlich und verfassungsrechtlich derzeit „kritische“ Befundlage	19
1.3 „Ermächtigung“ der Gemeinde zur Ergänzung des Verfahrensrechts	20
2. Regelungsanlass für einen Lärmaktionsplan – „Auslösewerte“ (Bedeutung)	21
2.1 Normative Regelungsdefizite	21
2.2 Mittelbare unionsrechtliche Vorgaben – Keine Definition des „Lärmproblems“	23
2.3 Administrative „Schwellwerte“ (Auslösewerte)	24
2.3.1 Unterschiedliche Empfehlungen (Befunde – „Richtwerte“)	24
2.3.2 Rechtlicher Status der Empfehlungen/Verwaltungsvorschriften	26
2.3.3 Exkurs: Bewertung der diskutierten „Richtwerte“	27
2.4 Zulässigkeit einer Kommunalaufsicht als Rechtsaufsicht	29
3. Verfahrensschritte	30
3.1 Grundsatz: Rechtzeitige und effektive Öffentlichkeitsbeteiligung	30
3.2 Pflicht zur Zusammenarbeit – Koordinierungsobliegenheit	34
3.3 Interkommunale Abstimmungsarbeit?	35
3.4 Notwendigkeit einer Strategischen Umweltprüfung?	37
3.5 Beteiligung des Gemeinderates?	37
3.6 Zustimmung der Verbandsgemeinde?	38

4. Verknüpfung des Lärmaktionsplanes mit der Bauleitplanung	39
IV. Inhalt eines Lärmaktionsplanes (Festlegung von Maßnahmen)	39
1. Vorbereitende Erwägungen	39
1.1 Allgemeine Zielsetzung des Lärmaktionsplanes	39
1.2 Rückkoppelung zur Bestandsaufnahme der Lärmkartierung	40
2. Festlegung von ergebnisbezogenen Zielen – Autonome Entscheidung der Gemeinde	41
2.1 Prinzipielle Offenheit des Maßnahmenkatalogs	41
2.2 Maßnahmenkatalog des Lärmaktionsplanes	42
3. Kriterien, bei deren Vorliegen eine Lärmaktionsplanung empfehlenswert/erforderlich ist	44
3.1 Nähere Analyse der Lärmbefunde	44
3.2 Prüfung der Handlungsalternativen	46
3.3 Rechtlich zulässige Maßnahmen der Umsetzung	47
V. Autonome Abwägung der Gemeinde als Träger des Lärmaktionsplanes	47
1. Konfliktanalyse und Abwägung	47
2. Planerische Abwägung als Lösung von Zielkonflikten	49
2.1 Planerische Abwägung aller relevanten Belange/Interessen	49
2.2 Summationsfragen	49
3. Unmöglichkeit eines effektiven Lärmaktionsplanes?	50
3.1 Rechtliche Grenzen	50
3.2 Finanzierbarkeit – Haushaltsmäßige Begrenzungen	50
3.3 Insbesondere: Kostentragungspflicht der Gemeinde?	51
VI. Festlegung der Maßnahmen	52
1. Adressaten der Maßnahmen im Hinblick auf deren Umsetzung	52
2. Variable Zeithorizonte der Umsetzung	52
3. Festlegung von Ausnahmen	53
4. Vorbehalte des Trägers des Lärmaktionsplanes zugunsten einer „Nachsteuerung“	53
5. Monitoring (Überwachung)	54
VII. Veröffentlichung des Lärmaktionsplanes	54
VIII. Abweichung vom bzw. Änderung des Lärmaktionsplans	54
1. Abweichung – untechnisch: „Befreiung“ bzw. „Ausnahme“	54
2. Fortschreibung – Überarbeitung	55
C. 2. Phase: Das Umsetzungsverfahren (§ 47 Abs. 6 BImSchG)	56
I. Zuständigkeiten für die Umsetzung des Lärmaktionsplans	56
II. Bindung der „umsetzenden“ Behörde an den Inhalt des Lärmaktionsplans	57
1. Bindende Anordnungen (vgl. § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG)	58
1.1 Auslegungstreit – Verständnis des § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG	58
1.2 Ausschluss eines Einvernehmenserfordernisses	60
1.3 Adressaten der Umsetzung: Träger öffentlicher Verwaltung	61
1.3.1 Gemeindefremde „staatliche Verwaltung“	61
1.3.2 Gemeinde als „Eigenadressat“	61
1.3.3 Problembereich: Deutsche Bahn AG	62
2. Planungsrechtliche Maßnahmen (vgl. § 47 Abs. 6 S. 2 BImSchG)	63
3. „Normverwerfungskompetenz“ der Fachbehörde?	64
III. Zusammenspiel von Gemeinde und lokaler Straßenverkehrsbehörde im Bereich des Straßenverkehrs (Umsetzung nach Maßgabe des § 47 Abs. 6 BImSchG i. V. m. § 45 StVO)	65
1. Die „zuständige Behörde“ zur Umsetzung des Lärmaktionsplanes – StVO-Text	65
2. Bindung der Straßenverkehrsbehörde an den Inhalt des gemeindlichen Lärmaktionsplans	70
2.1 Keine autonome, abwehrende Entscheidungskompetenz der Straßenverkehrsbehörde	71
2.2 Generelle Handlungsmöglichkeiten der Straßenverkehrsbehörde nach § 45 StVO	76
3. Kein Zustimmungserfordernis der obersten Landesbehörde	80
4. Ergebnis zu III.	82
D. Durchsetzung der Bindung des Lärmaktionsplans	84
I. Fehlende eigene Vollzugskompetenz des Planungsträgers des Lärmaktionsplanes	84
II: Klagebefugnis der Gemeinde als Träger des Lärmaktionsplans?	86
III. Klagen der Gemeinde im Bereich des Straßenverkehrsrechts	88
IV. Klagen der Nachbargemeinden	91
E. Klagebefugnisse des (betroffenen) Bürgers	93

I. Rechtslage im Hinblick auf einen (vorhandenen) Lärmaktionsplan	93
1. Klage auf Planaufstellung	94
1.1 Rechtslage für Luftqualitäts-Richtlinien	94
1.2 Rechtslage hinsichtlich Lärmaktionspläne	95
2. Subjektive Rechte auf Mitwirkung in der Planaufstellung?	98
3. Klage auf Aufnahme bestimmter Maßnahmen in den Lärmaktionsplan	100
4. Klage auf Planvollzug des Lärmaktionsplanes	101
4.1 Rechtslage für Luftqualitäts-Richtlinien	101
4.2 Übertragbarkeit auf die Umgebungslärm-RL?	102
5. Klage gegen den Plan oder den Planvollzug	104
II. Straßenverkehrsrechtliche Rechtslage ohne Lärmaktionsplan	105
1. Ermächtigungsgrundlage	105
2. Lärmwerte	105
3. Ermessensentscheidung – Klagebefugnisse	106
III. Klage der Umweltverbände	107
IV. Klage der „Öffentlichkeit“ auf Beteiligung	108
F. Der Entwurf eines Lärmaktionsplanes der Verbandsgemeinde Herxheim	109
I. Ausgangslage	109
II. Aufstellungsphase	109
1. Öffentlichkeitsbeteiligung	109
2. Nicht-Öffentliche Ausschusssitzungen	110
3. Ergebnis	111
III. Inhalt des Lärmaktionsplanes	111
1. Die Lärm(grenz)wertfrage	111
2. Maßnahmen	113
2.1 „Verwirklichte“ Maßnahmen	113
2.2 Geplante Maßnahmen	113
IV. Abwägung	114
G. Zusammenfassung und konkrete Antworten	115
I. Unterscheidbare Rechtsgrundlagen	116
II. Das Meinungsbild der UMK	116
III. Die gestellten Einzelfragen, die sich auf Lärmwerte der StV 2007 beziehen	118
IV. Rechtslage für Lärmbetroffene (Bürger/Gewerbe)	119
1. Rechtslage in Bezug auf einen Lärmaktionsplan	119
2. Rechtslage ohne bzw. außerhalb eines Lärmaktionsplanes	120
3. Klagen der Umweltverbände	120
V. Hinweise zur Vollzugshilfe – Handlungsablauf für Anordnung Tempo 30 km/h	120
A.. Aufgaben der Gemeinde	120
B. Aufgaben der Straßenverkehrsbehörde	122
Unterzeichnung des Rechtsgutachtens	122
Anhang I – Text des Art. 8 der Umgebungsrichtlinie 200/49/EG	123
Anhang II – Literaturverzeichnis	128

A.. Sachverhalt

I. Die allgemeine Rechtslage zum (kommunalen) Lärmaktionsplan

1. Unionsrechtliche (gemeinschaftsrechtliche) Vorgaben – Richtlinienrecht

1.1 Die Umgebungslärmrichtlinie 2002/49/EG – Das Modell

(1) Mit der Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm hat sich die Gemeinschaft (EU) das Ziel einer aktiven Lärmschutzpolitik gesetzt.

Die Richtlinie stellt ohne Frage auf europäischer Ebene einen Meilenstein dar, da sie im Bereich des Lärmschutzes auch gegenüber den Mitgliedstaaten eine neue Perspektive eröffnet. Erklärtes Ziel der Lärminderungsplanung ist – auch auf nationaler Ebene – die generelle Bekämpfung von unerwünschtem Umgebungslärm und gesundheitsschädlichen Auswirkungen von Lärm, wie er beispielsweise von Hauptverkehrsstraßen ausgeht. Dazu verfolgt die Richtlinie ein integriertes Konzept auf dem Wege zu einem allgemeinen Lärmschutzgesetz. Der englische Titel der Richtlinie „Management of Environmental Noise“ bringt das recht plastisch zum Ausdruck. Dieser „Managementansatz“ ist die Hauptinnovation der Richtlinie.¹ Art. 3 lit. a RL 2002/49/EG definiert den Begriff des „Umgebungslärms“ daher umfassend. Anders als z.B. die Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem UVPG ist der Lärmaktionsplan nach § 47d BImSchG daher nicht vorhabenbezogen, sondern gebietsbezogen.² Der „Managementansatz“ verlangt ein hohes Maß an planerischer Kreativität. Möglicherweise sind damit kleinere Gemeinden als Träger des Lärmaktionsplanes überfordert. Das mag es erklären, dass kleinere Gemeinden die Lärmaktionsplanung stark auf Geschwindigkeitsbegrenzungen zentrieren.

Ziel ist es, den Umgebungslärm soweit erforderlich – und insbesondere in Fällen, in denen das Ausmaß der Belastung gesundheitsschädliche Auswirkungen haben kann – zu verhindern, zu mindern sowie die Umweltqualität in den Fällen als status quo zu erhalten, in denen sie zufriedenstellend ist. Für den Lärmschutz entspricht die Umgebungslärmrichtlinie konzeptionell der im Bereich des Luftqualitätsrechts sechs Jahre zuvor erlassenen sog. Mutterrichtlinie 96/62/EG (nunmehr RL 2008/50/EG). Sie stellt offenbar einen ersten Schritt dar, dem auf der Grundlage der gesammelten Daten und Erfahrungen weitere Rechtssetzungsakte nach dem Muster der zur Abwehr von Luftverunreinigungen erlassenen Tochterrichtlinien folgen werden. Die Richtlinie trat mit dem Tag ihrer Veröffentlichung am 18. Juli 2002 in Kraft. Sie war bis zum 18. Juli 2004 umzusetzen. Diese Frist wurde vom Bund und den Ländern nicht eingehalten.

¹ Vgl. Ulrich Blaschke, Lärminderungsplanung - Der Schutz vor Umgebungslärm durch Lärmkartierung und Lärmaktionsplanung, Berlin 2010, S. 37 ff.; Anna Kröner, Der Bürger als Akteur oder Statist der Lärmaktionsplanung- Ansprüche auf Planerstellung und Öffentlichkeitsbeteiligung, in: UPR 2013, 89-94 [89]; ebenso VGH Kassel, U. v. 21.8.2009 - 11 C 227/08.T - LKRZ 2010, 66 Rn. 589; VGH Kassel, B. v. 15.1.2009 - 11 B 254/08.T – ZUR 2009, 151 Rn. 170 = LKRZ 2009, 113.

² Vgl. Pascale Cancik, Stand und Entwicklung der Lärminderungsplanung in Deutschland, in: Kurt Faßbender/Wolfgang Köck (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen im Immissionsschutzrecht. Baden-Baden, 2013, S. 65-86 [67]. Vgl. weiterführend Helmut Schulz-Fielitz, Der Raum als Determinante im Immissionsschutzrecht, in: Horst Dreier/Hans Forkel/Klaus Laubenthal (Hrsg.), Raum und Recht. Festschrift 600 Jahre Würzburger Juristenfakultät, Berlin 2002, S. 707-731; Pascale Cancik, Verwaltung, Raum, Verwaltungsraum – eine historische Annäherung, in: Hill/Schliesky (Hrsg.), Die Vermessung des virtuellen Raums, 2012, S. 29 ff.; vgl. auch OVG Bremen, U. v. 18.2.2010 - 1 D 599/08 – juris Rn. 43.

(2) Der Richtlinie geht es nicht allein um die Lärminderung zum Zwecke der Vermeidung gesundheitsgefährdender oder -schädigender Auswirkungen, einschließlich von Belästigungen. Das wäre eine Verkürzung des umfassenden Anliegens der Richtlinie. Auch „ruhige Gebiete“ sind ihr Regelungsgegenstand. Auch ruhige Gebiete sollen gegen eine Zunahme des Lärms geschützt werden.³ Als „ruhiges Gebiet“ wird „ein von der zuständigen Behörde festgelegtes Gebiet“ bezeichnet, in dem die Lärmeinwirkung „einen bestimmten, von dem Mitgliedstaat festgelegten Wert nicht übersteigt“. Um dieses durchaus ehrgeizige Ziel zu erreichen, sieht Art. 1 S. 2 RL 2002/49/EG als Maßnahmen vor allem zwei Wege vor, und zwar in gestuften, auch zeitlich unterschiedlich terminierten Phasen vor. Während die Lärmkartierung in einer ersten Arbeitsphase vorwiegend den Charakter einer qualifizierten Bestandsaufnahme hat, gibt Art. 8 der Richtlinie den Mitgliedstaaten das Instrument an die Hand, das sie in die Lage versetzen soll, unerwünschten Umgebungslärm wirksam zu bekämpfen (Maßnahme-Phase). Die Mitgliedstaaten haben „Aktionspläne“ auf der Grundlage der Ergebnisse von Lärmkarten zu erstellen, und zwar mit dem Ziel, den Umgebungslärm soweit erforderlich und insbesondere in Fällen, in denen das Ausmaß der Belastung gesundheitsschädliche Auswirkungen haben kann, zu verhindern oder zu mindern und die Umweltqualität in den Fällen zu erhalten, in denen sie zufrieden stellend ist.

(3) Für den nationalen Rechtsanwender, auch den deutschen, ist das Verständnis der Richtlinie nicht ganz einfach. Das beruht unter anderem darauf, dass die Richtlinie Rechtsinstitute enthält, die im deutschen Recht eigentlich nichts Vergleichbares besitzen. Das gilt insbesondere für den Begriff des „Planes“ und seiner Rechtswirkungen. Zudem ist es ein zentrales Anliegen gerade der Umgebungslärm-Richtlinie, die Öffentlichkeit in hohem Maße nicht nur zu informieren, sondern sie am Entstehungsprozess des „Planes“ effektiv zu beteiligen. Inzwischen hat man einige konzeptionelle Mängel der Richtlinie erkannt. Die Richtlinie verfügt über keine klaren Durchsetzungsbestimmungen, in denen die Grenzwertüberschreitungen in den Aktionsplänen direkt mit möglichen Sanktionen in Verbindung gebracht werden und zwar auch in Mitgliedstaaten, die auf nationaler Ebene rechtlich verbindliche Grenzwerte eingeführt haben. Anders als für die Richtlinie 2008/50/EG über Luftqualität und saubere Luft für Europa ist die gerichtliche Durchsetzung der Umgebungslärm-Richtlinie derzeit umstritten.⁴

1.2 Fehlende Rechtsprechung EuGH

Eine Rechtsprechung des EuGH zum Inhalt der Umgebungslärm-Richtlinie hat sich bislang nicht entwickelt. Der Gerichtshof war im Wesentlichen nur mit Verfahren der Vertragsverletzung wegen verzögerter Umsetzung der Richtlinie befasst.

2. Das Konzept der Lärmaktionsplanung im BImSchG

(1) Der deutsche Gesetzgeber hat die Richtlinie 2002/49/EG in das „Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütte-

³ Vgl. Dominik Kupfer, Lärmaktionsplanung - Effektives Instrument zum Schutz der Bevölkerung vor Umgebungslärm? - Eine Klärung drängender Rechtsfragen, in: NVwZ 2012, 784-791 [784]; Jörg Berkemann, Straßenverkehrslärm im Rahmen eines (unionsrechtlichen) Lärmaktionsplanes - Zur Handhabung des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3, Abs. 9 StVO, in: NuR 2012, 517-531; vgl. beiläufig VGH Kassel, U. v. 3.9.2013 - 9 C 323/12.T - DVBl 2014, 459 Rn. 83 (Festlegung von Abflugverfahren).

⁴ EuGH, Slg. 2008 I-6221 (Janecek); BVerwGE 147, 312 (Luftreinhalteplan Darmstadt).

rungen und ähnliche Vorgänge“ (Bundes-Immissionsschutzgesetz [BImSchG]) im Jahre 2005 umgesetzt.⁵ Dazu hat der Gesetzgeber einen Sechsten Abschnitt (Lärminderungsplanung) mit den §§ 47a ff. BImSchG gebildet. Das Gesetz wurde in der hier interessierenden Regelung des Lärmaktionsplanes bislang nur zweimal ergänzt.⁶

(2) Mit § 47d BImSchG sieht das deutsche Recht in textnaher Umsetzung der RL 2002/49/EG vor, dass für näher beschriebene Bereiche Lärmaktionspläne erstellt werden. Die nach § 47e BImSchG „zuständigen Behörden“ haben gemäß § 47d Abs. 1 BImSchG bis zum 18. Juli 2008 Lärmaktionspläne aufzustellen, mit denen Lärmprobleme und Lärmauswirkungen geregelt werden für

1. Orte in der Nähe der Hauptverkehrsstraßen mit einem Verkehrsaufkommen von über sechs Millionen Kraftfahrzeugen pro Jahr, der Haupteisenbahnstrecken mit einem Verkehrsaufkommen von über 60.000 Zügen pro Jahr und der Großflughäfen,
2. Ballungsräume mit mehr als 250.000 Einwohnern.

Gleiches gilt bis zum 18. Juli 2013 für sämtliche Ballungsräume sowie für sämtliche Hauptverkehrsstraßen und Haupteisenbahnstrecken. § 47d Abs. 1 Satz 3 BImSchG bestimmt dazu: Die Festlegung von Maßnahmen in den Plänen ist „in das Ermessen“ der zuständigen Behörden gestellt, sollte aber auch unter Berücksichtigung der Belastung durch mehrere Lärmquellen insbesondere auf die Prioritäten eingehen, die sich gegebenenfalls aus der Überschreitung relevanter Grenzwerte oder aufgrund anderer Kriterien ergeben, und insbesondere für die wichtigsten Bereiche gelten, wie sie in den Lärmkarten ausgewiesen werden. Wie die Wendung „in das Ermessen“ im Einzelnen zu verstehen ist, wird noch zu erörtern sein. Es ist kaum zweifelhaft, dass das unionsrechtliche Konzept des „Ballungsraumes“ vom Bundesgesetzgeber verwaltungsorganisatorisch kaum adäquat übersetzt wurde.⁷ Der Landesgesetzgeber könnte dies unter Ausnutzung der Ermächtigung des § 47e Abs. 1 BImSchG ändern.

(3) Die umweltpolitische Kernfrage der Umgebungslärm-RL ist mithin die „Aktion“. Nach der Begriffsdefinition des Art. 3 Buchst. t) der RL 2002/49/EG ist „Aktionsplan“ ein Plan zur Regelung von Lärmproblemen und von Lärmauswirkungen, erforderlichenfalls einschließlich der Lärminderung. Aus § 47d BImSchG ist zu ersehen, welche Maßnahmen auf der Grundlage der strategischen Lärmkarten auf der zweiten Stufe des Regulationssystems des Sechsten Teils des Bundes-Immissionsschutzgesetzes zu ergreifen sind. § 47d ist in Verbindung mit § 47 Abs. 6 BImSchG zu lesen, auf den § 47d Abs. 6 BImSchG Bezug nimmt. Deutlich zu unterscheiden ist nach diesem Konzept zwischen der **Aufstellung** des Lärmaktionsplanes und seiner (administrativen) **Umsetzung**.

⁵ Gesetz zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm (EGRL49/2002UmsG) vom 24.6.2005 (BGBl. I S. 1794).

⁶ Das Siebte Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften (EBRÄndG 7) vom 27.6.2012 (BGBl. I S. 1421) ergänzt das Gesetz um § 47d Abs. 2a BImSchG. Die Änderung verpflichtet öffentliche Eisenbahninfrastrukturunternehmen, an der Aufstellung von Lärmaktionsplänen für Orte in der Nähe der Haupteisenbahnstrecken und für Ballungsräume mit Eisenbahnverkehr mitzuwirken. Das Elftes Gesetz zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchGÄndG 11) vom 2.7.2013 (BGBl. I S. 1943) bestimmt mit § 47e Abs. 4 BImSchG, dass ab dem 1. Januar 2015 das Eisenbahn-Bundesamt für die Aufstellung eines bundesweiten Lärmaktionsplanes für die Haupteisenbahnstrecken des Bundes mit Maßnahmen in Bundeshoheit zuständig ist. Bei Lärmaktionsplänen für Ballungsräume wirkt das Eisenbahn-Bundesamt an der Lärmaktionsplanung mit.

⁷ Vgl. dazu auch Rüdiger Engel, Aktuelle Rechtsfragen der Lärmaktionsplanung, in: GfU (Hrsg.), Dokumentation zur 33. wissenschaftlichen Fachtagung der GfU e.V., Berlin 2009, 2010, S. 95 ff. [101 f.].

3. Bundesgesetzliche Exklusivität des Lärmaktionsplanungsrechtes

(1) § 47d BImSchG ist unmittelbar bindendes innerstaatliches Recht. Diese Aussage gilt unbeschadet der Feststellung, dass die innerstaatlichen Regelungen derzeit unionsrechtlich defizitär sind.⁸ Gerade die erwähnte textnahe Umsetzung der RL 2002/49/EG besitzt rechtliche Bedeutung. Sie zwingt den deutschen Rechtsanwender, stets den ggf. nötigen Rückgriff auf die unionsrechtlichen Vorgaben im Sinne unionsrechtskonformer Auslegung im Blick zu halten.

Gerade dieser innerstaatliche Rechtszustand verlangt erhebliche Anstrengungen von der Exekutive, zu richtlinienkonformen Entscheidungen und Maßnahmen zu gelangen. Sie mag sich mit dem Einwand zu verteidigen versuchen, dass sie „nur“ an das nationale Recht gebunden sei. Das ist unzutreffend. Adressat der Richtlinie ist auch die Exekutive. Sie hat den Vorrang des Richtlinienrechts gegenüber dem innerstaatlichen Recht strikt zu beachten. Das gilt selbst dann, wenn ein Gesetz etwas anders bestimmen sollte. Adressat des Umsetzungsgebots sind zwar in erster Linie die gesetzgebenden Körperschaften. Sie sind es indes nicht allein. Vielmehr obliegt es allen Trägern der öffentlichen Gewalt in den Mitgliedstaaten, die zur Erfüllung der Umsetzungsverpflichtung erforderlichen und möglichen Maßnahmen zu treffen (Art. 4 Abs. 3 EUV). Dazu zählt die Ministerialverwaltung im Rahmen ihres Erlasswesens. Dazu zählen aber auch die Gemeinden.⁹

(2) § 47d BImSchG ist Bundesrecht. Auch wenn – aus der Sicht des Richtlinienrechts – die Regelung über den Lärmaktionsplan als defizitär anzusehen ist, gilt der Grundsatz des kodifikatorischen Zugriffs des Bundesgesetzgebers. Das schließt es nach Maßgabe des Art. 72 Abs. 1 GG aus, dass ein Landesgesetzgeber ergänzende Regelungen schafft. Der Bund besitzt nach Maßgabe des Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz. Das Land ist mithin nur nach Maßgabe der Art. 83 ff. GG als Exekutive zuständig.

II. Rechtslage in Rheinland-Pfalz

(1) Die Lärmbetroffenen in Rheinland-Pfalz wohnen überwiegend an innerörtlichen Bundes- und Landesstraßen. Dort sind in der Regel die Städte und Verbandsgemeinden auch

⁸ Wie hier Günter Halama, in: Jörg Berkemann/Günter Halama, Handbuch zum Recht der Bau- und Umweltrichtlinien, 2. Aufl. Bonn 2011 S. 847 Rn. 315 f.; Ulrich Repkewitz, Probleme der Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie, in: VBIBW 2006, 409–417 [416], abweichend Stefan Mitschang, Die Umgebungslärmrichtlinie und ihre Auswirkungen auf die Regional- und Bauleitplanung, in: ZfBR 2006, 430–442 [438].

⁹ Vgl. Jörg Berkemann, in: ders./Günter Halama, Handbuch zum Recht der Bau- und Umweltrichtlinien der EU, 2. Aufl. 2011, S. 98 f. Rn. 141; vgl. auch EuGH, U. v. 24.10.1996 – Rs. C-72/95 – EuGHE 1996 I-5403 [5452] Rn. 58 = DVBl. 1997, 40 = NuR 1997, 536 – Kraaijeveld BV u. a. vs. Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland; EuGH, U. v. 14.12.1995 – verb. Rs. C-430/93 – EuGHE 1995 I-4705 = EuZW 1996, 542 – Jeroen van Schijndel u. a. vs. Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeuten; EuGH, U. v. 14.12.1995 – Rs. C-312/93 – EuGHE 1995 I-4599 Rn. 20 = DVBl. 1996, 249 = NuR 1997, 344 – Peterbroeck u. a. vs. Belgien; EuGH, U. v. 14.7.1994 – Rs. C-91/92 – EuGHE 1994 I-3325 Rn. 26 = DVBl. 1994, 1124 = NJW 1994, 2473 – Paola Faccini Dori vs. Recreb s. r. l.; EuGH, U. v. 13.11.1990 – Rs. C-106/89 – EuGHE 1990 I-4135 Rn. 9 – Marleasing SA vs. La Comercial Marleasing Internacional de Alimentación – Marleasing; EuGH, U. v. 22.6.1989 – Rs. 103/88 – EuGHE 1989, 1839 Rn. 31 = DVBl. 1990, 689 = NVwZ 1990, 649 – Fratelli Costanzo SpA vs. Stadt Mailand; vgl. Klaus Otto Nass, Die deutschen Kommunen in der Europäischen Union, in: Götz Frank/Heinrich-Wilhelm Langrehr (Hrsg.), Die Gemeinde. Festschrift zum 70. Geburtstag von Heiko Faber, Tübingen 2007, S. 57 [65 ff.].

zugleich untere Straßenverkehrsbehörde. In Rheinland-Pfalz besteht mithin – was die Zuständigkeit für die Lärminderungsplanung anbelangt – die (unveränderte) Zuständigkeitsregelung nach BImSchG. Die Zuständigkeit der Gemeinden bestimmt sich mithin als bundesgesetzlicher Regelfall nach § 47e Abs. 1 BImSchG.

Die zuständigen Gemeinden sind nach § 47a ff. BImSchG verpflichtet, Lärmaktionspläne aufzustellen. In einem Lärmaktionsplan festgelegte Maßnahmen können auch straßenverkehrsbehördliche Regelungen sein, die sich auf eine Minderung von Verkehrsgeschwindigkeiten beziehen. Darauf wird noch vertieft einzugehen sein. Ob dies und in welchem Umfang durch einen Lärmaktionsplan zulässig ist und welche Kompetenzabgrenzungen zwischen Gemeinde einerseits und Straßenverkehrsbehörden andererseits nach bestehender Rechtslage gegeben ist, steht nicht nur in Rheinland-Pfalz, sondern in allen Ländern im Streit der Meinungen. Ob es sich bei der Lärmaktionsplanung überhaupt um eine Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung oder eine übertragene Landesaufgabe handelt, wurde in der Vergangenheit zwischen Landesregierung und den kommunalen Spitzenverbänden kontrovers gesehen. Auch gegenwärtig besteht hier – dem Vernehmen nach auch in Rheinland-Pfalz – keine Übereinstimmung. Eine klärende Rechtsprechung gibt es bislang nicht.

Hintergrund der Meinungsverschiedenheiten (auch zwischen den obersten Landesbehörden) ist, dass bereits die StVO relativ restriktive Vorgaben dahingehend enthält, die Maßnahmen nur bei einer (erkennbaren) Gefahrenlage zuzulassen. Die Kommunen sind als Straßenverkehrsbehörde zwar grundsätzlich auch für die Festsetzung von straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen zuständig. In der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur StVO bestehen indes Zustimmungsvorbehalte zugunsten der Obersten Straßenverkehrsbehörde. In Rheinland-Pfalz ist diese Entscheidungskompetenz auf den „Landesbetrieb Mobilität“ (LBM) übertragen. Der Landesbetrieb ist als Obere Straßenbau- und Obere Verkehrsbehörde dem rheinland-pfälzischen Ministerium des Inneren, für Sport und Infrastruktur zugeordnet; er ist in der Rechtsform eines Landesbetriebs nach § 26 der Landeshaushaltsordnung organisiert.

III. Gutachterlicher Auftrag

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten Rheinland-Pfalz hat mich gebeten, in einem Rechtsgutachten verschiedene Fragen zum rechtlichen Rahmen eines Lärmaktionsplanes möglichst umfassend zu klären. Das erbetene Rechtsgutachten soll insbesondere klären, ob und welche Möglichkeiten derzeit für die Kommunen auf Grundlage des BImSchG und der StVO bestehen, Maßnahmen einer Geschwindigkeitsbegrenzung (u.a. Tempo 30, 40, Nachtfahrverbote für LKW) auf klassifizierten Straßen umzusetzen. Das Gutachten soll sich auch auf die Frage erstrecken, ob und ggf. wie die Regelungen im BImSchG und in der StVO für einen zweckmäßigeren Lärmschutz aneinander angepasst werden sollten oder angepasst werden könnten. Als Einzelfragen können dazu gelten: (1) In welcher Hinsicht ist Nr. 3.3 StV (Geschwindigkeitsbegrenzungen) für einen Lärmaktionsplan verbindlich? Eine Unterfrage ist es, ob Maßnahmen auf Hauptverkehrsstraßen „grundsätzlich“ ausgeschlossen sind. (2) Welche (rechtliche) Verbindlichkeit/Bedeutung haben insbesondere die „Richtwerte“ in Nr. 2.1 StV, bezogen auf Maßnahmen eines Lärmaktionsplanes? (3) Welche (rechtliche) Bedeutung besitzt die in Nr. 2.3 StV vorgesehene Pegelminderung von mindestens 3 dB(A) für die Lärmaktionsplanung? (4) Welche (rechtliche) Bedeutung besitzt der Ausschluss von Messungen nach Nr. 2.4 StV für die Lärmaktionsplanung? Dies soll vor dem Hintergrund der Frage einer

Bindungswirkung des Lärmaktionsplanes gegenüber staatlichen Behörden geschehen, insbesondere gegenüber den Straßenverkehrsbehörden und den festzulegenden straßenverkehrsrechtlichen (lärmmindernden) Maßnahmen.

Das Rechtsgutachten soll außerdem klären, ob und welche Möglichkeiten derzeit für Lärmbetroffene auf Grundlage des BImSchG und/oder der StVO bestehen, Maßnahmen einer Geschwindigkeitsbegrenzung (u.a. Tempo 30, 40, Nachtfahrverbote für LKW) auf klassifizierten Straßen zu beantragen, wer Adressat eines solchen Antrages sein kann und welche Möglichkeiten bestehen, entsprechende Entscheidungen auch gerichtlich durchzusetzen.

B. 1. Phase: Aufstellung des Lärmaktionsplanes

I. Das Zwei-Phasen-Modell des § 47d BImSchG

(1) Wer den Lärmaktionsplan als Plan aufzustellen und seinen Inhalt Plan administrativ umzusetzen hat, gibt das Unionsrecht den Mitgliedstaaten nicht vor. Art. 4 Abs. 1 2002/49/EG formuliert die Grundstruktur wie folgt:

(1) Die Mitgliedstaaten bestimmen **auf der geeigneten Ebene** die für die Anwendung dieser Richtlinie zuständigen Behörden und Stellen, insbesondere die zuständigen Behörden für

a) die Ausarbeitung und gegebenenfalls die Genehmigung von Lärmkarten und Aktionsplänen für Ballungsräume, Hauptverkehrsstraßen, Haupteisenbahnstrecken und Großflughäfen,

b) die Sammlung von Lärmkarten und Aktionsplänen.

Die Mitgliedstaaten sind im Rahmen der vorausgesetzten Verfahrensautonomie frei zu bestimmen, was sie als „geeignete Ebene“ und mithin auch als geeignete Behörden und Stellen ansehen wollen. Der Richtliniengeber hat jedenfalls die Fragestellung als so unproblematisch angesehen, dass er auf nähere Regelungen verzichtet hat. Allerdings gilt es einen Vorbehalt zu machen: In Anhang V der RL 2002/49/EG heißt es: „Die zuständigen Behörden können jeweils für ihren Zuständigkeitsbereich zum Beispiel folgende Maßnahmen in Betracht ziehen: Verkehrsplanung, Raumordnung, auf die Geräuschquelle ausgerichtete technische Maßnahmen, Wahl von Quellen mit geringerer Lärmentwicklung, Verringerung der Schallübertragung, verordnungsrechtliche oder wirtschaftliche Maßnahmen oder Anreize.“ Diese Fassung könnte darauf hindeuten, dass Träger des Lärmaktionsplanes zugleich zuständig für die Durchführung der festzulegenden Maßnahmen zu sein haben. Bereits die Pluralbildung des Textes zeigt indes, dass hier semantische Ungenauigkeiten bestehen. Maßgebend bleibt der primärrechtliche Grundsatz der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten.¹⁰

(2) Der Bundesgesetzgeber hat sich für ein „Separationsmodell“ entschieden, also nicht zugunsten eines integrierenden Konzeptes der umfassenden Regulierung „aus einer Hand“. Der Gesetzgeber trennt die Aufstellungsphase von der Umsetzungsphase. Für diese auch rechtstechnische Trennung hatte er durchaus verwaltungspolitisch beachtliche Gründe. Der Gesetzgeber wollte vor allem die Umsetzung der im Lärmaktionsplan festgelegten Maßnahmen in das bereits vorhandene Zuständigkeitskonzept eingebunden wissen. Es sollte keine neue Behördenstruktur geschaffen werden. Unterschieden wird nach deutscher Gesetzeslage mithin, wer Träger des Lärmaktionsplanes ist (vgl. § 47e BImSchG) und wer die festgelegten Maßnahmen ausführt (vgl. § 47d Abs. 6 in Verb. mit § 47 Abs. 6 BImSchG). Angesichts der unionsrechtlichen Vorgabe geht es trotz der unterschiedlichen Zuständig-

¹⁰ Vgl. EuGH, U. v. 7.1.2004 – Rs. C-201/02 – Slg. 2004 I-723 [767] Rn. 65 = DVBl. 2004, 370 = NVwZ 2004, 593 – The Queen, Delena Wells vs. Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions – „Delena Wells“; EuGH, U. v. 14.12.1995 – Rs. C-312/93 – Slg. 1995 I-4599 Rn. 12 = DVBl. 1996, 249 – Peterbroeck, Van Campenhout & Cie SCS vs. Belgien; EuGH, U. v. 27.2.2003 – Rs. C-327/00 – Slg. 2003 I-1877 Rn. 51 = NVwZ 2003, 709 – Santex SpA vs. Unità Socio Sanitaria Locale n. 42 di Pavia; vgl. ferner Thomas von Danwitz, Zum Einfluß des Gemeinschaftsrechts auf die mitgliedstaatliche Verfahrensautonomie, in: JZ 1999, 198–200; Andreas Cahn, Zwingendes EG-Recht und Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten, in: ZEuP 1998, 974–980.

keiten gleichwohl um ein konzeptionelles „Lärmmanagement“. Die gesetzgeberische Entscheidung für ein „Separationsmodell“ hat – was naheliegend ist – naturgemäß Konsequenzen für die Frage, ob und ggf. in welcher Weise die umsetzende Handlungsphase in die Aktionsaufstellungsphase zu antizipieren ist.

Der deutsche Gesetzgeber selbst hat sich dazu keine näheren Gedanken gemacht. Ihm kann allerdings nicht unterstellt werden, er habe es hinnehmen wollen, dass der Vollzug der Inhalte des Lärmaktionsplanes allein im „pflichtgemäßen“ Belieben der umsetzenden Behörde liege. Würde man dies indes annehmen, dann hätte der deutsche Gesetzgeber keine „geeignete“ Behörde zur Umsetzung der Richtlinie eingesetzt und hätte damit die Richtlinie nicht hinreichend effektiv umgesetzt. Die Folge wäre ein Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH. Dies bedeutet aber dann zugleich auch, dass der Bundesgesetzgeber den auf Vollzug ausgerichteten Lärmaktionsplan nicht von einer inhaltlich autonomen Umsetzungsentscheidung der jeweiligen Behörde abhängig machen wollte. Sollte es insoweit wirklich Zweifel geben, sind diese von den zuständigen Behörden (Gemeinden) im Sinne einer unionsrechtsfreundlichen Auslegung und Anwendung möglichst zu überwinden.

II. Träger des Lärmaktionsplanes

1. „Gemeinde“ – Bedeutung des § 47e Abs. 1 BImSchG

(1) **Gemeinde.** Zuständige Behörden für die Aufgaben des hier maßgebenden Teils des BImSchG sind gemäß § 47e Abs. 1 BImSchG grundsätzlich die „Gemeinden“ oder die nach Landesrecht zuständigen Behörden.¹¹ Der Landesgesetzgeber hat also kraft Bundesrechts an sich eine abändernde Wahlmöglichkeit.¹² Es mag nicht unerwähnt bleiben, dass Landesgesetzgeber auch Mischformen gewählt haben.¹³ Damit befindet sich die noch zu behandelnde These, beim Lärmaktionsplan handele es sich selbstredend um eine Selbstverwaltungsaufgabe, doch auf einem etwas schwankenden Boden.¹⁴ Darauf wird noch im Zusammenhang der Frage nach der Zuständigkeit der Verbandsgemeinde näher eingegangen (vgl. unten S. 12 ff.).

¹¹ Vgl. auch Hans-Peter Michler, Straßenlärmminderung als kommunale (Pflicht?-)Aufgabe, in: BWGZ 2013, 254-261.

¹² Werden Aufgaben mit relevanter kommunaler Bedeutung auf eine andere staatliche Ebene verlagert, kann sich aus dem - auf Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG übertragbaren - Gedanken des Rechtsgüterschutzes durch Verfahren ein Mitwirkungsrecht der betroffenen Kommunen ergeben, vgl. BVerfG, B. v. 19.11.2014 - 2 BvL 2/13 - LKV 2015, 23 Rn. 60, unter der Annahme, dass das Aufstellen eines Lärmaktionsplanes eine Frage der kommunalen Selbstverwaltung ist.

¹³ Zuständig sind die Gemeinden u.a. in Brandenburg, Niedersachsen (vgl. § 1 Abs. 1 Nds. ZustVO-Umwelt-Arbeitsschutz mit Anlage Ziffer 8.1.1.14), Nordrhein-Westfalen, Sachsen (vgl. § 11 Sächsische Immissionschutz-Zuständigkeitsverordnung), Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein. Ausnahmen sind: In Baden-Württemberg ist das Regierungspräsidium Stuttgart für die Aktionsplanung zum Stuttgarter Flughafen zuständig, in Bayern sind die sieben Regierungsbezirke für die Aktionsplanung an Autobahnen, Großflughäfen und Haupt-eisenbahnstrecken zuständig, in Hessen sind es die drei Regierungspräsidien für die Lärmaktionsplanung.

¹⁴ Vgl. VG Freiburg, U. v. 25.7.2014 - 5 K 1491/13 - NuR 2014, 743 Rn. 33 mit Bezug auf Jörg Berkemann, Straßenverkehrslärm im Rahmen eines (unionsrechtlichen) Lärmaktionsplanes, in: NuR 2012, 517-531 [529]; a. A. Reinhard Sparwasser/Rüdiger Engel, Aktionspläne des Luftreinhalte- und Lärmschutzrechts im Spannungsfeld zwischen deutschem und europäischem Recht, NVwZ 2010, 1513-152; Dominik Kupfer, Lärmaktionsplanung - effektives Instrument zum Schutz der Bevölkerung vor Umgebungslärm? Eine Klärung drängender Rechtsfragen, in: NVwZ 2012, 784-791.

Von der Möglichkeit einer abweichenden Regelung hat das Land Rheinland-Pfalz keinen Gebrauch gemacht. Demgemäß sind in Rheinland-Pfalz die „Gemeinden“ zuständig, die Lärmaktionspläne aufzustellen.¹⁵ Ob die Gemeinden als „Selbstverwaltungskörperschaften“ oder funktional als „beauftragte“ Behörden tätig sind, ist noch nicht abschließend untersucht worden. Nach heutiger Verfassungsrechtslage könnte der Bundesgesetzgeber eine Zuständigkeit der „Gemeinden“ nicht begründen (vgl. Art. 84 Abs.1 S. 7 GG n.F.).¹⁶ Die Frage kann im vorliegenden Zusammenhang und an dieser Stelle zunächst unentschieden bleiben. Die Frage kann bedeutsam für die Überlegung sein, wer gemeindeintern zu entscheiden hat und wer die Kosten der Lärmaktionsplanung als „Planung“ zu tragen hat.¹⁷ Anders als etwa bei § 45 Abs. 1 b Satz 1 Nr. 5 StVO hat der Gesetzgeber in §§ 47a ff. BImSchG nicht erkennen lassen, ob er die Aufgaben der Lärmaktionsplanung mit der gemeindlichen Planungshoheit verknüpfen und den Gemeinden als Selbstverwaltungskörperschaften insoweit ein wehrfähiges Recht einräumen will.

(2) Welche Handlungs- und Entscheidungsträger innerhalb der Gemeinde kommunalverfassungsrechtlich konkret zuständig sind, bleibt in § 47e Abs. 1 BImSchG offen. Nach der GemO RP sind Organe der Gemeinde die Gemeindevertretung (Gemeinderat/Stadtrat) und Gemeindeverwaltung. Die Gemeindevertretung legt die Ziele und Grundsätze für die Verwaltung der Gemeinde fest. Sie trifft alle für die Gemeinde wichtigen Entscheidungen in Selbstverwaltungsangelegenheiten und überwacht ihre Durchführung, soweit die jeweilige Gemeindeordnung keine anderen Zuständigkeiten vorsieht. So sieht es auch die GemO RP. Nach § 32 Abs. 1 GemO RP beschließt der Gemeinderat „über alle Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinde“. Ob es sich bei dem Lärmaktionsplan um eine derartige Selbstverwaltungsangelegenheit handelt ist indes gerade die Frage.

2. Zuständigkeit der Verbandsgemeinde

Der Gutachter hat den Eindruck gewonnen, dass im Land Rheinland-Pfalz die Verbandsgemeinden die Aufgaben übernommen haben, Lärmaktionspläne für die Ortsgemeinden in eigenem Namen aufzustellen. Das ergibt eine stichprobenartige Durchsicht einiger im Internet veröffentlichter Entwürfe von Lärmaktionsplänen. So geht beispielsweise auch die Verbandsgemeinde Herxheim erkennbar davon aus, dass sie für das Aufstellen eines Lärmaktionsplanes für das Verbandsgemeindegebiet zuständig ist. Das ergibt sich für den Gutachter aus dem ihm übermittelten Entwurf des Lärmaktionsplanes vom 27.10.2014 (S. 5). Das „Kommunalbrevier Rheinland-Pfalz“ (Stand: April), hrsg. von den kommunalen

¹⁵ Nach einer auf den 1. Januar 2010 bezogenen Umfrage (n = 1.000) wurden Lärmaktionspläne zu 68,6 % durch Gemeinden, 10,6 % durch höhere Verwaltungsbehörden und 20,2 % durch sonstige Entscheidungsträger, u.a. Verbandsgemeinden erstellt, vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.), Lärmbilanz 2010 Untersuchung der Entscheidungskriterien für festzulegende Lärminderungsmaßnahmen in Lärmaktionsplänen nach der Umgebungslärmrichtlinie 2002/49/EG, 2011 (Texte 78/2011), S. 16.

¹⁶ Vgl. näher Albert Ingold, Das Aufgabenübertragungsverbot aus Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG als Hindernis für die bauplanungsrechtliche Gesetzgebung des Bundes?, in: DÖV 2010, 134-139; krit. Hans-Günter Henneke, Verpflichtung der Kommunen zur Ausführung neuer oder erweiterter Sozialleistungstatbestände durch den Bund?, in: ZG 2007, 21-36.

¹⁷ Das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz vom 28.1.1988 (BGBl. I S. 100), in der Fassung des Haushaltsbegleitgesetzes 2004 vom 29.12.2003 (BGBl. I S. 3076 [3091]), sollte dahin geändert werden, dass die Kosten für die Aufstellung und Überarbeitung von Lärmkarten und Lärminderungsplänen in Gebieten von Gemeinden, Landkreisen oder kommunalen Zusammenschlüssen im Sinne § 2 Abs. 1 Nr. 1 GVFG 2003 erfasst wurden (vgl. BTags-Drs. 15/4024 S. 3 (Empfehlung des BTags-Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit)). Die Gesetzesänderung kam nicht zustande. Das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz wurde im Zusammenhang mit der Föderalismusreform verändert.

Spitzenverbänden Rheinland-Pfalz) gibt an, dass für das Erstellen der Lärmaktionspläne die Gemeinden zuständig seien (S. 806). Das Landesamt für Umwelt, Wasserwirtschaft und Gewerbeaufsicht führt auf seiner website aus, dass in Rheinland-Pfalz die Städte, Verbandsgemeinden und verbandsgemeindefreien Gemeinden für die Aufstellung der Lärmaktionsplänen zuständig seien. Eine Rechtsgrundlage wird verständlicherweise nicht angegeben. Die Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der Gemeindeordnung (GemO-VV) enthalten keine Hinweise. Die Frage der Zuständigkeit der Verbandsgemeinde ist aus der Sicht des Gutachters nicht zweifelsfrei.

2.1 Zuständigkeit als „Selbstverwaltungsaufgabe“?

(1) In Rheinland-Pfalz sind Verbandsgemeinden Verwaltungseinheiten in der Rechtsform von Gebietskörperschaften (vgl. § 64 GemO RP). Sie dienen der Stärkung der Verwaltungskraft der verbandsangehörigen Gemeinden (Ortsgemeinden und Städte), ohne ihre politische Selbständigkeit aufzugeben. Die Verbandsgemeinde ist per se nicht „Gemeinde“ im Sinne des § 47e Abs. 1 BImSchG. Die Entstehungsgeschichte enthält keinen Hinweis dahin, dass mit „Gemeinde“ auch die Verbandsgemeinde gemeint sein könnte (vgl. dazu näher unten S. 12 ff.).¹⁸ Die Zuständigkeit einer Verbandsgemeinde, einen Lärmaktionsplan aufzustellen, kann sich demgemäß nur nach Maßgabe des Landesrechtes ergeben. Hier sind die §§ 67, 68 GemO RP maßgebend. Das Aufstellen eines Lärmaktionsplanes wird nicht als eigene (geborene) Aufgabe der Verbandsgemeinde nach § 67 Abs. 1 GemO RP bezeichnet.

(2) § 67 Abs. 4, 5 GemO RP eröffnet allerdings die Möglichkeit, dass die Ortsgemeinden der Verbandsgemeinde weitere Aufgaben übertragen. Hierbei muss es sich allerdings de lege lata um „Selbstverwaltungsaufgaben“ handeln. Ob dies bei dem Aufstellen eines Lärmaktionsplanes gegeben ist, erscheint keineswegs sicher. Bedenken ergeben sich aus der Alternative § 47e Abs. 1 BImSchG, welche dem Landesgesetzgeber eröffnet wird. Es ist immerhin erklärungsbedürftig, ob der Landesgesetzgeber – unterstellt man, der Bundesgesetzgeber spricht die Gemeinde wirklich als Selbstverwaltungskörperschaft im Sinne des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG an – der Gemeinde diese Zuweisung entziehen kann. Es ist daher problematisch, ob das Aufstellen eines Lärmaktionsplanes eine Frage der kommunalen Selbstverwaltung ist. Verneint man dies, so erscheint auch die Zuständigkeit gerade der Gemeindevertretung für das Aufstellen des Lärmaktionsplanes nicht von vornherein gegeben. Jedenfalls ersetzt die Gemeindevertretung nicht die in § 47d Abs. 3 BImSchG vorgesehene Beteiligung der „allgemeinen“ Öffentlichkeit durch deren tatsächliche Mitwirkung. Dass die Gemeindevertretung über wichtige Verwaltungsangelegenheiten zu unterrichten ist und hierzu auch der Lärmaktionsplan zählt, ist keine Frage. Der Bürgermeister leitet die Verwaltung der Gemeinde in aller Regel in eigener Zuständigkeit nach den Zielen und Grundsätzen der Gemeindevertretung. Soweit ersichtlich ist die Frage der kommunalrechtlichen Kompetenzzuweisung bei der Aufstellung von Lärmaktionsplänen bislang im Schrifttum erst in Ansätzen aufgegriffen worden.¹⁹

¹⁸ Vgl. Regierungsentwurf vom 13.8.2004 (BTag-Drs. 15/3782, S. 9 zu § 47n Abs. 1 Nr. 3 a) BImSchG-Entw.), spricht nur von der „Gemeinde“ als für die Aufstellung des Lärmaktionsplanes zuständig. In der Einzelbegründung wird allerdings ein Planungsverband erwähnt. Auch der Bericht des federführenden Bundestagsausschusses enthält keinen Hinweis auf die mögliche Zuständigkeit der Verbandsgemeinde.

¹⁹ Hans-Peter Michler, Straßenlärmminderung als kommunale (Pflicht?-)Aufgabe, in: BWGZ 2013, 254-261 [255].

2.2 Zuständigkeit als „Auftragsangelegenheit“?

(1) Auf Nachfrage hat der Auftraggeber dem Gutachter die Rechtsansicht des Landes Rheinland-Pfalz mitgeteilt, die Zuständigkeit der Verbandsgemeinde im eigenen Namen einen Lärmaktionsplan aufzustellen leite sich aus § 68 Abs. 3 Nr. 1 GemO RP ab.²⁰ Nach dieser Bestimmung obliegen der Verbandsgemeinde im eigenen Namen die Erfüllung der den Ortsgemeinden übertragenen staatlichen Aufgaben (§ 2 Abs. 2 GemO RP), soweit durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes durch Rechtsverordnung nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt ist. Das ist – soweit dem Gutachter erkennbar – jedenfalls für den Lärmaktionsplan nicht geschehen.

Dazu heißt es in § 2 Abs. 2 Satz 1 GemO RP: „Soweit den Gemeinden durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes staatliche Aufgaben übertragen sind (Auftragsangelegenheiten), erfüllen sie diese nach Weisung der zuständigen Behörden.“ § 2 Abs. 2 Satz 1 GemO RP regelt nicht selbst, was als staatliche Auftragsangelegenheit zu gelten hat. Die Übertragung einer Aufgabe als „Auftragsangelegenheit“ muss vielmehr durch ein Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes geschehen. Dadurch definiert der Normgeber selbst, was er als „Auftragsangelegenheit“ bestimmen will. Es bedarf also eines legislatorisch abgesicherten Übertragungsaktes. Das dürfte sich auch aus Art. 49 Abs. 4 der LVerf RP ergeben. Danach können den Gemeinden durch Gesetz oder Rechtsverordnung staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Anweisung übertragen werden. Die Bestimmung ist auch hier dahin zu verstehen, dass die Übertragung eines Normaktes bedarf. Ein Landesgesetz oder eine Landesrechtsverordnung besteht für den Regelungsbereich des Lärmaktionsplanes jedenfalls nicht. Insbesondere hat das Land Rheinland-Pfalz bislang von der bundesgesetzlichen Ermächtigung des § 47e Abs. 1 BImSchG keinen Gebrauch gemacht.²¹ Aus der ImSchZuVO (2002) ergibt sich nichts zu der Fragestellung. Dort allein wird allein auf § 47 BImSchG verwiesen, nicht auf § 47a BImSchG a.F.

(2) Mangels eines landesgesetzlichen Übertragungsaktes kommt also nur ein bundesgesetzlicher Übertragungsakt in Betracht. Es ist bereits zweifelhaft, ob Art. 49 Abs. 4 der LVerf RP oder § 2 Abs. 2 Satz 1 GemO RP überhaupt einen bundesgesetzlichen Übertragungsakt genügen lässt. Dafür spricht eigentlich wenig. Die Annahme liegt nicht fern, dass nur der rheinland-pfälzische Landesgesetzgeber entscheiden soll, ob er für die Erledigung einer Aufgabe für die rheinland-pfälzischen Gemeinden eine staatliche Auftragsangelegenheit begründen will. Es dient nämlich zum einen dem Schutz der rheinland-pfälzischen Gemeinde, dass nur der Landesgesetzgeber sie mit zusätzlichen Aufgaben belasten darf. Zum anderen soll nur der Landesgesetzgeber in das Verwaltungsgefüge des Landes Rheinland-Pfalz eingreifen dürfen.

Diese zurückweisende Interpretation des Landesrechts mag hier dahinstehen. Wenn man unterstellt, dass auch der Bundesgesetzgeber für Gemeinden – auch für das Land Rheinland-Pfalz – eine staatliche „Auftragsangelegenheiten“ begründen kann, stellt sich die weitere Frage, ob der Bundesgesetzgeber dies getan hat. Eine ausdrückliche Entscheidung hat

²⁰ So auch der Lärmaktionsplan Nierstein-Oppenheim vom 21.11.2008 (Planungsbüro Richard/Richard). Die Planbegründung belässt es bei dem Hinweis auf § 68 Abs. 3 GemO RP, ohne auf § 2 Abs. 2 GemO RP zu verweisen.

²¹ Die den Gemeinden bundesgesetzlich zugewiesene Zuständigkeit ist verfassungsrechtlich nicht bedenkenfrei; vgl. BVerfGE 22, 180 [210]; BVerfGE 77, 288 = DVBl 1988, 482 = NVwZ 1988, 619.

er nicht getroffen. Weder in §§ 47a BImSchG noch in anderen Regelungen des BImSchG spricht der Bundesgesetzgeber von „Auftragsangelegenheiten“. Das steht auch nicht zu erwarten. Es widerstreitet zunächst einmal jeder Vermutung, dass der Bundesgesetzgeber in die Binnenstruktur eines Landes eingreift. Es wäre zum einen schwer zu begründen, dass die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzlicher Regelung dieses Inhalts erforderlich macht (vgl. Art. 72 Abs. 2 GG F. 2006; vgl. auch Art. 72 Abs. 2 GG F. 1994; ähnlich Art. 72 Abs. 2 GG F. 1964). In der Gesetzgebungspraxis gibt es keinen einzigen Fall, dass der Bundesgesetzgeber den Gemeinden eine „Auftragsangelegenheit“ zugewiesen hätte. Selbst wenn dies vor dem Zeitpunkt der Novellierung des Art. 84 Abs. 1 GG im Jahre 2006 verfassungsrechtlich zulässig gewesen wäre, handelte es sich jedenfalls um eine „exceptionelle“ Gesetzgebungstechnik.

Bei dieser Sachlage bleibt mithin nur der Versuch, in BImSchG insgesamt oder jedenfalls in § 47e Abs. 1 BImSchG die Zuweisung einer „Auftragsangelegenheit“ zu sehen. Um es deutlich zu sagen: Die so zugespitzte Frage ist eine Auslegung des Bundesrechts. Für eine Interpretation im Sinne der Zuweisung einer Auftragsangelegenheit dürfte sich bei näherem Hinsehen kaum eine geeignete Grundlage finden. Das BImSchG enthält sich grundsätzlich einer näheren behördlichen Kompetenzzuweisung. Der Bundesgesetzgeber – der weiß, was er tut – spricht immer nur von der „zuständigen Behörde“. Er überlässt es gerade den Ländern, im Rahmen ihrer Verwaltungsorganisation die „zuständige“ Behörde zu bestimmen. In das landesrechtliche Binnengeflecht mischt er sich mithin nicht ein. In § 47a BImSchG und in § 47e Abs. 1 BImSchG wählt er mit der Fassung „Gemeinden oder die nach Landesrecht zuständigen Behörde“ als die für den 6. Teil des BImSchG ‚zuständige Behörde‘. Im weiteren Gesetzestext kommt der Ausdruck „Gemeinde“ mit Ausnahme in dem hier nicht interessierenden § 49 Abs. 3 BImSchG nicht vor. Mustert man die üblichen Auslegungsregeln durch, ergibt sich nichts für die Auffassung, der Bundesgesetzgeber habe mit dem Ausdruck „Gemeinde“ in § 47e Abs. 1 BImSchG eine Auftragsangelegenheit im Sinne des rheinland-pfälzischen Kommunalrechts gemeint.

Vorab: Das Grundgesetz verbietet die Übertragung staatlicher Aufgaben auf die Gemeinden nicht. Vielmehr schweigt Art. 28 Abs. 2 GG. Aber dies ist kein „beredtes“ Schweigen. Viel bedeutsamer für den vorliegenden Zusammenhang ist der in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG enthaltene Gesetzesvorbehalt.²² Das deutet bereits an, dass eine Regelung, welche bei der Gemeinde in deren Handlungsbereich erweiternd oder begrenzend eingreift, eine hinreichend deutliche Rechtsgrundlage erfordert. Der Ausdruck „Gemeinde“ signalisiert im ju-

²² Die vom Bundesgesetzgeber in § 47e Abs. 1 BImSchG geregelte Trägerschaft des Lärmaktionsplanes ist als organisationsrechtliche Folgeregelung zu den in §§ 47 a ff. BImSchG geschaffenen materiellen Konzept der Lärmaktionsplanung von der Kompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG in Verb. mit Art. 84 Abs. 1 GG a. F. (Einrichtung der Behörden) gedeckt. § 47e Abs. 1 BImSchG erfüllt die in Art. 84 Abs. 1 GG a.F. ausdrücklich genannten Voraussetzungen für eine Bundeskompetenz. Die §§ 47a ff. BImSchG, welche die Länder gemäß Art. 83 GG als eigene Angelegenheit ausführen, ist mit Zustimmung des Bundesrates ergangen (BGBl. I 2005, 1794). Behörden im Sinne dieses Begriffs sind nicht nur Verwaltungseinheiten der unmittelbaren Staatsverwaltung auf der Länderebene, sondern auch die Gemeinden und Gemeindeverbände. § 47e BImSchG regelt auch die "Einrichtung" der Behörden; sie weisen nämlich den Gemeinden bestimmte Aufgaben zu und verändern damit deren Aufgabenkreis. (vgl. BVerfGE 75, 108 Rn. 103 = DVBl 1987, 941). Art 84 Abs. 1 GG a.F. erlaubte dem Bundesgesetzgeber die Zuweisung von Aufgaben an die Gemeinden als Selbstverwaltungsaufgaben, wenn es sich um eine punktuelle Annexregelung zu einer zur Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers gehörenden materiellen Regelung handelt und wenn diese Annexregelung für den wirksamen Vollzug der materiellen Bestimmungen des Gesetzes notwendig ist (BVerfGE 77, 288 Rn. 41 = DVBl 1988, 482 = NVwZ 1988, 619. im Anschluss an BVerfGE 22, 180 [209 f.]). Daraus folgt auch, dass der Landesgesetzgeber diese Zuweisung nicht ohne weiteres verändern kann, nämlich gerade nur unter in Anwendung des § 47e Abs. 1 BImSchG.

ristischen Sprachgebrauch den in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG normierten Regelungsbereich der kommunalen Eigenverantwortung und damit die politisch erkämpfte Subsidiarität. Der Ausdruck „Gemeinde“ schließt die Möglichkeit einer Übertragung staatlicher Aufgaben nicht aus, dies wird in aller Regel semantisch nicht mitgedacht. In der historischen Exegese ist zunächst auffällig, dass die Fassung „Gemeinden oder die nach Landesrecht zuständigen Behörde“ keine Neuschöpfung des § 47e Abs. 1 BImSchG ist, sondern dem § 47a BImSchG 1990 textgenau entspricht. Allerdings zeigt die seinerzeitige Entstehungsgeschichte eine etwas andere Zielsetzung. Die Vorstellung des Gesetzesentwurfs der Bundesregierung war es, eine doppelte Zuständigkeit vorzusehen. In erster Linie sollten die Gemeinden zuständig sein. Um aber Lärmbelastungen auch gebietsbezogen entgegen treten zu können, sollte auch die Zuständigkeit der „zuständigen Behörden“ ausdrücklich gesetzlich verankert werden.²³ Der Gesetzesentwurf wiederholte diesen Gesichtspunkt nochmals in der Einzelbegründung.²⁴ Es heißt dort:

„Lärmbelästigungen sind überwiegend auf örtliche Ursachen zurückzuführen. Im Hinblick auf Abhilfemaßnahmen ist daher vor allem die Zuständigkeit der Gemeinden für den örtlichen Bereich – insbesondere im Bereich der Bauleitplanung, für die die Gemeinden nach § 2 Abs. 1 Satz 1 BauGB in eigener Verantwortung zuständig sind – gegeben. Soweit Planungen lediglich den örtlichen Bereich betreffen, ist daher zur Sicherung einer wirksamen Lärminderungsplanung angezeigt, die Zuständigkeit für die Planung den Gemeinden zu übertragen. Sofern Lärmprobleme allerdings überörtliche Ursachen haben, muss eine Zuweisung für die Lärminderungsplanung an die Gemeinden nicht in jedem Fall angezeigt sein; die Zuweisung muss vielmehr auf Grund landesrechtlicher Vorschriften erfolgen.“

Der Bundesrat widersprach im sog. ersten Durchgang der Zuständigkeit der Gemeinde. Er votierte für eine ausschließliche Zuständigkeit der zuständigen Behörden.²⁵ Die Bundesregierung schlug dann in ihrer Gegenäußerung bereits die später Gesetz gewordene Fassung vor. Im zuständigen Bundestagsausschuss (Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) wurde die Frage der Zuständigkeit nicht problematisiert.²⁶ Der Ausschuss schlug folgende Fassung vor: „Die Gemeinde oder die nach Landesrecht zuständige Behörde hat für Wohngebiete oder andere schutzbedürftige Gebiete Lärminderungspläne aufzustellen, wenn in den Gebieten nicht nur vorübergehend schädliche Umwelteinwirkungen durch Geräusche hervorgerufen werden oder zu erwarten sind und die Beseitigung oder Verminderung der schädlichen Umwelteinwirkungen ein abgestimmtes Vorgehen gegen verschiedenartige Lärmquellen erfordert.“ Das entspricht der Gesetzesfassung. Dem folgte der Bundesrat im sog. zweiten Durchgang. Diese Entstehungsgeschichte lässt nicht einmal im Ansatz den Gedanken zu, der Bundesgesetzgeber habe eine „Auftragsangelegenheit“ begründen wollen. Das war eine Sichtweise, welche den Abgeordneten vollkommen fern lag. Für eine entsprechende Lösung bestand auch kein erkennbares Bedürfnis. Die Zuständigkeit der Gemeinde wurde erkennbar nur lokal in Anlehnung an die kommunale Bauleitplanung gedacht. Die Zuständigkeit der staatlichen Behörden wurde gegenüber der Gemeinde als parallel bestehend verstanden. Auch die zahlreichen Änderungs- und Erschließungsanträge lassen den Gedanken einer „Auftragsangelegenheit“ nirgends erkennen.

²³ Gesetzesentwurf der Bundesregierung vom 30.6.1989 (BTags-Drs. 11/4909, S. 10 zu § 47a).

²⁴ Gesetzesentwurf der Bundesregierung vom 30.6.1989 (BTags-Drs. 11/4909, S. 23 zu § 47a).

²⁵ Gesetzesentwurf der Bundesregierung vom 30.6.1989 (BTags-Drs. 11/4909, S. 36 – Stellungnahme des Bundesrates zu § 47a).

²⁶ Vgl. Beschlussempfehlung vom 12.3.1990 (BTags-Drs. 11/6633).

§ 47a BImSchG in der Fassung vom 26.9.2002 (BGBl. I S. 3830) wiederholt den bisherigen Gesetzestext. In der hier maßgebenden Novellierung zur Umsetzung der RL 2002/49/EG wurde die Frage der Zuständigkeit teilweise erneut aufgegriffen, allerdings nicht etwa im Sinne einer möglichen staatlichen Auftragsangelegenheit. Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung wiederholte die ursprüngliche Fassung in § 47a BImSchG-E.²⁷ Die Entstehungsgeschichte ist in einem anderen Zusammenhang noch darzustellen (S. 70 ff.). Jedenfalls lässt die Gesetzgebungsarbeit des Jahres 2004 in keiner Hinsicht erkennen, dass die am Gesetzeswerk beteiligten Institutionen den Gedanken hatten, mit dem benutzten Ausdruck „Gemeinde“ werden die Zuweisung einer „Auftragsangelegenheit“ verbunden. Vielmehr blieb offen, in welchem Verhältnis die Gemeinde einerseits und die „nach Landesrecht zuständige Behörde“ andererseits zu einander stehen sollten. In semantischer Hinsicht handelt es sich hierbei auch um die Frage, ob die Verwendung des Ausdrucks „oder“ im Gesetzestext als ausschließende Disjunktion (Kontravalenz) verstanden werden soll. Im Hinblick auf eine teleologische Auslegung darf man dazu die Frage stellen, aus welchen Gründen gerade der Bundesgesetzgeber eine Regelung zugunsten der gesetzlichen Zuweisung einer kommunalen „Auftragsangelegenheit“ hätte schaffen sollen, wenn es jeder Landesgesetzgeber ohnedies der Hand hatte, eine entsprechende Maßnahme zu treffen. Ergänzend sei bemerkt: Dass der Bundesgesetzgeber einer Gemeinde Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung im Sinne des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG zuweisen kann, ist nicht umstritten. Die Bauleitplanung steht dafür exemplarisch. Nicht die Zuweisung ist die kritische Frage, sondern ein späterer gesetzgeberische Entzug.²⁸ Eine Aufgabe mit relevantem örtlichen Charakter darf der Gesetzgeber den Gemeinden nur aus Gründen des Gemeininteresses entziehen. Unterschiede zwischen Selbstverwaltungsaufgaben und Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises mögen dabei eine Rolle spielen.²⁹

(3) Das Ergebnis dieser exegetischen Analyse zeigt auf, dass eine Verbandsgemeinde derzeit weder nach derzeitigem rheinland-pfälzischem Landesrecht noch nach Bundesrecht autonome Trägerin eines Landesaktionsplanes sein kann. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass die Gesetzessprache des Bundes seit jeher sorgfältig zwischen „Gemeinde“ und „Gemeindeverbände“ unterscheidet, vgl. Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG, Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG n.F.

III. Verfahren zur Aufstellung eines Lärmaktionsplanes

1. Defizitäre Gesetzliche Regelung – Unionsrechtliche Regelung

1.1 Äußere Textbefund

(1) Ein bestimmtes Verfahren für das Aufstellen von Lärmaktionsplänen hat der Bundesgesetzgeber oder der von ihm zur Regelung ermächtigte Verordnungsgeber bislang nicht vorgeschrieben. Das Planaufstellungsverfahren ist in § 47d Abs. 3 BImSchG nur grob skizziert. Auch die Landesgesetzgeber haben ein Verfahren – soweit ersichtlich – nicht bestimmt. Immerhin ermöglichen § 47f Abs. 1 Satz 1 Nrn. 3 und 4 BImSchG, aber auch § 47f Abs. 2 Nr. 1 BImSchG dem Verordnungsgeber durchaus die Regelung einzelner Ver-

²⁷ BTags-Drs. 15/3782 vom 27.9.2004.

²⁸ Geschützt wird nur der „Kernbereiche“ der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, vgl. etwa BVerfG, B. v. 19.11.2014 - 2 BvL 2/13 - LKV 2015, 23 Rn. 40, 59; BVerfGE 79, 127 [143]; BVerfGE 83, 363 [381]; BVerfGE 91, 228 [238]; BVerfGE 107, 1 [2]; BVerfGE 125, 141 Rn. 91.

²⁹ BVerfG, B. v. 7.10.2014 - 2 BvR 1641/11 - DVBl 2014, 1534 Rn. 119 = NVwZ 2015, 136.

fahrensaspekte. Es soll hier unerörtert bleiben, ob das Unterlassen des Bundes gegenüber den ausführenden Ländern als ein länderunfreundliches Verhalten anzusehen ist, dem auch Rechtsqualität zugewiesen werden könnte. Ersichtlich nehmen die Länder das Unterlassen des Bundes, die ihm zugewiesenen Ermächtigungen auszuschöpfen, politisch hin.

(2) Auch der rheinland-pfälzische Landesgesetzgeber hat ein Verfahren nicht bestimmt. Deshalb kann dahinstehen, ob er hierzu überhaupt ermächtigt wäre. Die Ermächtigungsregelung zum Erlass von Rechtsverordnungen durch die Bundesregierung dürfte ohnedies eher jegliche Landeskompetenz ausschließen.

(3) Die Gemeinden haben sich an den Vorgaben des § 47d Abs. 2 und 3 BImSchG zu orientieren. In § 47d Abs. 2 und 3 BImSchG heißt es in fast wörtlicher Übernahme der Vorgaben der RL 2002/49/EG zum Aufstellungsverfahren lapidar:

(2) Die Lärmaktionspläne haben den Mindestanforderungen des Anhangs V der Richtlinie 2002/49/EG zu entsprechen und die nach Anhang VI der Richtlinie 2002/49/EG an die Kommission zu übermittelnden Daten zu enthalten. Ziel dieser Pläne soll es auch sein, ruhige Gebiete gegen eine Zunahme des Lärms zu schützen.

(3) Die Öffentlichkeit wird zu Vorschlägen für Lärmaktionspläne gehört. Sie erhält rechtzeitig und effektiv die Möglichkeit, an der Ausarbeitung und der Überprüfung der Lärmaktionspläne mitzuwirken. Die Ergebnisse der Mitwirkung sind zu berücksichtigen. Die Öffentlichkeit ist über die getroffenen Entscheidungen zu unterrichten. Es sind angemessene Fristen mit einer ausreichenden Zeitspanne für jede Phase der Beteiligung vorzusehen.

Der Bundesgesetzgeber übernimmt weitgehend durch *copy and paste* die unionsrechtliche Regelung des Art. 8 Abs. 4 und 7 RL 2002/49/EG:

(4) Die Aktionspläne müssen den Mindestanforderungen nach Anhang V genügen.

(7) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die Öffentlichkeit zu Vorschlägen für Aktionspläne gehört wird, dass sie rechtzeitig und effektiv die Möglichkeit erhält, an der Ausarbeitung und der Überprüfung der Aktionspläne mitzuwirken, dass die Ergebnisse dieser Mitwirkung berücksichtigt werden und dass die Öffentlichkeit über die getroffenen Entscheidungen unterrichtet wird. Es sind angemessene Fristen mit einer ausreichenden Zeitspanne für jede Phase der Mitwirkung der Öffentlichkeit vorzusehen.

Die nationalen und die unionsrechtlichen Vorschriften sind nicht geeignet, das Verfahren zur Aufstellung von Lärmaktionsplänen selbst normativ zu leiten.³⁰ Ergänzend kann man versuchen, aus den Angaben im Anhang V und VI RL 2002/49/EG (Text siehe Anhang) einige Hinweise für den Verfahrensgang in der Aufstellung des Lärmaktionsplanes zu ent-

³⁰ Vgl. wie hier Dominik Kupfer, Lärmaktionsplanung - Effektives Instrument zum Schutz der Bevölkerung vor Umgebungslärm? - Eine Klärung drängender Rechtsfragen, in: NVwZ 2012, 784-791; ders., Die Aufstellung von Lärmaktionsplänen in interkommunaler Zusammenarbeit, in: VBIBW 2011, 128-136 [129].

nehmen. Indes ist die unionsrechtliche Prägung im Hinblick auf die Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten als eher gering anzusehen.

1.2 Unionsrechtlich und verfassungsrechtlich derzeit „kritische“ Befundlage

Dass die Bundesregierung bislang von ihren Ermächtigungsgrundlagen keinen Gebrauch gemacht hat, ist nicht nur ein rechtspolitisch zu kritisierender Befund.³¹ Noch zeichnet sich das Schrifttum im Wesentlichen nur durch diese Kritik aus.³² Damit darf man sich indes nicht begnügen. Es entsteht ersichtlich eine unkontrollierte Verwaltungspraxis. Die Bundesregierung hat unter dem 16.2.2007 auf eine Kleine Anfrage im Bundestag erklärt, dass die Umsetzung der Umgebungslärm-RL durch das Gesetz vom 24.6.2005 und die 34. BImSchV „formal abgeschlossen“ sei. § 47 d Abs. 2 BImSchG verweise dazu auf die Anforderungen des Anhangs V der Richtlinie. „Eine darüber hinausgehende Verordnung über die Lärmaktionsplanung ist zur Richtlinienumsetzung nicht erforderlich und von daher auch nicht geplant.“³³ Diese Auffassung wird unionsrechtlich zumindest als „kritisch“ anzusehen sein. Bloße Verwaltungspraktiken, welche die Verwaltung (Gemeinde) beliebig ändern kann und die vielfach zudem nur unzureichend bekannt sind, sind jedenfalls keine wirksame Erfüllung der unionsrechtlichen Umsetzungspflicht.³⁴ Geboten sind vielmehr innerstaatliche normative Umsetzungsakte. Das ist gesicherte Rechtsprechung des EuGH.³⁵

Aber auch innerstaatlich bestehen verfassungsrechtliche Bedenken. Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers ist im Verhältnis zum Ordnungsgeber zwar ermessensbezogen, gleichwohl nicht beliebig. Der Gesetzgeber wahrt im Hinblick auf den Vorrang des Gesetzes seine Gestaltungsfreiheit nämlich dann nicht mehr, wenn die erteilte Verordnungsermächtigung es dem Adressaten überlässt, nach Belieben von ihr Gebrauch zu machen, und

³¹ Vgl. dazu Pascale Cancik, Stand und Entwicklung der Lärminderungsplanung in Deutschland, in: Kurt Faßbender/Wolfgang Köck (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen im Immissionsschutzrecht, Baden-Baden, 2013, S. 65-86 [80]; Rüdiger Engel, Aktuelle Rechtsfragen der Lärmaktionsplanung, in: GfU (Hrsg.), Dokumentation zur 33. wissenschaftlichen Fachtagung der GfU e.V., Berlin 2009, 2010, S. 95 ff. [108 f.]; eher optimistisch dagegen Franz-Josef Feldmann, Wandel im Lärmschutz - Die Umgebungslärmrichtlinie und ihre Umsetzung in deutsches Recht, in: ZUR 2005, 352-358 [355].

³² Vgl. etwa zurückhaltend Pascale Cancik, Stand und Entwicklung der Lärminderungsplanung in Deutschland, in: Kurt Faßbender/Wolfgang Köck (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen im Immissionsschutzrecht, Baden-Baden, 2013, S. 65-86 [80]; Helmuth Schulze-Fielitz, Umgebungslärm als neuartige rechtliche Herausforderung, in: Reinhard Hender u.a.(Hrsg.), Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2008, Berlin 2008, S. 7-53 [S. 24, 35 f.]; (JbUTR 2008, 7-53); Pascale Cancik, Die Pflicht zur Aufstellung von Aktionsplänen zur Lärminderung und ihre Kopplung an Auslösewerte, in: NVwZ 2008, 167-170 [167]; zu möglichen Inhalte vgl. Helmuth Schulze-Fielitz, Brauchen wir eine Verordnung zur Lärmaktionsplanung?, in: NuR 2009, 687-693; Peter Wysk, in: Ludger Giesberts/Michael Reinhardt, BImSchG (Beck-Online-Kommentar), § 47f Rn. 1; Hans D. Jarass, BImSchG, § 47e Rn. 29.

³³ BTags-Drs. 16/4331.

³⁴ EuGH, U. v. 15.10.1986 – Rs. 168/85 – E 1986, 2945 [2961] Rn. 13 – Kommission vs. Italien; EuGH, Urteil vom 11.12.1997 – Rs. C-83/97 – NVwZ 1998, 721 – Kommission vs. Deutschland (zur Richtlinie 43/92/EWG); EuGH, U. v. 24.6.2004 – Rs. C-212/02 = ZfBR 2004, 704 – Kommission vs. Österreich.

³⁵ Vgl. EuGH, U. v. 30.5.1991 – Rs. C-361/99 – E 1991 I-2567 [2600 ff.] Rn. 21 = DVBl. 1991, 86 = NVwZ 1991, 866 – Kommission vs. Deutschland – „TA Luft“, vgl. dazu Ulrich Guttenberg, Unmittelbare Außenwirkung von Verwaltungsvorschriften? – EuGH, NVwZ 1991, 866 und 868, in: JuS 1993, 1006–1011; Jens Tiedemann, Bindungswirkung von Verwaltungsvorschriften, in: JuS 2000, 726–727; Hans Heinrich Rupp, Zur Frage der Außenwirkung von Verwaltungsvorschriften, in: JZ 1991, 1034–1035; Ronald Steiling, Mangelnde Umsetzung von EG-Richtlinien durch den Erlaß und die Anwendung der TA Luft, in: NVwZ 1992, 134–137.

erst dadurch das Gesetz überhaupt anwendbar wird.³⁶ Dem Gesetzgeber steht es gewiss grundsätzlich frei, ob er den Ordnungsgeber zu einem Tätigwerden verpflichten will.³⁷ In zahlreichen Fällen wird der vom Gesetzgeber „vor-normierte“ Regelungskomplex indes erst dann zu einem vollzugsfähigen Ganzen, wenn der Ordnungsgeber die Rechtsverordnung auch erlässt.³⁸ Dazu wird er vom Gesetzgeber dann angehalten, wenn noch offene Detailfragen zum Zwecke der Vollzugsfähigkeit zu regeln sind. Bringt der Gesetzgeber ausdrücklich oder doch konkludent zum Ausdruck, dass der „nachgeordnete“ Ordnungsgeber zum Erlass der Rechtsverordnung verpflichtet sein soll, bedeutet dies, dass er seine „eigene“ Lösung für komplettierungsbedürftig angesehen hat. Die erwartete Rechtsverordnung dient nicht nur der immer möglichen Präzisierung, sondern eröffnet überhaupt erst einen ordnungsgemäßen Vollzug des Gesetzes selbst.³⁹ Dabei ist nicht entscheidend, ob das Gesetz ohne Erlass einer Rechtsverordnung – isoliert betrachtet – bereits vollzugsfähig ist. Maßgebend ist vielmehr die Sicht des zum Erlass der Verordnung ermächtigenden Gesetzgebers selbst. Es ist auch nicht ausgeschlossen, dass der Bundesgesetzgeber gegenüber dem Landesrecht eine Pflicht zur Ordnungsgebung begründen will und auch begründen darf.⁴⁰ Dies darf er, wenn nach seiner (politisch nicht zu hinterfragenden) Auffassung eine umsetzende Rechtsverordnung zur Erfüllung seines Normprogramms unerlässlich ist.⁴¹ Dadurch, dass sich der Bundesgesetzgeber in § 47f BImSchG kodifizierend für eine eigene (bundesrechtliche) Ermächtigungsgrundlage entschieden hat, hindert er zugleich eine effektive, normativ gesteuerte landesgesetzliche Umsetzung. Er begründet damit einen Zustand, der einerseits normativ defizitär ist und hindert andererseits den Landesgesetzgeber, diesen Zustand zu beenden. Das ist in verfassungsrechtlicher Sicht jedenfalls keine Quisquilie.

1.3 „Ermächtigung“ der Gemeinde zur Ergänzung des Verfahrensrechts

(1) Die Träger der Lärmaktionsplanung stehen damit vor einem rechtlichen Dilemma. Ihnen fehlen einerseits verbindliche verfahrensrechtliche Vorgaben, in welchen verfahrensrechtlichen Bahnen sich das Aufstellen des Lärmaktionsplanes zu vollziehen hat. Andererseits begründet das nationale und das Unionsrecht eine Pflicht, unter näheren Voraussetzungen einen Lärmaktionsplan aufzustellen. Schließlich ist die Landesadministration jedenfalls dann an dem Erlass bestimmender Verwaltungsvorschriften gegenüber der Gemeinde gehindert, wenn man das Aufstellen eines Lärmaktionsplanes dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht zuordnet. Die Gemeinde kann in Gemäßheit des Gesetzesvorbehal-

³⁶ Vgl. BVerfG, B. v. 8.6.1988 - 2 BvL 9/85 - BVerfGE 78, 249 = DVBl 1988, 952 = NJW 1988, 2529 (Fehlbelegungsabgabe).

³⁷ Vgl. BVerwG, U. v. 6.12.1972 - 1 BvR 230/70 - BVerfGE 34, 165 [194] = NJW 1973, 133; Ulrich Ramsauer, in: AK-GG, 3. Aufl. 2001, 80 Rn. 52; Arnd Uhle, Parlament und Rechtsverordnung, München 1999, S. 464 ff.

³⁸ Vgl. BVerfG, B. v. 9.10.1968 - 2 BvE 2/66 - BVerfGE 24, 184 [198] = DVBl 1969, 110 = NJW 1969, 33; Michael Nierhaus, BK (1998), Art. 80 Rn. 345 unter Bezugnahme auf BVerwG, B. v. 13.12.1961 - 1 BvR 1137/59 - BVerfGE 13, 248 [254] = DVBl 1962, 60 = NJW 1962, 147; BVerfG, B. v. 23.7.1963 - 1 BvR 265/62 - BVerfGE 16, 332 (338); BVerfG, B. v. 8.6.1988 - 2 BvL 9/85 - BVerfGE 78, 249 [272] = DVBl 1988, 952 = NJW 1988, 2529; wohl auch BVerwG, B. v. 30.11.1988 - 1 BvR 1301/84 - BVerfGE 79, 174 [194] = DVBl 1989, 352 = NJW 1989, 1271; Thomas von Danwitz, Gestaltungsfreiheit des Ordnungsgebers - Zur Kontrollichte ordnungsgeberischer Entscheidungen, 1989, S. 181; Franz-Joseph Peine, Gesetz und Verordnung – Bemerkungen zu aktuellen Fragen eines problematischen Verhältnisses, in: ZG 3 (1988), S. 121-140 [128].

³⁹ Ähnlich Ulrich Ramsauer, in: AK-GG, 3. Aufl. 2001, Art. 80 Rn. 52.

⁴⁰ Michael Nierhaus, BK (1998), Art. 80 Rn. 344. Vgl. auch BVerwG, Urteil vom 4.7.2002 - 2 C 13.01 - NVwZ 2002, 1505 = DÖV 2003, 123.

⁴¹ Dieter Wilke, in: v. Mangoldt/Klein, 5. Aufl., GG, Art. 80 Anm. XII 1; Michael Brenner, daselbst, 6. Aufl. 2010 Rn. 71; Hartmut Bauer, in: Horst Dreier (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 2006, Art. 80 Rn. 53.

tes des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG nur durch ein Gesetz im formellen oder materiellen Sinne in ihrer Entscheidungsfreiheit begrenzt werden.⁴² Diese Überlegungen setzen, wie zu betonen ist, die Annahme voraus, dass das Aufstellen eines Lärmaktionsplanes im verfassungsrechtlichen Sinne eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft ist.

(2) Angesichts der bestehenden defizitären Lage des Verfahrensrechtes spricht vieles dafür, der Gemeinde im Sinne einer „Notkompetenz“ die Ermächtigung einzuräumen, den Verfahrensgang selbst näher zu bestimmen. Die Gemeinde hat sich dazu von den Erwägungen insbesondere des Art. 8 Abs. 7 RL 2002/49/EG leiten zu lassen. In rechtlicher Hinsicht ist es kein ungewöhnlicher Vorgang, aus einer verbindlichen materiell-rechtlichen Vorgabe flankierende Verfahrensregeln zu entwickeln.⁴³

Die Ausgestaltung des Planaufstellungsverfahrens in Anlehnung an die §§ 3 ff. BauGB ist naheliegend.⁴⁴ Unionsrechtliche Richtlinien zum Umweltschutz und zur Beteiligung sowie zur Information der Öffentlichkeit können insoweit „nachempfunden“ werden.⁴⁵ Soweit die Gemeinden für die Aufstellung von Lärmaktionsplänen zuständig sind, treten nach Ansicht von Dominik Kupfer (2012) die einschlägigen kommunalrechtlichen Regelungen neben die Vorgaben des § 47 d III BImSchG. Bundesrecht und landesrechtliches Kommunalrecht greifen ineinander, ähnlich wie bei der Aufstellung von Bauleitplänen. Diese Auffassung setzt die Annahme voraus, dass der Bundesgesetzgeber die Gemeinde in ihrer Eigenschaft als „Selbstverwaltungskörperschaft“ angesprochen hat und auch ansprechen durfte. Das ist indes – wie bereits mehrfach erörtert – keineswegs sicher.

2. Regelungsanlass für einen Lärmaktionsplan – „Auslösewerte“ (Bedeutung)

2.1 Normatives Regelungsdefizit des § 47d Abs. 1 BImSchG

(1) Nach § 47d Abs. 1 BImSchG stellen die „zuständigen Behörden“ (Gemeinden) Lärmaktionspläne auf, „mit denen Lärmprobleme und Lärmauswirkungen geregelt werden“. Die gesetzliche Vorgabe enthält sich jeden Hinweises, unter welchen näheren Voraussetzungen Lärmaktionspläne aufzustellen sind. In Übereinstimmung mit Art. 8 Abs. 1 Satz 1 RL 2002/49/EG heißt es nur, dass Lärmprobleme und Lärmauswirkungen gerade durch Lärmaktionspläne geregelt werden sollen. Unter welchen Voraussetzungen dies anzunehmen ist, normiert § 47d Abs. 1 BImSchG nicht.⁴⁶ Was als „Lärmproblem“ oder als „Lärmauswirkung“ anzusehen ist, wird nicht normiert. Es fehlen jegliche Regelung über eine Planungs-

⁴² Vgl. BVerfG, B. v. 7.10.1980 - 2 BvR 584/76 – BVerfGE 56, 298 Rn. 34; BVerfG, B. v. 19.11.2002 - 2 BvR 329/97 - BVerfGE 107, 1 Rn. 31 = DVBl 2003, 919.

⁴³ Vgl. beispielsweise BVerwG, U. v. 14.12.2000 - 4 C 13.99 - BVerwGE 112, 274 = DVBl 2001, 395 OVG Berlin-Brandenburg, U. v. 27.3.2009 - OVG 2 B 8.08 – juris (Bombodrom).

⁴⁴ So auch Dominik Kupfer, Lärmaktionsplanung - Effektives Instrument zum Schutz der Bevölkerung vor Umgebungslärm? - Eine Klärung drängender Rechtsfragen, in: NVwZ 2012, 784-791; vielfach auch die entstandene Praxis.

⁴⁵ Näher Dominik Kupfer/Melanie Wetzel/Wolfgang Wahl, in: Ministerium für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg (Hrsg.), Strategie für einen lärmarmen Verdichtungsraum – Leitfaden zur Aufstellung von Lärmaktionsplänen in interkommunaler Zusammenarbeit, 2011, S. 17 ff. und 20 ff. (www2.um.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/.../Leitfaden.pdf?).

⁴⁶ Ebenso Pascal Cancik, in: Landmann/Roemer, Umweltrecht, Bd. III (BImSchG), 2014, § 47d Rn. 4.

pflicht der Gemeinden und hierauf bezogene Schwellwerte („Auslösewerte“).⁴⁷ § 47d BImSchG reagiert auf ein „Lärmproblem“, definiert es aber nicht selbst.⁴⁸

Auch aus Anhang V und VI der Richtlinie lässt sich nichts Weiteres entnehmen. Nach Anhang V Nr. 1 (4. Anstrich) sind in den Lärmaktionsplänen lediglich „alle geltenden Grenzwerte gemäß Artikel 5“ anzugeben. Dieses Problem hätte der Ordnungsgeber gemäß § 47f Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BImSchG in der Hand. Er könnte sog. Schwellwerte (Auslösewerte) bestimmen, deren Erreichen eine Pflicht zur Aufstellung eines Lärmaktionsplanes auslöst.⁴⁹

(2) Man hat versucht, aus dem System des Anhangs VI eine gewisse Konkretisierung zu entnehmen. Nach Anhang VI sind der Kommission verschiedene Daten zu übermitteln. Bei ihnen wird darauf abgehoben, ob sich die Lärmbelastung in Isophonenbändern von jeweils 5 dB in dem Pegelbereich zwischen 55 dB (L_{den}) bzw. 50 dB (L_{night}) und 75 dB (L_{den}) bzw. 70 dB (L_{night}) bewegt.

Daraus könnte man zweierlei folgern:⁵⁰

Zum einen: Es kann wohl davon ausgegangen werden, dass erst Lärmwerte von 50 dB bzw. 55 dB „unerwünschte“ Geräusche im Sinne des Art. 3 Buchst. a) der Richtlinie signalisieren. Niedrigere Werte lösen aus der Sicht der RL 2002/49/EG noch keinen Handlungsbedarf in dem Sinne aus, dass Lärmbekämpfungsmaßnahmen geboten sind oder doch unionsrechtlich nahegelegt werden. Zum anderen: Der Richtliniengeber bringt zum Ausdruck, dass es aus seiner Sicht keinen Sinn hat, jenseits der Obergrenzen von 70 dB bzw. 75 dB weiter zu differenzieren. Der BGH hat früher bei 73 dB(A) die sog. Enteignungsschwelle angesetzt.⁵¹ Jede Überschreitung, unabhängig davon, mit welchem Lärmwert in dB sie zu

⁴⁷ Zutreffend Pascal Cancik, Stand und Entwicklung der Lärminderungsplanung in Deutschland, in: WiVerw 2012, 210-226; dies., Stand und Entwicklung der Lärminderungsplanung in Deutschland, in: Kurt Faßbender/Wolfgang Köck (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen im Immissionsschutzrecht, Baden-Baden, 2013, S. 65-86 [71]; vgl. auch bereits Pascale Cancik, Die Pflicht zur Aufstellung von Aktionsplänen zur Lärminderung und ihre Kopplung an Auslösewerte, in: NVwZ 2008, 167-170; ebenso aber Ulrich Blaschke, Lärminderungsplanung – Der Schutz vor Umgebungslärm durch Lärmkartierung und Lärmaktionsplanung, 2010, S. 261 ff., S. 271 (zur Höhe der Auslösewerte); Helmut Schulze-Fielitz, Umgebungslärm als neuartige rechtliche Herausforderung, in: Reinhard Hender u.a.(Hrsg.), Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2008, Berlin 2008, S. 7-53 [S. 23 f.]. Zu Auslösewerten vgl. auch UBA; Fachliche Stellungnahme zu „Study on the implementation of the Environment Noise Directive 2002/49/EG“, Milieu Ltd. (Belgien) vom 26.1.2011. Der Kommissionsbericht vom 1.6.2011, KOM (2011) 321 endg., S. 2 f. (Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Durchführung der Richtlinie über Umgebungslärm gemäß Artikel 11 der Richtlinie 2002/49/EG) meint, die Festlegung von obligatorischen Grenzwerten oder Zielwerten sei mit dem unionsrechtlichen Subsidiaritätsgrundsatz nicht vereinbar. An dieser Ansicht muss man zweifeln. Vgl. auch UBA, Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm – Auslösekriterien für die Lärmaktionsplanung, März 2006.

⁴⁸ VGH Kassel, U. v. 21.8.2009 - 11 C 227/08.T - LKRZ 2010, 66 Rn. 589.

⁴⁹ Ebenso Pascal Cancik/Hansmann, in: Landmann/Roemer, Umweltrecht, Bd. III (BImSchG), 2014, § 47f Rn.

1.

⁵⁰ So Günter Halama, in: Jörg Berkemann/Günter Halama, Handbuch zum Recht der Bau- und Umwelt-richtlinien, 2. Aufl. Bonn 2011 S. 837 Rn. 291.

⁵¹ Vgl. BGH, U. v. 25.3.1993 - III ZR 60/91 - BGHZ 122, 76 = DVBl 1993, 1089; BGH, U. v. 17.3.1995 - III ZR 166/93 - BGHZ 129, 124 = DVBl 1995, 739 (im allgemeinen Wohngebiet 70 bis 75 dB(A)/tags und von 60 bis 65 dB(A)/nachts); vgl. auch BVerwG, U. v. 10.12.1997 - 11 A 55.96 - BVerwGE 106, 241 = DVBl 1998, 1181 = NVwZ 1998, 1071; BVerwG, U. v. 28.10.1998 - 11 A 3.98 - BVerwGE 107, 350 = DVBl 1999, 861 = NVwZ 1999, 539 (Tageswert um 70 dB(A), Nachtwert um 60 dB(A), und hier als Schwelle für den Übergang

Buche schlägt, wird offenbar als so gewichtig eingeschätzt, dass sich eine Handlungspflicht mit der Folge der Reduzierung des durch Art. 8 Abs. 1 Satz 2 eröffneten Ermessensspielraums auf Null von selbst versteht. Eine derartige Deutung des Richtlinieninhalts mag zumindest plausibel sein. Die Mindestwerte der im Anhang VI aufgeführten Skalen lassen wohl kaum automatisch auf ein „ruhiges Gebiet“ im Sinne des Art. 3 Buchst. m) schließen. Denn der Richtliniengeber fordert hierfür nicht nur die Wahrung eines bestimmten Immissionsniveaus, sondern einen ausdrücklichen (behördlichen/gemeindlichen) Festsetzungsakt.

Zwei Einwände sind naheliegend: Anhang VI bezieht sich allein auf die Informationen, welche die EU-Kommission vor allem aus strategischen Lärmkarten zu erfassen hat (vgl. Art. 10 RL 2002/49/EG). Die Zielsetzung einer europaweiten Befundaufnahme der vorgenommenen Kartierungen besagt jedenfalls nicht zwingend etwas darüber aus, bei welchem Lärmwert planerische Maßnahmen angezeigt sind. Die Lärmindizes (Geräuschdeskriptoren mit Pegelkriterien) nach Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 RL 2002/49/EG dienen zunächst einmal nur der Möglichkeit, zu einer vereinheitlichten Befundaufnahme zu gelangen. Die Lärmwerte sollen zwar nach ISO 1996-2 1987 berechnet werden.⁵² Die bestehenden nationalen Lärmindizes können von den Mitgliedstaaten verwendet werden. Ihnen bleibt die Festlegung der einzuhaltenden Grenzwerte vorbehalten (8. Erwägungsgrund, Art. 5 Abs. 4 RL 2002/49/EG).⁵³ Wie sich aus dem Anhang I ergibt, steht es den Mitgliedstaaten auch frei, den Abend um eine oder zwei Stunden zu kürzen und den Tag und/oder den Nachtzeitraum entsprechend zu verlängern. Eben diese Vorbehalte relativieren die Aussagekraft des Anhangs VI. An dieser Rechtslage hat auch die 34. BImSchV 2006 nichts geändert. Aus Anhang VI der Richtlinie lässt sich also nur folgern, dass grundsätzlich Lärmwerte zwischen 50 und 55 dB(A) aus unionsrechtlicher Sicht als „unerwünscht“ geltend können. Wie dem auch sei: Nach Ansicht des BVerwG (2008) gibt es jedenfalls keine Anhaltspunkte dafür, dass die unionsrechtlichen Lärmindizes auch im Planfeststellungsverfahren zu benutzen sind.⁵⁴

2.2 Mittelbare unionsrechtliche Vorgaben – Keine Definition des „Lärmproblems“

§ 47d Abs. 1 BImSchG dient der Umsetzung der Vorgaben der RL 2002/49/EG, desgleichen die in § 47b BImSchG enthaltenen Begriffsbestimmungen. Daher ist es angezeigt, zur Umschreibung des „Lärmproblems“ die unionsrechtlichen Begriffsbestimmungen des Art. 3 RL 2002/49/EG zu übernehmen. Der Begriff des „Umgebungs lärms“ wird danach durch zwei Komponenten geprägt, nämlich durch „Lärmbelästigung“ und durch „gesundheitsschädliche Auswirkungen“. Das wird durch die der Richtlinie vorangestellten Erwägungen („considerants“) bestätigt. Diese sind nach der Judikatur des EuGH zum Verständnis einer Richtlinie heranzuziehen.⁵⁵

zur Gesundheitsgefährdung); BVerwG, U. v. 16.3.2006 – 4 A 1075/04 - BVerwGE 125, 116; BVerwG, U. v. 7.3.2007 - 9 C 2.06 – BVerwGE 128, 177 = DVBl 2007, 698 = NVwZ 2007, 827.

⁵² Ebenso 34. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionschutzgesetzes (Verordnung über die Lärmkartierung - 34. BImSchV) vom 6.3.2006 (BAnz. Nr. 154a v. 17.8.2006 S. 3).

⁵³ BVerwG, U. v. 13.10.2011 - 4 A 4000.09 – DVBl 2012, 365 (L) = LKV 2012, 81 = juris Rn. 180 (Flughafen Berlin-Schönefeld).

⁵⁴ BVerwG, B. v. 14.5.2008 - 4 B 43.07 – juris Rn. 5; VGH Kassel, U. v. 17.11.2011 - 2 C 2165/09.T - ESVGH 62, 252 = juris Rn. 52.

⁵⁵ Vgl. etwa EuGH, U. v. 4.12.1997 – Rs. C-97/96 –Slg. 1997 I-6843 [6865] Rn. 22 = NJW 1998, 129 – Verband deutscher Daihatsu-Händler vs. Daihatsu Deutschland; EuGH, U. v. 2.12.1997 – Rs. C-188/95 – Slg. 1997 I-6783 [6831] Rn. 21 = NVwZ 1998, 833 – Fantask u. a. vs. Industriministeriet (Erhvervministeriet); EuGH, U.

Die Erwägungen Nr. 2 beziehen sich u.a. auf das Grünbuch der EU-Kommission.⁵⁶ Als Lärm gelten unerwünschte, laute, unangenehme oder unerwartete Geräusche. Das Grünbuch vermeidet eine Zentrierung auf Gesundheitsgefahren oder die Vermeidung von Gesundheitsschäden. Die Erwägung Nr. 7 betont das Vertragsziel eines hohen Gesundheits- und Umweltschutzniveaus. Demgemäß bestimmt Art. 1 Abs. 1 Satz 1 RL 2002/49/EG, dass Konzepte festzulegen sind, „um vorzugsweise schädliche Auswirkungen, einschließlich Belästigung, durch Umgebungslärm zu verhindern, ihnen vorzubeugen oder sie zu mindern.“

2.3 Administrative „Schwellwerte“ (Auslösewerte)

Der Begriff des „Schwellwertes“ und/oder des „Auslösewertes“ ist nicht eindeutig und wird auch unterschiedlich benutzt. Maßgebend ist die jeweilige Handlungsperspektive. Gemeint sein kann ein Wert, bei dem die Gemeinde in planerische Überlegungen im Sinne einer Lärmaktionsplanung einzutreten hat oder jedenfalls eintreten kann. Hier wird also nach einer Schwelle gefragt, bei der die Gemeinde auf eine bestimmte Lärmsituation reagieren sollte oder reagieren muss. Gemeint sein kann indes auch, ob eine Lärmsituation besteht, welche die Gemeinde – auch auf der Grundlage eines Lärmaktionsplanes – zu beseitigen verpflichtet. Das wird vielfach eine Lärmsituation sein, welche nach „Sanierung“ verlangt. Ob das eine oder das andere gemeint ist, muss aus dem Zusammenhang erschlossen werden.

2.3.1 Unterschiedliche Empfehlungen (Befunde)

(1) **Rheinland-Pfalz.** In Deutschland gibt es derzeit auch keine zwischen den Bundesländern abgestimmte Empfehlung, unter welchen Voraussetzungen eine Lärmaktionsplanung erforderlich ist. Rheinland-Pfalz hat bislang von einer entsprechenden Empfehlung für Lärmaktionspläne abgesehen. Mit Schreiben vom 26.5.2010 hat das Ministerium für Wirtschaft und Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Punkt 37.1 der VLärmSchR 97 geändert.⁵⁷

Das Ministerium hat die Auslösewerte für die Lärmsanierung um 3 dB(A) abgesenkt. Rheinland-Pfalz ist damit – wie andere Länder auch – der Änderung der VLärmSchR 97 durch den Bund gefolgt.⁵⁸ Die angegebenen Werte betreffen die „freiwillige“ Lärmsanierung nach Lage der Haushaltsmittel.⁵⁹

v. 18.6.1996 – Rs. C-303/94 – Slg. 1996 I-2043 [2970] Rn. 25 = DVBl. 1997, 36 = NVwZ 1996, 989 – Parlament vs. Rat.

⁵⁶ Grünbuch der Europäischen Kommission vom 4.11.1996 über die künftige Lärmschutzpolitik [KOM(96) 540 endg.]. Das Europäische Parlament hat in seiner Entschließung vom 10.6.1997 zum Grünbuch der Kommission seine Zustimmung zu diesem Grünbuch bekundet; das Parlament hat nachdrücklich gefordert, spezifische Maßnahmen und Initiativen in einer Richtlinie zur Verringerung der Lärmbelastung festzulegen (ABl. C 200 vom 30.6.1997, S. 28).

⁵⁷ Richtlinie für den Verkehrslärmschutz an Bundesstraßen in der Baulast des Bundes vom 27.5.1997

⁵⁸ Eine entsprechende „Absenkung“ der Auslösewerte für die Lärmsanierung sah bereits das von der Bundesregierung 2007 verabschiedete Nationale Verkehrslärmschutzpaket II vor, erneuert im Jahre 2009.

⁵⁹ Vgl. dazu die Kleine Anfrage vom 25.2.2011 (BTags-Drs. 17/5077) und die Antwort der Bundesregierung vom 16.3.2011 (BTags-Drs. 17/8505).

Auslösewerte		
Sanierung		
Gebietsnutzung	dB(A) Tag	dB(A) Nacht
Krankenhäuser, Schulen, Kurheime und Altenheime	67	57
in reinen und allgemeinen Wohngebieten und Kleinsied- lungsgebieten	67	57
in Kerngebieten, Dorfgebieten und Mischgebieten	69	59
in Gewerbegebieten	72	62

(2) **Vorschlag Baden-Württemberg.** Baden-Württemberg schlug 2008 vor, die 34. BImSchV dahin zu ergänzen, dass die Pflicht zur Aktionsplanung mit Erreichen eines Schwellenwerts von 70 dB(A) tagsüber bzw. 60 dB(A) nachts ausgelöst werde. Das politische Vorhaben scheiterte. Es wurde durch ministerielle Schreiben ersetzt.⁶⁰

(3) **Umweltbundesamt.**⁶¹ Das Umweltbundesamt empfiehlt folgende Kriterien für alle einzelnen Quellen und eine Gesamtbelastung für Gebiete mit Wohnnutzung und schlägt eine Vorgehensweise in zwei Stufen vor, 1. Phase: $L_{den}/L_{night} \geq 65 / 55$ dB(A) und 2. Phase: $L_{den}/L_{night} \geq 60 / 50$ dB(A).⁶² Dabei betrachtet das Umweltbundesamt das Überschreiten eines der beiden Werte, des 24-Stunden-Wertes L_{den} oder des Nachtwertes L_{night} als „handlungsaktives“ Auslösekriterium.⁶³ Die Länder nennen unterschiedliche Kriterien, bei deren zur Erfüllung eine Aktionsplanung notwendig ist bzw. empfohlen wird.⁶⁴

(4) **Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU).**⁶⁵ Es liegen zwei Gutachten des SRU zu Lärmfragen vor. Das Gutachten von 1999 sieht auf der Grundlage der Auswertung des vorhandenen deutschen und internationalen Schrifttums einen ersten Zielwert von 65/55 dB(A) und dabei für Wohngebiete 62/55 dB(A), vor. Mittel- bis langfristig ist nach Ansicht des Sachverständigenrates eine Ausrichtung von 54/55 dB(A) zu erörtern.⁶⁶ Der Sachverständigenrat hat dies 2002 wiederholt (SRU 2002 Tz. 539 ff.). In seinem Gutachten von 2004 (SRU 2004 Tz. 634 f.) gibt der Sachverständigenrat für ein (allgemeines) Wohngebiet die Grenzwerte einer „erheblichen Belästigung“ mit 55 dB(A)/tags und 45 dB(A)/nachts an.

⁶⁰ Vgl. auch die entsprechenden ministeriellen Schreiben vom 14.12.2007 – Az. 4-8826.15/78 Umweltministerium) und vom 28.9.2010 – Az. 43-8826.15/74 (Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr). Hierzu kritisch Pascal Cancik, Die Pflicht zur Aufstellung von Aktionsplänen zur Lärminderung und ihre Kopplung an Auslösewerte, in: NVwZ 2008, 167-170.

⁶¹ Vgl. <http://www.umweltbundesamt.de/laermprobleme/ulr.html>.

⁶² Dem – in einem etwas anderem Zusammenhang – folgend VGH Mannheim, U. v. 8.10.2012 - 5 S 203/11 - UPR 2013, 160 (L) = juris Rn. 107

⁶³ Umweltbundesamt, Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm - Auslösekriterien für die Lärmaktionsplanung, März 2006.

⁶⁴ Vgl. auch Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Durchführung der Richtlinie über Umgebungslärm gemäß Artikel 11 der Richtlinie 2002/49/EG - KOM/2011/0321 endg.

⁶⁵ SRU, Sondergutachten „Umwelt und Gesundheit“, Stuttgart 1999 (= BTags-Drs.14/2300), S. 174 Tz. 434, S. 177 Tz. 441, S. 184 Tz. 465 ff.; SRU, Umweltgutachten, Berlin 2012, S. 176 Tz. 297.

⁶⁶ Vgl. BTags-Drs. 14/2300, S. 208.

(5) **WHO.** In dem Bericht der WHO 1996⁶⁷ zum Thema Lärm, Umwelt und Gesundheit wird auf Auswirkungen wie Schlafstörungen, Gehörschäden oder physiologische Beeinträchtigungen (vor allem des Herz-Kreislauf-Systems) und Kommunikationsstörungen hingewiesen. Die WHO hat – nach damaligem Erkenntnisstand der Lärmwirkungsfor- schung – einen Richtwert für den durchschnittlichen Außengeräuschpegel von 55 dB(A)/tags vorgeschlagen. Damit solle vermieden werden, dass normale Aktivitäten auf lokaler Ebene deutlich beeinträchtigt werden. Inzwischen hat die WHO 2010/2011 neue Erkenntnisse zu Lärmfragen veröffentlicht.⁶⁸ Die ausgezeichnete Studie setzt aufgrund von metaanalytischer Auswertung vorhandenen Schrifttums den kritischen Belästigungsbereich auf 50 bis 55 dB(A), den gesundheitsgefährdenden Bereich von 61 bis 65 dB(A) an.⁶⁹ In den WHO Night Noise Guidelines for Europe wird für die Nachtlärmbelastung ein Richtwert von nur 40 dB(A) vorgeschlagen.⁷⁰ Bemerkenswert ist der Hinweis auf die für Kinder abweichenden Werte.

(6) **Richtlinien für den Verkehrslärmschutz in der Baulast des Bundes** [1983] – Grenzwerte für sofortige Sanierung.

(7) **Lärmschutz-Richtlinien-StV vom 23.11.2007.**⁷¹ Eines der dort genannten Entscheidungskriterien besagt, dass der Beurteilungspegel am Immissionsort in Wohngebieten einen Richtwert von 70 dB(A) am Tag und 60 dB(A) in der Nacht nicht übersteigen soll.

2.3.2 Rechtlicher Status der Empfehlungen/Verwaltungsvorschriften

(1) Für die für den Lärmaktionsplan als „Auslösewert“ oder als „Maßnahmewert“ zugrunde zu legenden Lärmwerte gibt es derzeit keine normativen Vorgaben des nationalen oder des Unionsrechtes. Es gibt – wie erörtert – allenfalls einen bewertenden Hinweis des Unionsrechtes, dass unterhalb 55 dB (L_{den}) bzw. 50 dB (L_{night}) eine Lärmaktionsplanung wohl nicht veranlasst ist. Aber sicher ist auch dies nicht, weil Lärmaktionsplanung auch die dauernde Sicherung „ruhiger Gebiete“ als Ziel und zum Inhalt haben kann.

Die mittelbare Bewertung des Unionsrechtes dürfte indes von eher theoretischer Bedeutung sein, da eine singuläre Betrachtung einer Lärmsituation dem „Managementansatz“ der RL 2002/49/EG ohnedies nicht gerecht wird. Entscheidend ist für den Lärmaktionsplan ein Gebietsbegriff. Bereits dies macht es zweifelhaft, überhaupt von einem „Auslösewert“ zu sprechen. Dieser ist eigentlich immer nur ein Wert, der sich auf einen bestimmten Messort beziehen wird. Treffend spricht die RL 2002/49/EG daher von einem „Umgebungs“-Lärm und akzentuiert damit einen lärmbelasteten Raum (Fläche). Besser ist daher von einem „Betrachtungsgebiet“ zu sprechen, hierauf bezieht sich das Verfahren des Lärmaktionspla-

⁶⁷ Community Noise – Environmental Health Criteria.

⁶⁸ WHO (Europe)/IRC (EU), Hrsg., Burden of disease from environmental noise. Quantification of healthy life years lost in Europe, Kopenhagen, 2011. Die Veröffentlichung stellt die Ergebnisse einer vom Regionalbüro WHO (Europa) und von der Gemeinsamen Forschungsstelle der EU-Kommission koordinierten internationalen Studie vor, in der Erkenntnisse über Gesundheitsfolgen geprüft, Orientierungshilfen zur Quantifizierung der Risiken durch Umweltlärm gegeben und Einschätzungen der daraus in den westlichen Ländern der Europäischen Region resultierenden Krankheitslast vorgenommen werden.

⁶⁹ Ebenda S. 20 ff.

⁷⁰ WHO, 2009 <http://www.euro.who.int/en/what-we-do/health-topics/environmental-health/noise/publications>.

⁷¹ Richtlinien für straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm vom 23.11.2007 (VkB1 2007, S. 767).

nes, und – davon abgesetzt – von einem „Maßnahmegebiet“, auf den sich der im Aktionsplan festgelegte Maßnahmenkatalog bezieht.⁷²

(2) Diese vorstehende begriffliche Klärung dürfte sinnvoll sein. Sie darf jedoch nicht die Frage aus dem Auge verlieren, welchen rechtlichen Status die Empfehlungen bzw. etwaige Verwaltungsvorschriften besitzen. Diese Frage ist allein aus der Sicht des Trägers des Lärmaktionsplanes zu beantworten, in Rheinland-Pfalz also aus der Sicht der Gemeinde. Hier wiederholt sich nun die bereits berührte Frage nach dem rechtlichen Status des Trägers des Lärmaktionsplanes.

[1] Betrachtet der Bundesgesetzgeber die „Gemeinde“ in ihrer Eigenschaft als „Selbstverwaltungskörperschaft“, dann entscheidet die Gemeinde „autonom“, ob sie es für angezeigt hält, einen Lärmaktionsplan unter Beachtung der weiteren Voraussetzungen des § 47d Abs. 1 ff. BImSchG aufzustellen. Jedenfalls kann sie dazu nicht durch einen „Schwellwert“ rechtlich gezwungen werden, der keine normative Verbindlichkeit hat. Alle oben erwoگenen Regelungen besitzen diesen Charakter der rechtlichen Verbindlichkeit nicht. Es handelt sich – bestenfalls – um Verwaltungsvorschriften der Exekutive. Wenn der durch § 47e Abs. 1 BImSchG ermächtigte Verordnungsgeber eine entsprechende, ihm mögliche Regelung über einen „Auslösewert“ nicht schafft, kann dieses Defizit gegenüber der Gemeinde, ist sie Selbstverwaltungskörperschaft, durch eine Verwaltungsvorschrift auch einer obersten Bundes- oder Landesbehörde nicht substituiert werden. Die Gemeinde wird als Selbstverwaltungskörperschaft durch den Gesetzesvorbehalt des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG geschützt. Dies hat seinen guten Sinn. In Verbindung mit der Kommunalverfassungsbeschwerde des Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG kann sich die Gemeinde gegen einen Rechtssatz wehren, der ihre Selbstverwaltungsgarantie berührt. Ob die Gemeinde im Wege der Kommunalaufsicht angehalten werden kann, einen Lärmaktionsplan aufzustellen, ist eine andere Frage; sie ist zu bejahen (vgl. S. 29).

2.3.3 Exkurs: Bewertung der diskutierten Richtwerte/Empfehlungen

(1) Bei der Bewertung der zuvor dargestellten, teilweise sehr unterschiedlichen Angaben (Empfehlungen) über Lärmwerte sollte in Bezug auf das vorliegende Gutachten deutlich unterschieden werden, ob man Lärmwerte im Rahmen eines Lärmaktionsplanes oder Lärmwerte außerhalb eines Lärmaktionsplanes betrachtet. Diese Unterscheidung ist „fundamental“.

Beispiel: Dem Gutachter liegt ein Schreiben des Landesbetriebes Mobilität Rheinland-Pfalz an die Stadtverwaltung Koblenz (Tiefbauamt) vom 11.8.2014 vor. Das Schreiben behandelt „Geschwindigkeitsbeschränkungen an innerörtlichen Hauptverkehrsstraßen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm – Durchführung von Pilotprojekten in Koblenz“. Dem Inhalt des Schreibens ist zu entnehmen, dass sich eine von der Stadt Koblenz gestellte Anfrage nicht auf Maßnahmen in einem Lärmaktionsplan bezog. Demgemäß prüft und erörtert der Landesbetrieb Mobilität Rheinland-Pfalz auch nur die Möglichkeiten einer Begrenzung der Verkehrsgeschwindigkeit nach Maßgabe des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO in Verb. mit § 45 Abs. 9 StVO.

⁷² So Rüdiger Engel, Aktuelle Rechtsfragen der Lärmaktionsplanung, GfU (Hrsg.), Dokumentation zur 33. wissenschaftlichen Fachtagung der GfU e.V., Berlin 2009, 2010, S. 95 ff. [107], dem folgend Pascal Cancik, in: Landmann/Roemer, Umweltrecht, Bd. III (BImSchG), 2014, § 47d Rn. 4d; ähnlich wohl auch Hans D. Jarass, BImSchG, 10. Aufl., 2013, § 47d Rn. 3.

Die Behörde legt hierzu die „Richtlinien für straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm (Lärmschutz-Richtlinien-StV)“ in Verb. mit RLS 1990 zugrunde. Hierbei handelt es sich um ein Regelwerk, das nicht das Regelsystem des Lärmaktionsplanes betrifft.⁷³

Es ist denkbar, dass der anfragenden Stadtverwaltung und anderen Gemeinden die vorskizzierte Unterscheidung zwischen Maßnahmen aufgrund und zur Umsetzung eines Lärmaktionsplanes und Maßnahmen, die unmittelbar auf § 45 StVO gestützt sein sollen, nicht gegenwärtig ist. Sollte dies der Fall sein, sieht der Gutachter gegenüber den kommunalen Trägern des Lärmaktionsplanes einen ganz erheblichen Aufklärungsbedarf.

(2) Im Hinblick auf Maßnahmen in einem Lärmaktionsplan kommen zwei Regelungsbe-
reiche von vornherein nicht als Orientierung in Betracht. [1] Die eine Gruppe betrifft Ver-
waltungsvorschriften, welche „Sanierungen“ zum Gegenstand haben. Das sind also die
VLärmSchR 97 und die Lärmschutz-Richtlinien-StV vom 23.11.2007. Die Entwicklung
eines Lärmaktionsplanes ist im rechtlichen Sinne nicht auf eine Sanierung ausgerichtet.
Dass dergleichen in tatsächlicher Hinsicht auch das Ergebnis einer Lärmsanierung sein
kann, steht dem nicht entgegen. [2] Maßnahmen, die unmittelbar auf § 45 StVO gestützt
sein sollen, erfordern eine behördliche Ermessensentscheidung. In den Grenzen des § 40
VwVfG kann die zuständige Behörde ermessensleitende Richtlinien (Verwaltungsvor-
schriften) erlassen. Auch dies betrifft nicht die Maßnahmen, die aufgrund eines Lärmakti-
onsplanes zu treffen sind. Darauf wird noch gesondert einzugehen sein.

Nach dem gegenwärtigen Stand der Lärmwirkungsforschung sollte man zwischen **Belästi-
gungswerten** und Lärmwerten, welche eine **Gesundheitsgefährdung** oder gar **Gesund-
heitsschädigung** betreffen, unterscheiden. Der Belästigungswert dürfte bei 50 bis 55
dB(A)/tags liegen. Die Gesundheitsgefährdung dürfte jedenfalls mit 65 dB(A)/tags erreicht
sein; der kritische Bereich dürfte wohl mit 62 oder 63 dB(A)/tags beginnen. Der Gutachter
verfügt in dieser Frage nicht über eigene Kenntnisse. Die Nachtwerte setzen deutlich frü-
her an. Hier kommt es allerdings auf die Innenwerte an. Man muss wohl von einer gewis-
sen „Überalterung“ der in den 1980er und 1990er Jahren erörterten Lärmwerten ausgehen.
Die aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG abzuleitende staatliche (grundrechtliche) Schutzpflicht ge-
bietet allerdings nicht, alle nur denkbaren Schutzmaßnahmen zu treffen. Deren Verletzung
kann nur festgestellt werden, wenn die öffentliche Gewalt Schutzvorkehrungen überhaupt
nicht getroffen hat oder die getroffenen Maßnahmen gänzlich ungeeignet oder völlig unzu-
länglich sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen oder erheblich dahinter zurückblei-
ben.⁷⁴ Es ist nicht Aufgabe der gerichtlichen Kontrolle, die der Exekutive zugewiesene
Wertung wissenschaftlicher Streitfragen einschließlich der daraus folgenden Risikoab-
schätzung durch eine eigene Bewertung zu ersetzen.⁷⁵

⁷³ Eine ähnliche Auffassung liegt möglicherweise dem Schreiben der Parl. Staatssekretärin Katharina Reiche an die Bundestagsabgeordnete Anette Sawade vom 21.8.2014 zugrunde, das dem Gutachter zugänglich gemacht wurde. Auch dort werden nur die Sanierungswerte nach Maßgabe der Richtlinien für straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm (Lärmschutz-Richtlinien-StV) behandelt. Erwägungen zum Lärmaktionsplan werden in dem Schreiben nicht angestellt.

⁷⁴ BVerfG [K], B. v. 28.2.2002 - 1 BvR 1676/01 - DVBl 2002, 614; BVerfG [K], B. v. 4.5.2011 - 1 BvR 1502/08 - NVwZ 2011, 991 Rn. 38; BVerfG [K], B. v. 24.1.2007 - 1 BvR 382/05 - BVerfGK 10, 208 = NVwZ 2007, 805 (Mobilfunksendeanlage).

⁷⁵ BVerfG [K], B. v. 18.2.2010 - 2 BvR 2502/08 - BVerfGK 17, 57 = NVwZ 2010, 702.

Die verfassungsrechtliche Schutzpflicht gebietet also nicht, alle nur denkbaren Schutzmaßnahmen zu treffen.⁷⁶ Es ist in erster Linie Aufgabe des zuständigen Normgebers, den Erkenntnisfortschritt der Wissenschaft mit geeigneten Mitteln nach allen Seiten zu beobachten und zu bewerten, um gegebenenfalls weitergehende Schutzmaßnahmen treffen zu können. Eine Verletzung seiner Nachbesserungspflicht kann gerichtlich erst festgestellt werden, wenn evident ist, dass eine ursprünglich rechtmäßige Regelung zum Schutz der Gesundheit aufgrund neuer Erkenntnisse oder einer veränderten Situation untragbar geworden ist.⁷⁷ Ein neuer Stand der Wissenschaft ist aber nicht erreicht, solange bisher anerkannte wissenschaftliche Aussagen kritisch hinterfragt und kontrovers diskutiert werden, ohne dass sich in der Forschung bereits ein neuer Grundkonsens abzeichnet.⁷⁸ Diese grundrechtliche Ausgangslage bezeichnet nur eine äußerte Grenze. Dies alles schließt es indes nicht aus, dass die Gemeinde eine (eigene) vorsorgende Umweltpolitik betreibt.⁷⁹ Das kann sie in zulässiger Weise nicht nur z.B. durch ihre Bauleitplanung, sondern auch im Rahmen von Lärmaktionsplänen.

2.4 Zulässigkeit einer Kommunalaufsicht als Rechtsaufsicht

(1) Erfüllt die Gemeinde als Selbstverwaltungskörperschaft nicht die ihr gemäß § 47c Abs. 1 oder § 47d BImSchG gesetzlich obliegenden Pflichten, kann sie dazu mit kommunalaufsichtlichen Mitteln nach Maßgabe des Kommunalverfassungsrechts angehalten werden. Auch das Mittel der Ersatzvornahme ist nicht ausgeschlossen.⁸⁰ Die Kommunalaufsicht ist „Rechtsaufsicht“ (vgl. § 117 Satz 1 GemO RP). Sie bedingt mithin ein rechtswidriges Handeln der Gemeinde. Ob allerdings die nach § 47e Abs. 1 BImSchG als zuständig erklärte „Gemeinde“ eine solche im Sinne des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG ist oder ein Fall staatlicher Auftragstätigkeit – aus welchen Gründen auch immer – vorliegt, scheint keineswegs gewiss (vgl. oben S. 11 ff.).

(2) Entspricht der Träger des Lärmaktionsplanes nicht seiner Pflicht, einen derartigen Aktionsplan fristgerecht aufzustellen, ist fraglich, ob dieses Unterlassen andere Träger öffentlicher Verwaltung hindert, eigene lärmbezogene Entscheidungen zu treffen. Das ist zu verneinen.⁸¹ Es stellt insbesondere auch keinen Verfahrensfehler dar, wenn eine aufgrund der RL2002/49/EG geboten gewesene Aufstellung von Lärmkarten und Lärmaktionsplänen unterblieben ist.⁸² Der Lärmaktionsplan ist zwar gebietsbezogen zu verstehen. Anders als

⁷⁶ BVerfG [K], B. v. 4.5.2011 - 1 BvR 1502/08 – NVwZ 2011, 991 Rn. 38.

⁷⁷ Vgl. auch BVerwG, U. v. 16.3.2006 - 4 A 1075/04 - BVerwGE 125, 116 Rn. 308, „Neue wissenschaftliche Erkenntnisse sind einer luftverkehrsrechtlichen Planungs- oder Zulassungsentscheidung in der Regel erst dann zugrunde zu legen, wenn sie sich in der wissenschaftlichen Diskussion durchgesetzt und allgemeine Anerkennung - nicht notwendig einhellige Zustimmung - gefunden haben.“

⁷⁸ Vgl. BVerwG, B. v. 21.1.2004 - 4 B 82.03 - NVwZ 2004, 618, 619; BVerwG, U. v. 20.4.2005 - 4 C 18.03 - BVerwGE 123, 261 [284 f.] = DVBl 2005, 1046 = NVwZ 2005, 933 (Nachtflugregelung für Flughafen München).

⁷⁹ Vgl. näher BVerwG, U. v. 25.1.2006 - 8 C 13.05 - BVerwGE 125, 68 = DVBl 2006, 781 = NVwZ 2006, 690 (Ermächtigung der Gemeinden durch Landesrecht zum Anschluss- und Benutzungszwang aus Gründen des Klimaschutzes).

⁸⁰ Vgl. Sachverhalt VG Magdeburg, B. v. 14.11.2012 - 9 B 226/12 – juris.

⁸¹ BVerwG, U. v. 14.4.2010 - 9 A 43.08 - Buchholz 406.25 § 41 BImSchG Nr. 56 = juris Rn. 46; VGH Kassel, U. v. 17.11.2011 - 2 C 2165/09.T - ESVGH 62, 252 (L) = juris Rn. 52. Vgl. auch BVerwG, U. v. 13.10.2011 - 4 A 4000/09 - DVBl 2012, 365 (L) = juris Rn. 180 (zu § 14 § 2 FluLärmG); OVG Lüneburg, U. v. 1.7.2010 - 1 KN 11/09 - BauR 2011, 955 Rn. 148 = BRS 76 Nr. 4 (2010).

⁸² Wie hier VGH Kassel, U. v. 17.11.2011 - 2 C 2165/09.T – ESVGH 62, 252 (L) = juris Rn. 51; ebenso bereits VGH Kassel, U. v. 17.6.2008 - 11 C 2089/07.T - ESVGH 59, 120 = ZUR 2009, 42 = juris Rn. 183; vgl. auch

etwa die UVP ist er keine „Vorbedingung“ rechtmäßigen Handelns anderer Träger öffentlicher Verwaltung (arg. § 2 Abs. 1 UVPG). Nach zutreffender Ansicht führt eine Untätigkeit der zuständigen Entscheidungsträger zu keinem Verfahrensfehler etwa bei einem Planfeststellungsbeschlusses.⁸³ Vielmehr steht das Planfeststellungsverfahren unabhängig neben dem Verfahren zur Aufstellung von Lärmaktionsplänen und Lärmkarten.⁸⁴

3. Verfahrensschritte

3.1 Grundsatz: Rechtzeitige und effektive Öffentlichkeitsbeteiligung⁸⁵

(1) An der Aufstellung der Lärmaktionspläne hat die Öffentlichkeit umfassend mitzuwirken.⁸⁶ Sehr hilfreich ist die Verweisung in § 47d BImSchG auf Anhänge der RL 2002/49/EG gewiss nicht. Das BVerwG hält allerdings dafür, dass sie rechtsstaatlich einwandfrei sei.⁸⁷ Hier hat der Bundesgesetzgeber nicht einmal die Fundstelle angegeben. Klarstellend sei nochmals zu bemerken, dass die „Öffentlichkeit“ im Sinne des § 47d Abs. 3 BImSchG nicht identisch ist mit parlamentarischen Gremien (vgl. Definition Art. 3 lit. v RL 2002/49/EG). Die derzeitige deutsche Umsetzung muss als defizitär beurteilt werden.⁸⁸

(2) In Art. 8 Abs. 7 der RL 2002/49/EG ist vorgesehen, dass die Lärmaktionspläne unter Mitwirkung der Öffentlichkeit zu erarbeiten sind.⁸⁹ Die Öffentlichkeit hat an der Entscheidung über Ziele und Inhalte des Lärmaktionsplanes „mitzuwirken“ (vgl. auch § 47d Abs. 3

OVG Münster, U. v. 16.5.2007 - 20 D 128/05.AK – juris; in dieser Richtung auch BVerwG, U. v. 23.11.2005 - 9 A 28.04 - BVerwGE 124, 334 = DVBl 2006, 442 = NVwZ 2006, 331 = ZUR 2006, 251 = NuR 2006, 435 = UPR 2006, 148 = juris Rn. 48; OVG Bremen, U. v. 18.2.2010 - 1 D 599/08 - UPR 2010, 319 (L) = juris Rn. 42.

⁸³ VGH Kassel, U. v. 17.11.2011 - 2 C 2165/09.T - ESVGH 62, 252 = juris Rn. 52.

⁸⁴ So wohl etwas unreflektiert BVerwG, U. v. 14.4.2010 - 9 A 43.08 - Buchholz 406.25 § 41 BImSchG Nr. 56 Rn. 46.

⁸⁵ Lit.: Mei Wu, Öffentlichkeitsbeteiligung an umweltrechtlichen Fachplanungen, 2013, S. 68 f Anna Kröner; Der Bürger als Akteur oder Statist der Lärmaktionsplanung - Ansprüche auf Planerstellung und Öffentlichkeitsbeteiligung, in: UPR 2013, 89-94; Pascale Cancik, Stand und Entwicklung der Lärminderungsplanung in Deutschland, in: WiVerw 2012, 210-226; Ulrich Blaschke, Lärminderungsplanung - Der Schutz vor Umgebungslärm durch Lärmkartierung und Lärmaktionsplanung, 2010.

⁸⁶ Zur Öffentlichkeitsbeteiligung als unionsrechtliches „Markenzeichen“ vgl. etwa Klaus Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, § 8 Rn. 90; Sabine Schlacke, Das neue Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, in: NuR 2007, 8-16; Thomas Bunge, Beteiligung in umweltbezogenen Verwaltungs- und vergleichbaren Verfahren, in: Sabine Schlacke/Christian Schrader/Thomas Bunge (Hrsg.), Informationsrechte, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz im Umweltrecht: Aarhus-Handbuch, 2010, S. 135 ff.; Pascale Cancik, Stand und Entwicklung der Lärminderungsplanung in Deutschland, in: Kurt Faßbender/Wolfgang Köck (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen im Immissionsschutzrecht. Baden-Baden, 2013, S. 65-86 [69].

⁸⁷ Vgl. BVerwG, U. v. 20.3.2003 - 3 C 10.02 - BVerwGE 118, 70 = DVBl 2003, 731; das Gericht verneint die Erforderlichkeit, dass sich die in einer Rechtsverordnung gemäß Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG anzugebende Rechtsgrundlage auf das Gemeinschaftsrecht zu erstrecken habe, das durch die Verordnung umgesetzt wird; ebenso verneinend BVerwG, U. v. 16.9.2004 - 3 C 35.03 - BVerwGE 121, 382 Rn. 17 = NVwZ 2005, 337.

⁸⁸ Vgl. Pascale Cancik, in: Landmann/Roemer, Umweltrecht, Bd. III (BImSchG), 2014, § 47d Rn. 20; Ulrich Blaschke, Lärminderungsplanung - Der Schutz vor Umgebungslärm durch Lärmkartierung und Lärmaktionsplanung, Berlin 2010, S. 347 f.; sehr kritisch Christian Heitsch, in: Michael Kotulla (Hrsg.), BImSchG (Stand: Dez. 2007), § 47d Rn. 33; Helmut Schulze-Fielitz, in: Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), GK-BImSchG, Stand: Sept. 2011, § 47d Rn. 155 f.

⁸⁹ Art. 8 Abs. 7 der RL 2002/49/EG lautet: „Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die Öffentlichkeit zu Vorschlägen für Aktionspläne gehört wird, dass sie rechtzeitig und effektiv die Möglichkeit erhält, an der Ausarbeitung und der Überprüfung der Aktionspläne mitzuwirken, dass die Ergebnisse dieser Mitwirkung berücksichtigt werden und dass die Öffentlichkeit über die getroffenen Entscheidungen unterrichtet wird. Es sind angemessene Fristen mit einer ausreichenden Zeitspanne für jede Phase der Mitwirkung der Öffentlichkeit vorzusehen.“

BImSchG). Das hat rechtzeitig und „effektiv“ zu geschehen. Dem unionsrechtlichen Richtliniengeber, aber auch dem Bundesgesetzgeber in Umsetzung der Richtlinie, kommt es erkennbar auf eine **effektive Ausarbeitung gerade unter Mitwirkung der Öffentlichkeit** an. Dabei geht es keineswegs nur um eine breite Information der Öffentlichkeit. Art. 8 Abs. 7 RL 2002/49/EG, und ihm folgend § 47d Abs. 3 BImSchG, verlangt außerdem ausdrücklich, dass die Ergebnisse der Mitwirkung berücksichtigt werden. In keiner der bisherigen umweltrechtsbezogenen EU-Richtlinien ist die abwägungsbezogene Beteiligung der Öffentlichkeit so deutlich im Sinne einer Einflussnahme normiert worden. Es geht nicht allein um Unterrichtung, also um Information. Die Öffentlichkeit ist zur Beteiligung aufgerufen. Daraus ergibt sich zum einen der lokale, gebietsbezogene Bezug der Lärmminde- rungsplanung. Zum anderen begründet dies – wie bereits eingangs dargelegt – die planungsähnlichen Entscheidungen des lokalen Lärmaktionsplanes. Dieses wiederum schließt behördliche Weisungen aus, wenn diese den Charakter einer kommunalen Rechtsaufsicht verlassen sollten (vgl. analog § 6 Abs. 2 BauGB). Eine Fachaufsicht ist auch hier gänzlich ausgeschlossen.⁹⁰ Das schließt eine „Beratung“ nicht aus. Allerdings darf dadurch die Handlungs- und Entscheidungsautonomie der Gemeinde nicht in Frage gestellt werden. Will der Landesgesetzgeber dies ändern, muss er von der gesetzlichen Ermächtigung des § 47e Abs. 1 BImSchG unter den engen Voraussetzungen der Zielsetzung der RL 2002/49/EG Gebrauch machen. In Art. 8 Abs. 7 der RL 2002/49/EG ist vorgesehen, dass die Lärmaktionspläne unter Mitwirkung der Öffentlichkeit zu erarbeiten sind.

Die Öffentlichkeit hat an der Entscheidung über Ziele und Inhalte des Lärmaktionsplanes **„mitzuwirken“** (vgl. auch § 47d Abs. 3 BImSchG). Das hat rechtzeitig und „effektiv“ zu geschehen. Dem unionsrechtlichen Richtliniengeber, aber auch dem Bundesgesetzgeber in Umsetzung der Richtlinie, kommt es erkennbar auf eine effektive Ausarbeitung gerade unter Mitwirkung der Öffentlichkeit an, nicht nur um eine Bestätigung etwa eines mehr oder minder fertigen Entwurfs. Dabei geht es also keineswegs nur um eine breite Information der Öffentlichkeit. Das kennen andere Richtlinien aus dem Umweltrecht auch. Das Besondere der RL 2002/49/EG ist die „Mitwirkung“ der Öffentlichkeit. Die Gemeinde muss sich daher um eine integrative Zusammenarbeit mit dieser „Öffentlichkeit“ selbst bemühen. Art. 8 Abs. 7 RL 2002/49/EG, und ihm folgend § 47d Abs. 3 BImSchG, verlangt außerdem ausdrücklich, dass die Ergebnisse dieser Mitwirkung berücksichtigt werden. Das zwingt die Gemeinde zu einer Dokumentationsarbeit (vgl. auch Nr. 1 7. Anstrich RL 002/49/EG). In keiner der bisherigen umweltrechtsbezogenen EU-Richtlinien ist die abwägungsbezogene Beteiligung der Öffentlichkeit so deutlich im Sinne einer Einflussnahme normiert worden wie in der Umgebungslärm-Richtlinie. Nochmals: Es geht nicht allein um Unterrichtung, also um Information, sondern um die mitwirkende Einflussnahme auf den Inhalt des Lärmaktionsplanes. Natürlich ist die Öffentlichkeit zur Beteiligung aufgerufen. Aber die Gemeinde hat nach der Vorstellungswelt des Art. 8 Abs. 7 RL 2002/49/EG ihr gegenüber eine „Handlungsschuld“. Die lediglich eröffnete Möglichkeit einer Stellungnahme zu einem mehr oder minder fertigen Entwurf eines Lärmaktionsplanes ist keine (qualifizierte) „Mitwirkung“ an der Herstellung eines erst zu erarbeitenden Lärmaktionsplanes, sondern nur die Möglichkeit, eine nachfolgende Stellungnahme abzugeben.⁹¹ Mögliche Formen der Mitwirkung sind u.a. Bürgerversammlungen, etwa an spezifischen Brennpunkten, spezifische Gesprächskreise, „runde Tische“, Fragestunden.

⁹⁰ Reinhard Sparwasser/Rüdiger Engel, Aktionspläne des Luftreinhalte- und Lärmschutzrechts im Spannungsfeld zwischen deutschem und europäischem Recht, in: Dokumentation 16. Deutscher Verwaltungsgerichtstag Freiburg 2010, Stuttgart 2011, S. 167-195 [171].

⁹¹ Ähnlich Pascale Cancik, in: Landmann/Roemer, Umweltrecht, Bd. III (BImSchG), 2014, § 47d Rn. 20; Christian Heitsch, in: Michael Kotulla (Hrsg.), BImSchG (Stand: Dez. 2007), § 47d Rn. 34.

Hinweis: Wenn die Gemeinde einen Lärmaktionsplan als Entwurf entwickelt, an dem im innerbehördlichen (innergemeindlichen) Entwicklungsprozess die Öffentlichkeit nicht mitgewirkt hat und dazu wegen fehlender Kenntnis auch keine Möglichkeit hatte, dieser Entwurf – z.B. durch einen Internetauftritt – veröffentlicht wird und erst dann den Bürgern die Möglichkeit einer (sogar befristeten) Stellungnahme eröffnet wird, muss man ernste Zweifel daran haben, ob insoweit von einer „rechtzeitige und effektiven“ Mitwirkung der Öffentlichkeit (als „Zivilgesellschaft“) an der Ausarbeitung des Lärmaktionsplanes gesprochen werden kann. In der geschilderten Vorgehensweise ist der Entwurf des Lärmaktionsplans erkennbar ohne „rechtzeitige“ Mitwirkung aufgestellt worden. Rechtzeitig ist eine Mitwirkung, wenn sie in einer Phase erfolgt, die zeitlich vor der Veröffentlichung des Entwurfs liegt. Es geht im Rahmen des § 47d Abs. 3 Satz 2 BImSchG nicht um Unterrichtung, sondern um die Möglichkeit der „mitwirkenden“ Einflussnahme.⁹² Bei der Veröffentlichung eines mehr oder minder fertigen Entwurfs eines Lärmaktionsplanes ohne vorherige „Bürgerbeteiligung“ kann man regelmäßig ausschließen, dass eine „Mitwirkung“ stattgefunden hat.

In einem Schreiben der Verbandsgemeinde Herxheim vom 10.2.2015, das dem Gutachter zugänglich gemacht wurde, heißt es: Der Verbandsgemeinderat Herxheim hat in seiner Sitzung vom 16.12.2014 beschlossen, einen Lärmaktionsplan für die Verbandsgemeinde Herxheim aufzustellen, dem vorgelegten Entwurf zugestimmt und die Beteiligung der Öffentlichkeit und der Träger öffentlicher Belange durchzuführen. Aus diesem zeitlichen Ablauf dürfte erkennbar sein, dass die Beteiligung der Öffentlichkeit nicht vor, sondern erst nach Veröffentlichung des „fertigen“ Entwurfs erfolgte.⁹³

Daraus ergibt sich zum einen die lokale, gebietsbezogene „Öffentlichkeit“, nämlich eine solche mit Bezug der beabsichtigten Lärmaktionsplanung (vgl. auch oben S. 29 ff.).⁹⁴ § 47d Abs. 3 BImSchG definiert den Begriff der „Öffentlichkeit“ nicht. Der Zugriff auf die RL 2002/49/EG schafft auch hier Klarheit. Die Richtlinie versteht die „Öffentlichkeit“ nach Maßgabe des Art. 3 Buchst. v) als „Zivilgesellschaft“, nämlich „eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen sowie gemäß den nationalen Rechtsvorschriften oder Gepflogenheiten die Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen dieser Personen“. **Es ist**

⁹² Ähnlich Art. 6 Abs. 2 RL 2001/42/EG (zur Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme). Vgl. zum Begriff der Rechtzeitigkeit EuGH, U. v. 20.10.2011 – Rs. C-474/10 – Slg. Slg 2011, I-10227 Rn. 50 = NVwZ 2012, 159 (Seaport).

⁹³ Nur zu Erinnerung: § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG spricht nicht von „Trägern öffentlicher Belange“, sondern von „zuständigen Träger[n] öffentlicher Verwaltung nach diesem Gesetz oder nach anderen Rechtsvorschriften“. Die Verbandsgemeinde irrt, wenn sie annimmt, sie müsse alle „Träger öffentlicher Belange“ unterrichten. Sie sollte die Träger öffentlicher Verwaltung in die Meinungsbildung einbeziehen, deren Zuständigkeit sie zur Umsetzung der im Lärmaktionsplan festgelegten Maßnahmen benötigt, vgl. oben S. 34.

⁹⁴ Vgl. sehr informativ hinsichtlich dieser Unterscheidung Rüdiger Engel, Aktuelle Rechtsfragen der Lärmaktionsplanung, in: GfU (Hrsg.), Dokumentation zur 33. wissenschaftlichen Fachtagung der GfU e.V., Berlin 2009, 2010, S. 95 ff. [107 f.]; vgl. dazu auch Pascale Cancik, Stand und Entwicklung der Lärmaktionsplanung in Deutschland, in: Kurt Faßbender/Wolfgang Köck (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen im Immissionsschutzrecht, Baden-Baden, 2013, S. 65-86 [71 mit Fußn. 40].

ein grundlegender Irrtum, in der „Beteiligung der Öffentlichkeit“ irgendwelche institutionellen Beschlussgremien zu sehen.⁹⁵

Hinweis: Für die von § 47d Abs. 3 BImSchG als geboten angesehene „effektive“ Mitwirkung ist nicht ausreichend, der Bevölkerung nur die Möglichkeit zu eröffnen, zu einem (bereits fertigen) Entwurf eines Lärmaktionsplanes innerhalb einer Frist „Stellungnahmen“ (mutmaßlich schriftlich) abzugeben. Die Sichtweise des Art. 8 Abs. 7 RL 2002/49/EG ist eine grundlegend andere und mit dem Verfahren nach § 3 Abs. 2 BauGB nicht vergleichbar.

Eine intensive Mitwirkung der Öffentlichkeit wird etwa voraussetzen: Allgemeinverständliche „Ansprache“ der Bürger (die Gemeinde hat eine Bringschuld); ggf. Gesprächsforen; ggf. Arbeitskreise für einzelne Problembereiche; Vermittlung von denkbaren Problemlösungen; Ermittlung von Prioritäten.

Eine Beteiligung anderer Hoheitsträger am Prozess der Aufstellung eines Lärmaktionsplanes schließt dies nicht aus. Eine derartige Beteiligung ermöglicht Art. 4 Abs. 1 RL 2002/49/EG ohne weiteres. Indes ist eine behördliche Beteiligung aus der Sicht der Richtlinie gerade keine Frage der (demokratischen) Öffentlichkeit. Nur darum geht es in § 47d Abs. 3 in Verb. mit Art. 8 Abs. 7 RL 2002/49/EG. Zum anderen begründet dies – wie bereits eingangs dargelegt – die Grundlage einer planungsähnlichen Entscheidung des lokalen Lärmaktionsplanes. Dieses wiederum schließt behördliche Weisungen aus. Das wurde bereits erwähnt.

Eckpunkte des Verfahrens dürften sein:

- (verwaltungsinterne) Entscheidung, ein Verfahren einzuleiten
- Mitteilung an die Öffentlichkeit – erste Skizzierung
- frühzeitige Beteiligung staatlicher Fachbehörden und anderer Träger öffentlicher Belange
- Beteiligung der Öffentlichkeit – Informationspolitik, Aufforderungen, Anhörungen, ggf. öffentliche Diskussionsrunden – inhaltliche Protokollierung
- Erarbeitung eines (ersten) beschlussfähigen Entwurfs des Lärmaktionsplans
- Präsentation des (ersten) Entwurfs des Lärmaktionsplanes
- Durchführung der fortgeschrittenen Beteiligung – ggf. erneute Bekanntmachung eines weiteren Entwurfs
- Entscheidung über den Inhalt des Lärmaktionsplans
- Bekanntmachung des Lärmaktionsplans.

Das Verfahren muss durch eine „effektive“ Öffentlichkeit geprägt sein. Das bedeutet jedenfalls auch dreierlei: [1] Die beteiligte Öffentlichkeit hat Informationszugriff auf alle Materialien, welche für den Inhalt des Lärmaktionsplanes erheblich sein könnten (entspr. Umweltinformations-RL 2003/4/EG). [2] In entsprechender Anwendung des § 4a Abs. 3 BauGB muss ein Entwurf eines Lärmaktionsplanes erneut der Öffentlichkeit präsentiert

⁹⁵ Vgl. Kapitel 23 Agenda 21 (UN-Konferenz von Rio de Janeiro vom 3./14.6.1992: „Ein wesentlicher Faktor für die wirksame Umsetzung der Ziele, Maßnahmen und Mechanismen, die von den Regierungen in allen Programmbereichen der Agenda 21 gemeinsam beschlossen worden sind, ist das Engagement und die echte Beteiligung aller gesellschaftlichen Gruppen.“

werden, wenn er geändert oder ergänzt werden soll, aus welchen Gründen auch immer.⁹⁶
 [3] Verfügt der Träger des Lärmaktionsplanes vor Abschluss des Verfahrens nachträglich über neue umweltbezogener Informationen, muss er in geeigneter Weise hiervon die Öffentlichkeit unterrichten. Die in § 47d Abs. 3 BImSchG in Verb. Mit Art. 8 Abs. 7 RL 2002/49/EG verlangte effektive Mitwirkung erschöpft sich nicht in einer einmaligen „Anhörung“, so intensiv diese auch sein mag. Die völlige Unterlassung einer notwendigen Beteiligung der Öffentlichkeit kann zur Rechtswidrigkeit des gesamten Lärmaktionsplanes führen.⁹⁷

3.2 Pflicht zur Zusammenarbeit – Koordinierungsobliegenheit

(1) Die durch § 47d Abs. 6 in Verb. mit § 47 Abs. 6 BImSchG angeordnete Bindungswirkung gemeindlicher Lärmaktionspläne (vgl. dazu detailliert siehe unten S. 52 f., 60 ff., 69 ff.), legt es nahe, die Träger öffentlicher Verwaltung bereits **gezielt** in das Aufstellungsverfahren einzubeziehen (**Behördenkooperation**).⁹⁸

Ob insoweit eine „Rechtspflicht“ gegeben ist, erscheint allerdings zweifelhaft.⁹⁹ Aus dem im Bundesstaatsprinzip verankerten Grundsatz der Bundestreue lassen sich schwerlich konkrete Beteiligungsverpflichtungen ableiten. Dies gilt umso mehr, als es der Landesgesetzgeber und der Verordnungsgeber es der Hand hat, das Verfahren und die Zuständigkeiten zu ordnen. Sieht der ermächtigte Verordnungsgeber keinen Handlungsbedarf, dann gibt es keinen Grund, diesen als rechtspolitisches Defizit angesehenen Befund durch einen verfassungsrechtlichen Rückgriff zu kompensieren.¹⁰⁰ Redeweisen wie jener, die umsetzende Behörde müsse von der Gemeinde „eingebunden“ werden, sind in ihrer rechtlichen Unschärfe schon juristisch erstaunlich, wenn damit mehr als nur eine Obliegenheit gemeint sein soll.¹⁰¹

(2) Selbstverständlich ist naheliegend, ja äußerst zweckmäßig, die sachlich von dem Aktionsplan betroffenen Träger öffentlicher Verwaltung frühzeitig in das Aufstellungsverfahren einzubeziehen. Es sind die Fachbehörden selbst, die aus eigenem Kenntnisstand beur-

⁹⁶ So auch § 47j Abs. 2 des Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 13.8.2004 (BTags-Drs. 15/3782), S. 8.

⁹⁷ Vgl. BVerwG, B. v. 14.6.2012 – 4 BN 8.1 - BauR 2012, 1610 = BRS 79 Nr. 49 (2012) Rn. 4 unter Bezug auf BVerwG, B. v. 11.12.2002 - 4 BN 16.02 - BVerwGE 117, 239 = DVBl 2003, 795 = NVwZ 2003, 621.

⁹⁸ Pascale Cancik, Stand und Entwicklung der Lärminderungsplanung in Deutschland, in: Kurt Faßbender/Wolfgang Köck (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen im Immissionsschutzrecht, Baden-Baden, 2013, S. 65-86 [70].

⁹⁹ Bejahend wohl Dominik Kupfer, Lärmaktionsplanung - Effektives Instrument zum Schutz der Bevölkerung vor Umgebungslärm? - Eine Klärung drängender Rechtsfragen, in: NVwZ 2012, 784-791 [787], offen gelassen, aber wohl tendenziell bejahend Pascale Cancik, Stand und Entwicklung der Lärminderungsplanung in Deutschland, in: Kurt Faßbender/Wolfgang Köck (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen im Immissionsschutzrecht, Baden-Baden, 2013, S. 65-86 [70].

¹⁰⁰ Abweichend Helmut Schulze-Fielitz, in: Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), GK-BImSchG, Stand: Sept. 2011, § 47 d Rn. 15, der doch etwas blumig von „Verwaltungsorganatreue“ spricht. Aus BVerwG, U. v. 28.7.1989 - 7 C 65.88 - BVerwGE 82, 266 = DVBl 1990, 46 = NJW 1990, 266 = UPR 1989, 449 ergibt sich nichts anderes. Dort wird allein der (materiell-rechtliche) Gesichtspunkt der Rücksichtnahme behandelt, welche Verwaltungsträger sich wechselseitig schulden. Eine Verfahrensbeteiligung wird in dieser Entscheidung nicht thematisiert.

¹⁰¹ Vgl. so aber Ulrich Blaschke, Lärminderungsplanung – Der Schutz vor Umgebungslärm durch Lärmkartierung und Lärmaktionsplanung, 2010, S. 345 ff.; Helmut Schulze-Fielitz, in: Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), Gemeinschafts-Kommentar, Stand Sept. 2011, § 47d Rn. 97; dazu neigend wohl auch Pascale Cancik, Stand und Entwicklung der Lärminderungsplanung in Deutschland, in: Kurt Faßbender/Wolfgang Köck (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen im Immissionsschutzrecht, Baden-Baden, 2013, S. 65-86 [70 mit Fußn. 35].

teilen können, welche Gesichtspunkte planerisch abgearbeitet werden können und Maßnahmen zum Zwecke der Effektivität der Zielverwirklichung festgelegt werden sollten, soweit die „angedachten“ Maßnahmen sachlich in ihren Aufgabenbereich fallen. Aus dieser Zweckmäßigkeit resultiert indes noch keine Rechtspflicht. Das ist der entscheidende Punkt. Unterlässt die Gemeinde eine Beteiligung des Trägers öffentlicher Verwaltung, so liegt darin nicht bereits ein Verfahrensmangel.¹⁰² Wohl aber ist es denkbar, dass ein wesentlicher Aspekt entscheidungstragend in der planerischen Abwägung unberücksichtigt bleibt. Dann liegt kein verfahrensrechtliches, sondern ein inhaltliches Defizit vor.

(3) Aus der Entstehungsgeschichte des § 47d BImSchG ist ergänzend zu berichten: der Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 13.8.2004 (BTags-Drs. 15/3782) sah eine sehr differenzierte Beteiligung von Behörden vor. Der Gesetzesentwurf unterschied zwischen einem Lärmaktionsplan, der ein Wohngebiet betraf, und einem solchen, der die Umgebung von „Hauptlärmquellen“ (Hauptverkehrsstraßen, Ballungsräume) erfassen sollte. Im ersten Falle war eine Beteiligung von Behörden oder Trägern öffentlicher Belange nicht vorgesehen (vgl. § 47d den Entwurfs). Im zweiten Falle waren Behörden und Träger öffentlicher Belange zu beteiligen, wenn der Lärmaktionsplan ihren Aufgabenbereich berührte (vgl. § 47i Abs. 1 des Entwurfs). Die Beteiligung sollte in einer frühzeitigen Unterrichtung und in der Aufforderung um Stellungnahme geschehen. Die beteiligten Behörden und Träger öffentlicher Belange hatten einen ihren Aufgabenbereich berührenden „Planungsbeitrag“ zur Verfügung zu stellen. Der Regierungsentwurf fand nicht die Billigung des Bundesrates. Das Gesetz gewordene Fassung ist das Ergebnis des Vermittlungsverfahrens nach Maßgabe des Art. 77 Abs. 2 GG.¹⁰³

3.3 Interkommunale Abstimmungsarbeit?¹⁰⁴

(1) Lärmaktionspläne können Verkehrsverlagerungen auslösen (vgl. auch unten S. 90). Die Gefahr von Verkehrsverlagerungen erfordert im Grundsatz einen integrierten Ansatz, um die Erfahrungen mit der Beförderung durch nachhaltige Verkehrsträger zu verbessern und diese attraktiver und gleichzeitig die die Umwelt belastenden Verkehrsträger weniger attraktiv zu machen. Dieser integrierte Ansatz ist an sich auch bei der Maßnahmenplanung in Luftreinhalte- und Lärmaktionsplänen und Verkehrsentwicklungsplänen zu verfolgen. Dies schafft Rechtssicherheit für die Kommunen, die solche integrierten Planungsansätze verfolgen. Wie in diesem Zusammenhang etwa Verkehrsdienstleistungen erbracht werden, wird mittelfristig weiterhin auf regionaler und lokaler Ebene entschieden werden. Art. 8 Abs. 6 RL 2002/49/EG sieht nur vor, dass benachbarte Mitgliedstaaten bei den Aktionsplänen für die Grenzgebiete zusammenarbeiten.

¹⁰² Andere Problemsicht wohl Dominik Kupfer/Melanie Wetzel/Wolfgang Wahl, in: Ministerium für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg (Hrsg.), Strategie für einen lärmarmen Verdichtungsraum – Leitfaden zur Aufstellung von Lärmaktionsplänen in interkommunaler Zusammenarbeit, 2011, S. S. 30 f. und 35 (www2.um.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/.../Leitfaden.pdf?).

¹⁰³ BTags-Drs. 15/5734 vom 15.6.2005. Die Niederschriften des Vermittlungsausschusses sind nunmehr veröffentlicht, vgl. Protokolle des Vermittlungsausschusses des Deutschen Bundestages und des Bundesrates. 1.-14. Wahlperiode 1949-2002. Mikrofiche-Edition / Protokolle.

¹⁰⁴ Lit.: Dominik Kupfer, Die Aufstellung von Lärmaktionsplänen in interkommunaler Zusammenarbeit, in: VBIBW 2011, 128-136; Dominik Kupfer/Melanie Wetzel/Wolfgang Wahl, in: Ministerium für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg (Hrsg.), Strategie für einen lärmarmen Verdichtungsraum – Leitfaden zur Aufstellung von Lärmaktionsplänen in interkommunaler Zusammenarbeit, 2011.

(2) Der Bundesgesetzgeber hat im Grundsatz die Gemeinde als den lokal „zentralen“ Ort als Träger der Lärmaktionsplanung vorgesehen. Das mag für eine quellenorientierte Sichtweise eine gewisse Plausibilität haben.¹⁰⁵ Dass daraus zugleich in engen Siedlungsräumen Fragen der interkommunalen Zusammenarbeit resultieren, liegt auf der Hand. Eine rechtliche Regelung, ähnlich etwa § 2 Abs. 2 BauGB, fehlt. Auch eine Regionalplanung, die hier steuernd eingreifen könnte, ist nicht vorgesehen. In Baden-Württemberg hat sich eine „Interkommunalen Arbeitsgemeinschaft Lärmaktionsplanung“ (IKAG-LAP) gebildet. Ihre Erfahrungen haben ihren Niederschlag in dem **Leitfaden** von Dominik Kupfer/Melanie Wetzels/Wolfgang Wahl, in: Ministerium für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg (Hrsg.), Strategie für einen lärmarmen Verdichtungsraum – Leitfaden zur Aufstellung von Lärmaktionsplänen in interkommunaler Zusammenarbeit, 2011 gefunden.

(3) Die planerischen Weichenstellungen sollten nicht isoliert für die jeweilige Gemeinde vorgenommen werden. Vielmehr sollten die Akteure prüfen, ob die Aufgabe gemeinsam – zumindest abgestimmt, am besten sogar arbeitsteilig – mit anderen Gemeinden in Angriff genommen werden kann, die ebenfalls im Begriff sind, Lärmaktionspläne aufzustellen. Die räumliche Abgrenzung und damit die Beantwortung der Frage, welche Gemeinden bei der Aufstellung von Lärmaktionsplänen zusammenarbeiten sollten, sind anhand von sachlichen wie auch **politisch-organisatorischen Kriterien** zu beantworten. Im Hinblick auf eine anzustrebende Kooperation mit den staatlichen Fachbehörden oder auch mit Landkreisen und Regionalverbänden kann sich die räumliche Abgrenzung an den entsprechenden Verwaltungseinheiten orientieren. Aus organisatorischen Aspekten, d.h. um die Handlungsfähigkeit und Effizienz der Organisation zu gewährleisten, empfiehlt sich allerdings eine Beschränkung der Mitgliederzahl.¹⁰⁶ Die **Gebietsabgrenzung** kann sich z.B. durch großräumige Straßenverbindungen oder durch topografische Grenzen ergeben, sodass bei entsprechenden Maßnahmen innerhalb der Kommunen die **potentiellen Verkehrsverlagerungen** auf das Untersuchungsgebiet der Arbeitsgemeinschaft begrenzt werden.

Beispiel: Werden z.B. in einer Kleinstadt A geschwindigkeitsreduzierende Maßnahmen an der hochbelasteten Durchfahrt der Bundesstraße in Erwägung gezogen, empfiehlt sich die Zusammenarbeit mit den Gemeinden B und C entlang der parallelen Landesstraße, welche bereits heute bei Überlastung der Bundesstraße als Ausweichroute dient. Durch ein abgestimmtes Maßnahmenbündel über die Bundes- und Landesstraße kann eine unerwünschte dauerhafte Verkehrsverlagerung auf die Landesstraße verhindert und die Lärmsituation in den drei Kommunen insgesamt verbessert werden. Ein rechtlicher Zwang zur interkommunalen Kooperation besteht allerdings nicht.

¹⁰⁵ So wohl Pascale Cancik, Stand und Entwicklung der Lärminderungsplanung in Deutschland, in: Kurt Faßbender/Wolfgang Köck (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen im Immissionsschutzrecht. Baden-Baden, 2013, S. 65-86 [69]; daraus ableitend eine Selbstverwaltungsfunktion der Gemeinde Dominik Kupfer, Lärmaktionsplanung - Effektives Instrument zum Schutz der Bevölkerung vor Umgebungslärm? - Eine Klärung drängender Rechtsfragen, in: NVwZ 2012, 784-791.

¹⁰⁶ Dominik Kupfer/Melanie Wetzels/Wolfgang Wahl, in: Ministerium für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg (Hrsg.), Strategie für einen lärmarmen Verdichtungsraum – Leitfaden zur Aufstellung von Lärmaktionsplänen in interkommunaler Zusammenarbeit, 2011, S. 13 f.

3.4 Notwendigkeit einer Strategischen Umweltprüfung?¹⁰⁷

Im Einzelfall kann zu prüfen sein, ob der Lärmaktionsplan durch die Festlegung der Maßnahme SUP-pflichtig wird. Lärmaktionspläne zählen zu den konditional SUP-pflichtigen Plänen und Programmen im Sinne des § 14b Abs. 1 Nr. 2 in Verb mit Anlage 3 Nr. 2.1 UVPG.¹⁰⁸ Das dürfte derzeit wohl eher theoretischer Natur sein. Es könnte dann im Einzelfall einmal anders sein, wenn es zu einer weiteren Konvergenz mit anderen Umweltplänen (Luft Verkehr) kommt.¹⁰⁹

3.5 Beteiligung des Gemeinderates?

(1) Ob in Gemeinden der Gemeinderat (Stadtvertretung) zu beteiligen ist, ist zweifelhaft. Die Beantwortung der Frage hängt u.a. davon ab, ob man die Aufstellung eines Lärmaktionsplanes als eine vom Bundesgesetzgeber den Gemeinden zugewiesene Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung ansieht (vgl. oben S. 13 ff.). Aus der Sicht der RL 2002/49/EG lässt sich dazu nichts sagen. Immerhin stellt die betonte Forderung nach Mitwirkung der Öffentlichkeit einen Hinweis auf eine insoweit funktional zugeordnete „eigene“ Legitimationsgrundlage. Eine allgemeine Meinung hat sich zu diesem Problemkreis noch nicht gebildet.

Bislang hat sich als Obergericht nur das OVG Lüneburg (2014) geäußert, allerdings nicht entscheidungstragend.¹¹⁰ Das Obergericht nimmt in einem Verfahren auf Zulassung der Berufung kurzerhand an, der Lärmaktionsplan müsse „von den für die Willensbildung in der Gemeinde zuständigen Organen beschlossen worden“ sein. Das Gericht entscheidet sich damit für eine bestimmte Interpretation einer offenen Frage. Das OVG Lüneburg meint ohne weitere Problematisierung, die Aufstellung von Lärminderungsplänen „dürfte“ als Teil der örtlichen Planung dem Selbstverwaltungsrecht unterfallen. Das ist nun alles andere als gewiss.¹¹¹ Man darf vermuten, dass sich das Gericht von der suggestiven Wort-

¹⁰⁷ Lit.: Alfred Scheidler, Strategische Umweltprüfung für Luftreinhaltepläne, in: ZUR 2006, 239-243; Ernst-Hasso Ritter, Planungscontrolling: Konsequenz aus der Pflicht zur Strategischen Umweltprüfung, in: DÖV 2005, 929-935; Alfred Scheidler, Strategische Umweltprüfung für Lärmaktionspläne, in: NuR 2005, 628-634; Thomas Schomerus/Jan Busse, Zur Umsetzung der Richtlinie über die Strategische Umweltprüfung in das deutsche Recht, in: NordÖR 2005, 398-405.

¹⁰⁸ Eine Strategische Umweltprüfung ist bei Plänen und Programmen durchzuführen, die in der Anlage 3 Nr. 2 zum UVPG aufgeführt sind und für Entscheidungen über die Zulässigkeit von in der Anlage 1 zum UVPG aufgeführten Vorhaben oder von Vorhaben, die nach Landesrecht einer Umweltverträglichkeitsprüfung oder Vorprüfung des Einzelfalls bedürfen, einen Rahmen setzen. In Anlage 3 Nr. 2 sind die Lärmaktionspläne aufgenommen.

¹⁰⁹ Pascale Cancik, Stand und Entwicklung der Lärminderungsplanung in Deutschland, in: Kurt Faßbender/Wolfgang Köck (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen im Immissionsschutzrecht, Baden-Baden, 2013, S. 65-86 [709 mit Fuß. 31]; Klaus F. Gärditz, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht I [Stand: 2011], UVPG § 14b Rn. 36; vgl. auch näher Wolfgang Appold, in: Hoppe/Beckmann (Hrsg.), UVPG, 4. Aufl. (2012), § 2 UVPG Rn. 109; vgl. ferner Alfred Scheidler, in: NuR 2005, 628 [629 ff.].

¹¹⁰ OVG Lüneburg, B. v. 10.1.2014 - 12 LA 68/13 - NordÖR 2014, 200 (L) = NdsVBl 2014, 203 mit Anm. Jörg Berkemann, Kommunale Lärmaktionsplanung (§ 47d BImSchG) - Das (unionsrechtliche) Recht richtig anwenden!, in: NordÖR 2015, 1-8.

¹¹¹ So auch Pascal Cancik, Stand und Entwicklung der Lärminderungsplanung in Deutschland, in: Faßbender/Köck (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen im Immissionsschutzrecht. Baden-Baden, 2013, S. 65-86 (68); Helmut Schulze-Fielitz, in: Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), GK-BImSchG, Stand: Sept. 2011, § 47e Rn. 4; Rüdiger Engel, Aktuelle Rechtsfragen der Lärmaktionsplanung, in: GfU (Hrsg.), Dokumentation zur 33. wissenschaftlichen Fachtagung der GfU e.V., Berlin 2009, 2010, S. 95 ff. (101 f.).

wahl „Gemeinde“ beeindrucken lässt. Prüft man die vom OVG Lüneburg für seine Meinung angeführten Zitate, lassen diese jedenfalls eine vertiefende Begründung vermissen.¹¹²

(2) Soweit die Gemeinden für die Aufstellung von Lärmaktionsplänen zuständig sind, treten nach Ansicht von Dominik Kupfer (2012) die einschlägigen kommunalrechtlichen Regelungen neben die Vorgaben des § 47 d III BImSchG. Bundesrecht und landesrechtliches Kommunalrecht greifen ineinander, ähnlich wie bei der Aufstellung von Bauleitplänen.¹¹³

(3) **Pragmatische Lösung.** Wenn man davon ausgeht, dass die „Gemeinde“ mit dem Erlass eines Lärmaktionsplanes als „Selbstverwaltungskörperhaft“ handelt, steht damit noch nicht fest, wer im Rahmen der kommunalrechtlichen „Gewaltenteilung“ dafür zuständig ist. Organe der Gemeinde sind nach § 28 Abs. 1 GemO RP der Gemeinderat und der Bürgermeister. Sie verwalten die Gemeinde nach den Bestimmungen der GemO RP. Weiteres regelt § 32 GemO RP in Verb. mit § 47 GemO RP (vgl. oben S. 12 ff.). Der Bürgermeister leitet die Gemeindeverwaltung. Neben den ihm gesetzlich oder vom Gemeinderat übertragenen Aufgaben obliegen ihm u.a. „die laufende Verwaltung“ (vgl. § 47 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 GemO RP). Man wird den Erlass eines Lärmaktionsplanes nicht als einen Fall der „laufenden Verwaltung“ anzusehen haben. Geht man hingegen davon aus, dass die „Gemeinde“ mit dem Erlass eines Lärmaktionsplanes nicht als „Selbstverwaltungskörperhaft“ handelt, sondern als staatliche Behörde, sind die §§ 32, 47 GemO RP zwar nicht maßgebend. Dann handelt der Bürgermeister als „staatliche Behörde“. Die formale Zuständigkeit des Gemeinderates ist dann nicht gegeben. Es ist in diesem Falle gewiss zulässig, den Gemeinderat zu unterrichten. Das dürfte auch der Fall sein, wenn man die Verbandsgemeinde als „Gemeinde“ als zuständig betrachtet.

3.6 Zustimmung des Verbandsgemeinderates?

Das Zusammenspiel zwischen Ortsgemeinde und Verbandsgemeinde erscheint dem Gutachter wenig deutlich (vgl. oben S. 12 ff.). In einer Bekanntmachung der Verbandsgemeinde Herxheim vom 13.2.2015 wird angegeben, der Verbandsgemeinderat habe dem Entwurf des Lärmaktionsplanes der Verbandsgemeinde Herxheim „zugestimmt“. Das lässt sich dahin verstehen, dass nicht die Ortsgemeinde, sondern die Verbandsgemeinde Herxheim einen Lärmaktionsplan erlassen will (vgl. dazu auch unten S. 108 ff.).

¹¹² Das OVG Lüneburg zitiert: Rupert Stettner, in: Ule/Laubinger/Repkewitz, Bundes-Immissionsschutzgesetz, Bd. 2, Vor §§ 47a- 47f Rn. B9; Alfred Scheidler/Klaus Tegeder, in: Feldhaus, Bundesimmissionsschutzrecht, Bd. 1, Teil II, § 47e Rn. 8; Rüdiger Engel, NVwZ, 2010, 1991 (1998) und nochmals Alfred Scheidler, DVBl. 2005, 1344 (1347); problematisierend immerhin VG Freiburg, U. v. 25.7.2014 - 5 K 1491/13 - juris Rn. 33; vgl. dagegen Reinhard Sparwasser/Rüdiger Engel, Aktionspläne des Luftreinhalte- und Lärmschutzrechts im Spannungsfeld zwischen deutschem und europäischem Recht, NVwZ 2010, 1513; Dominik Kupfer, Lärmaktionsplanung - effektives Instrument zum Schutz der Bevölkerung vor Umgebungslärm?, NVwZ 2012, 784.

¹¹³ Dominik Kupfer, Lärmaktionsplanung - Effektives Instrument zum Schutz der Bevölkerung vor Umgebungslärm? - Eine Klärung drängender Rechtsfragen, in: NVwZ 2012, 784-791 [785 mit Fußn. 5].

4. Verknüpfung des Lärmaktionsplanes mit der Bauleitplanung¹¹⁴

(1) Lärmaktionspläne sind Pläne des Immissionsschutzrechts. Sie sind im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 7g BauGB als Belang abwägungsbezogen zu beachten.¹¹⁵ Die Lärminderungsplanung nach § 47a ff. BImSchG soll einer Verminderung des Wohnwerts vorbeugen und vor der Zunahme von Lärm in **bisher ruhigen Gebieten** schützen.¹¹⁶ Im Rahmen der Lärminderungsplanung ist dazu insbesondere eine Lärmkartierung erforderlich. Auf deren Grundlage kann ein entsprechendes Konzept zur Durchführung von lärmmindernden Maßnahmen erstellt werden. Dabei sind sämtliche prägenden Lärmquellen zu berücksichtigen. Allerdings kann sich die planerische Abwägung über den Inhalt des Lärmaktionsplanes hinwegsetzen (vgl. § 47d Abs. 6 in Verb. mit § 46 Abs. 6 S. 2 BImSchG).¹¹⁷

(2) Der Bebauungsplan ist „Planung“ im Sinne des § 47 Abs. 6 Satz 2 BImSchG.¹¹⁸ Sind Träger des Lärmaktionsplanes und Gemeinde als Träger der Bauleitplanung identisch, wird es hier schwerlich Konfliktlagen geben.

IV. Inhalt eines Lärmaktionsplanes (Festlegung von Maßnahmen)

1. Vorbereitende Erwägungen

1.1 Allgemeine Zielsetzung des Lärmaktionsplanes

(1) Zu betonen ist zunächst die Aufgabe des Lärmaktionsplanes. Die Aufgabenstellung folgt der Zielsetzung der Richtlinie 2002/49/EG. Deren englischer Titel sagt es, wie erwähnt, deutlicher als die deutsche Übersetzung. Es geht um „management of environmental noise“. Daher erfasst die Richtlinie auch „unerwünschte“ Geräusche. Gemeint ist ein globales, gleichwohl lokales Konzept. Es geht nicht allein um die Bekämpfung gesundheitsgefährdender Lärmkulissen. Das wäre eine unzulässige Verkürzung der Zielsetzung der Richtlinie 2002/49/EG. Die Umgebungslärm-Richtlinie geht von der Entwicklung und

¹¹⁴ Lit.: Alfred Scheidler, Bedeutung von Plänen des Immissionsschutzrechts für die gemeindliche Bauleitplanung als Umweltplanung, in: Immissionsschutz 2012, 132-137; Pascale Cancik, Umweltrechtliche Aktionspläne in der Bauleitplanung - eine Annäherung an Probleme der Verzahnung von Planungsinstrumenten, in: DVBl 2008, 546-555; Steffen Nozon/Heinz Mazur/Christian M. Weisner, Lärminderung in laufenden Planverfahren. Der § 47a BImSchG als Hilfsmittel zur Durchsetzung von Lärminderungsmaßnahmen beim Umbau einer innerstädtischen Hauptverkehrsstraße im empfindlichen Siedlungsgefüge der Rostocker Südstadt, in: Zeitschrift für Lärmbekämpfung 3/2004.

¹¹⁵ Alfred Scheidler, Bedeutung von Plänen des Immissionsschutzrechts für die gemeindliche Bauleitplanung als Umweltplanung, in: Immissionsschutz 2012, 132-137. Vgl. auch Martin Kment, Umweltprüfung bei der Aufstellung von Flächennutzungsplänen und Landschaftsplänen - Überlegungen zur Verfahrensintegration, in: UPR 2007, 85-90.

¹¹⁶ Vgl. zur Ausweisung ruhiger Gebiete u.a. Sachverständigenrat für Umweltfragen, Umweltgutachten 2008 „Umweltschutz im Zeichen des Klimawandels“, Juni 2008, Rn. 839. Vgl. informativ Eckhart Heinrichs/Jörg Joswig, Abschlussbericht Ruhige Gebiete zur Lärmaktionsplanung in München vom 5.1.2012.

¹¹⁷ Alfred Scheidler, Bedeutung von Plänen des Immissionsschutzrechts für die gemeindliche Bauleitplanung als Umweltplanung, in: Immissionsschutz 2012, 132-137.

¹¹⁸ Vgl. Alexander Schink, Immissionsschutz in der Bauleitplanung, in: UPR 2011, 41-50 [49 f.].

Abarbeitung eines nach Dringlichkeiten **abgestuften langfristigen Handlungskonzepts** als Grundlage einer dynamischen Lärmaktionsplanung aus.¹¹⁹

Die **inhaltliche Zielvorgabe** wird durch vier Gesichtspunkte bestimmt:

- Gesundheitsschutz durch Lärmbekämpfung
- Lärmbelastungen unterhalb der Gesundheitsgefährdung¹²⁰
- (lärmquellenübergreifende) Gesamtlärmbetrachtung des Gebietes¹²¹
- Ruhezone(n) (Vorsorgegedanke) – „ruhige Gebiete“

Art. 191 Abs. 2 AEUV legt fest, dass die Umweltpolitik der Union auf ein hohes Schutzniveau ausgerichtet zu sein hat. Diese Zielvorgabe beruht auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung, auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen vorrangig an ihrer Quelle zu bekämpfen, sowie auf dem Verursacherprinzip.¹²² Diese unionsrechtlichen Grundsätze sind geschriebene und ungeschriebene Inhalte der RL 2002/49/EG¹²³ und insoweit für die unionsrechtskonforme Auslegung und Anwendung der §§ 47a ff. BImSchG innerstaatlich beachtlich.

1.2 Rückkoppelung zur Bestandsaufnahme der Lärmkartierung

(1) Aus der RL 2002/49/EG lassen sich Lärmwerte nur begrenzt ableiten.¹²⁴ Die „Vorläufige Berechnungsmethode für den Umgebungslärm an Straßen“ (VBUS) vom 22. Mai 2006 (BAnz. 154a vom 17.8.2006) ist in des Wortes Sinne nur vorläufig, um dem Konzept der RL 2002/49/EG zum Zwecke der Lärmkartierung einstweilen zu genügen. Entsprechendes gilt für die „Vorläufige Berechnungsmethode zur Ermittlung der Belastetenzahlen durch Umgebungslärm“ (VBEB) vom 9. Februar 2007 (BAnz. Nr. 75 vom 20.4.2007). In einigen Ländern sind zusätzlich Projektzahlen in Rundschreiben oder ministeriellen Erlassen angegeben.¹²⁵

¹¹⁹ Vgl. Dominik Kupfer, Lärmaktionsplanung - Effektives Instrument zum Schutz der Bevölkerung vor Umgebungslärm? - Eine Klärung drängender Rechtsfragen, in: NVwZ 2012, 784-791 [785]; vgl. auch Anhang V Nr. 1 Spiegelstrich 10 RL 2002/49/EG.

¹²⁰ Vgl. Art. 3 lit. a RL 2002/49/EG, § 47b Nr. 1 BImSchG.

¹²¹ Vgl. Dominik Kupfer, Lärmaktionsplanung - Effektives Instrument zum Schutz der Bevölkerung vor Umgebungslärm? - Eine Klärung drängender Rechtsfragen, in: NVwZ 2012, 784-791 [786]; vgl. ferner Hansmann, Rechtsprobleme der Lärminderungsplanung, in: Führ/Wahl/Wilmowsky (Hrsg.), Festschr. f. E. Rehbinder, 2007, S. 331 (348 f.); Franz-Josef Feldmann, Wandel im Lärmschutz - Die Umgebungslärmrichtlinie und ihre Umsetzung in deutsches Recht, in: ZUR 2005, 352-358 (357); Moradi Karkaj, Die Gesamtlärmbewertung im Immissionsschutzrecht, 2008, S. 288 f., instruktiv BTag-Drs. 15/3782, S. 27.

¹²² Vgl. Jörg Berkemann, in: ders./Günter Halama, Handbuch zum Recht der Bau- und Umweltrichtlinien der EG, 2. Aufl., S. 48 f. Rn. 32 ff.

¹²³ Vgl. Erwägungsgrund Nr. 1 (Gewährleistung eines hohen Gesundheits- und Umweltschutzniveaus, wobei eines der Ziele im Lärmschutz besteht); Art. Abs. 1 S. 1 1 (Festlegung eines gemeinsamen Konzepts, um vorzugsweise schädliche Auswirkungen, einschließlich Belästigungen, durch Umgebungslärm zu verhindern); Erwägungsgrund Nr. 8 S. 2, Art. 2 I, Art. 8 Abs. 1 S. 2, Art. 11 Abs. 2 lit. c (Schutz ruhiger Gebiete), jeweils RL 2002/49/EG.

¹²⁴ Vgl. verneinend BVerwG, B. v. 14.5.2008 - 4 B 43.07 – juris; BVerwG, U. v. 13.10.2011 - 4 A 4000.09 – juris, jeweils zum Fluglärm; ebenso VG Mannheim, U. v. 25.4.2012 - 5 S 927/10 – juris Rn. 67.

¹²⁵ Vgl. auch näher Dominik Kupfer, Lärmaktionsplanung - Effektives Instrument zum Schutz der Bevölkerung vor Umgebungslärm? - Eine Klärung drängender Rechtsfragen, in: NVwZ 2012, 784-791 [785]. Vgl. auch Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Immissionsschutz (LAI), Umsetzung der Richtlinie 2002/49/EG über die

(2) Um eine möglichst umfassende und ausgewogene Bewertung einer Maßnahme und damit eine echte Vergleichbarkeit zu gewährleisten, können insbesondere folgende Kriterien angewendet werden:¹²⁶

- Minderung der Anzahl der vom Umgebungslärm erheblich betroffenen Einwohner¹²⁷;
- Ermittlung der Belastungsschwerpunkte und Bewertung;¹²⁸
- Reduzierung der Lärmbelastungssituation insgesamt;
- Analyse der Summation in Abwendung einer frühzeitigen Segmentierung der Lärmquellen;¹²⁹
- Kosten der Maßnahme;
- mittelbare positive Wirkungen der Maßnahme: über die unmittelbare Lärmreduzierung hinausgehender, weiterer Nutzen der Maßnahme (vermiedene Lärmkosten, Verbesserung der Luftqualität, Synergien);
- mittelbare negative Wirkungen der Maßnahme: insbesondere verkehrsverlagernde Effekte, Verschlechterung der Luftqualität;
- mittel- und langfristige Strategie zur nachhaltigen Verbesserung der Lärmbelastungssituation.¹³⁰

2. Festlegung von ergebnisbezogenen Zielen – Autonome Entscheidung der Gemeinde

2.1 Prinzipielle Offenheit des Maßnahmenkatalogs

(1) Die Ziele eines Lärmaktionsplans sind gebietsbezogen und grundsätzlich auch gebietsbezogen umzusetzen.¹³¹ Die prinzipielle Offenheit des Maßnahmenkatalogs ist Ausfluss der materiell-rechtlichen Grundprinzipien, auf denen die Umgebungslärm-Richtlinie aufbaut.¹³² Eine „Aktionsplanung“ setzt begriffsnotwendig Maßnahmen voraus, die (überhaupt) geeignet sind, Lärmprobleme und Lärmauswirkungen tatsächlich zu regeln (vgl.

Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm in Deutschland [Bericht über die Erfahrungen aus dem Vollzug der ersten Phase der Lärmkartierung und -aktionsplanung nach Bundes-Immissionsschutzgesetz unter Einbindung der kommunalen Ebene und Vorschlag für die Gestaltung der zweiten Phase], erste Fassung vom 30.8.2007, nunmehr Stand: 29. 4. 2010, S. 3.

¹²⁶ So darstellend Dominik Kupfer, Lärmaktionsplanung - Effektives Instrument zum Schutz der Bevölkerung vor Umgebungslärm? - Eine Klärung drängender Rechtsfragen, in: NVwZ 2012, 784-791 [789].

¹²⁷ Maßstab hierfür kann die sog. **Lärmkennziffer** sein, vgl. näher Dominik Kupfer/Melanie Wetzel/Wolfgang Wahl, in: Ministerium für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg (Hrsg.), Strategie für einen lärmarmen Verdichtungsraum – Leitfaden zur Aufstellung von Lärmaktionsplänen in interkommunaler Zusammenarbeit, 2011, S. 38.

¹²⁸ Die Schwerpunkte müssen sich aus der Lärmkartierung ergeben. Die Schutzwürdigkeit ist bewertend festzustellen, vgl. Pascale Cancik, Stand und Entwicklung der Lärmminierungsplanung in Deutschland, in: Kurt Faßbender/Wolfgang Köck (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen im Immissionsschutzrecht, Baden-Baden, 2013, S. 65-86 [72] unter Bezug auf Christian Heitsch, in: Michael Kotulla (Hrsg.), BImSchG (Stand: Dez. 2007), § 47d Rn. 15; Klaus Hansmann/Marc Röckinghausen, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht Bd. III, § 47d Rn. 13 (Stand Juni 2005).

¹²⁹ Vgl. dazu auch Klaus Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, S. 836 Rn. 19.

¹³⁰ Vgl. Anhang V Nr. 1 Spiegelstriche 9 f. RL 2002/49/EG.

¹³¹ Vgl. OVG Bremen, U. v. 18.2.2010 - 1 D 599/08 – NordÖR 2010, 265 (L) = juris Rn. 43.

¹³² Vgl. Jarass, BImSchG, 9. Aufl. (2012), § 47d Rn. 6; Dominik Kupfer, Lärmaktionsplanung - Effektives Instrument zum Schutz der Bevölkerung vor Umgebungslärm? - Eine Klärung drängender Rechtsfragen, in: NVwZ 2012, 784-791 [785].

auch Art. 3 lit.t RL 2002/49/EG). Andere Maßnahmen sind unzulässig, übersteigen auch die Kompetenz des Entscheidungsträgers.

(2) Gleichwohl muss der Lärmaktionsplan seinem Inhalt nach bestimmte, handlungs- und ergebnisorientierte Maßnahmen benennen. Maßgebender Orientierungspunkt ist der Gesichtspunkt der Zielerreichung. Der Aktionsplan enthält damit zwei wichtige Inhalte. Er muss neben der eher feststellenden Befundaufnahme [1] seine Ziele definieren und [2] diesen so festgelegten Zielen Maßnahmen der Zielverwirklichung zuordnen. Dieser doppelte Inhalt des Aktionsplanes ergibt sich aus § 47d Abs. 1 Satz 3 BImSchG in Verb. mit Art. 8 Abs. 1 UAbs. 2 RL 2002/49/EG. Welche Maßnahmen festgelegt werden, stellt § 47d Abs. 1 Satz 3 BImSchG „in das [planerische] Ermessen der zuständigen Behörde“.¹³³ Erwähnt wurde bereits, dass die Gemeinde als Planungsträger des Lärmaktionsplanes in diesem Sinne eine lärmbezogene Städtebaupolitik betreiben darf und aus der Zielsetzung der Umgebungslärm-RL auch betreiben muss. Damit ist vereinbar, im Sinne des unionsrechtlichen Managementansatzes mittel- und langfristige Ziele zu definieren und so in der Umsetzung Schritt für Schritt vorzugehen. Das folgt mittelbar aus dem Grundsatz der planerischen Priorität (vgl. Art. 8 Abs. 1 UAbs. 2 RL 2002/49/EG). Ein derartiges „gestrecktes“ Konzept muss allerdings erkennbar sein.

(3) **Rechtmäßigkeit der Maßnahmen.** Selbstverständlich darf der Lärmaktionsplan nur Maßnahmen zur Umsetzung festlegen, welche nach der geltenden Rechtsordnung zulässig sind. Insoweit schaffen weder § 47d BImSchG noch der Aktionsplan selbst eine Ermächtigungsgrundlage. Greift daher die Umsetzung einer in einem Lärmaktionsplan festgelegten Maßnahme in Grundrechte ein, darf dies nur auf der Grundlage und in Anwendung einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage geschehen.¹³⁴ Legt z.B. ein Lärmaktionsplan eine Maßnahme fest, die von den zuständigen Fachbehörden nach geltender Rechtsordnung nicht umgesetzt werden kann, weil es an der erforderlichen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage fehlt oder deren Voraussetzungen nicht erfüllt sind, verstößt diese Festlegung im Lärmaktionsplan gegen das allgemeine Gebot der Planerforderlichkeit. Die Festlegung der Maßnahme ist rechtlich ungeeignet.¹³⁵

2.2 Maßnahmekatalog des Lärmaktionsplanes

(1) Der Katalog der Maßnahmen ist nicht begrenzt.¹³⁶ Zu nennen sind u.a.: Verkehrsplanung, Raumordnung, auf die Geräuschquelle ausgerichtete technische Maßnahmen, Wahl von Quellen mit geringerer Lärmentwicklung, Verringerung der Schallübertragung, aber

¹³³ Art. 8 Abs. 1 UAbs. 2 RL 2002/49/EG lautet: „Die in den Plänen genannten Maßnahmen sind in das Ermessen der zuständigen Behörden gestellt, sollten aber insbesondere auf die Prioritäten eingehen, die sich gegebenenfalls aus der Überschreitung relevanter Grenzwerte oder aufgrund anderer von den Mitgliedstaaten festgelegter Kriterien ergeben, und insbesondere für die wichtigsten Bereiche gelten, wie sie in den strategischen Lärmkarten ausgewiesen wurden.“

¹³⁴ Dominik Kupfer, Lärmaktionsplanung - Effektives Instrument zum Schutz der Bevölkerung vor Umgebungslärm? - Eine Klärung drängender Rechtsfragen, in: NVwZ 2012, 784-791 [787].

¹³⁵ Vgl. BVerwG, U. v. 18.5.2001 - 4 CN 4.00 - BVerwGE 114, 247 = DVBl 2001, 1455 = NVwZ 2001, 1043 = ZfBR 2001, 482 = UPR 2001, 443 = NuR 2001, 636 = BauR 2001, 1692 = BRS 64 Nr. 1 (2001) - Denkmalschutz-Fall.

¹³⁶ Vgl. Pascale Cancik, Stand und Entwicklung der Lärminderungsplanung in Deutschland, in: Kurt Faßbender/Wolfgang Köck (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen im Immissionsschutzrecht, Baden-Baden, 2013, S. 65-86 [72].

auch grundsätzlich wirtschaftliche Maßnahmen oder Anreize. Dem Sinn des Managementansatzes entspricht es, einen Mix von Maßnahmen festzulegen.

(2) Der (gemeindliche) Lärmaktionsplan kann (grundsätzlich) jede Maßnahme vorsehen, welche die deutsche Rechtsordnung als zulässig vorsieht. Dass der Aktionsplan dazu auch im Übrigen dem materiellen Recht genügen muss, versteht sich von selbst. Ob die Maßnahme einem bestimmten Rechtsbereich zuzuordnen ist, ist allerdings unerheblich.¹³⁷ Dieser Zusammenhang wird durch die Verweisung des § 47d Abs. 2 BImSchG auf Anhang V Nr. 2 der Umgebungslärm-RL 2002/49/EG bestätigt. Dort heißt es:

„2. Die zuständigen Behörden können jeweils für ihren Zuständigkeitsbereich zum Beispiel folgende Maßnahmen in Betracht ziehen:

- Verkehrsplanung,
- Raumordnung,
- auf die Geräuschquelle ausgerichtete technische Maßnahmen,
- Wahl von Quellen mit geringerer Lärmentwicklung,
- Verringerung der Schallübertragung,
- verordnungsrechtliche oder wirtschaftliche Maßnahmen oder Anreize.“

(3) Wenn im Richtlinientext von „zuständigen Behörden“ gesprochen wird, dann sind das diejenigen Behörden, die der bereits erwähnte Art. 8 Abs. 1 UAbs. 1 RL 2002/49/EG meint. Es muss nochmals hervorgehoben werden, dass die Richtlinie eine Trennung der Kompetenzen zwischen Aufstellung und konkreter Umsetzung selbst nicht kennt. Für die Richtlinie gibt es nur eine „zuständige Behörde“, die den Aktionsplan ausarbeitet und die darin festgelegten Maßnahmen auch umsetzt, in der Sprache der Richtlinie „Durchführung der Maßnahme“ (vgl. Art. 8 Abs. 1 UAbs. 2 RL 2002/49/EG). Es mag mit der Richtlinie vereinbar sein, dass der deutsche Gesetzgeber die Zuständigkeiten trennt. Das kann das Unionsrecht im Sinne der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten tolerieren. Das bedeutet aber keineswegs, dass durch die Trennung der Zuständigkeiten zwischen Aufstellung und Umsetzung eine Minderung in der Effektivität eintreten darf. Die Verbindung von Zielsetzung und Maßnahme ist offensichtlich bereits auf der Ebene der Aufstellungsphase herzustellen.

(4) Häufig erwogene Maßnahmen sind konkretisierend:¹³⁸

- Temporeduktion (kombiniert mit Umweltschutzzonen)
- Begrenzte Durchfahrtsverbote
- Änderung der Verkehrsführung
- Lärmschutzvorkehrungen aktiver Art
- Lärmschutzvorkehrungen passiver Art
- Stärkung des ÖPNV
- Radwegausbau
- Veränderung des Straßenbelags

¹³⁷ Wie hier Hans D. Jarass, BImSchG, 10. Aufl. 2013, § 47d Rn. 6.

¹³⁸ Vgl. Rüdiger Engel, Aktuelle Rechtsfragen der Lärmaktionsplanung, in: GfU (Hrsg.), Dokumentation zur 33. wissenschaftlichen Fachtagung der GfU e.V., Berlin 2009, 2010, S. 95 ff. [124]; Pascale Cancik, Stand und Entwicklung der Lärminderungsplanung in Deutschland, in: Kurt Faßbender/Wolfgang Köck (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen im Immissionsschutzrecht, Baden-Baden, 2013, S. 65-86 [72].

Die vorstehenden Maßnahmen betreffen den Verkehr selbst. Lärmschutz ist auch durch gezielte (phantasievolle) Wohn- und Gewerbebauung möglich, auch durch bestimmte Flächenausweisung im Flächennutzungsplan (Grünflächen).

(5) **Beispiel: Maßnahmen der Geschwindigkeitsbegrenzung.**

Beispiel – Tempo 30 km/h. Eine Lärminderung (Minderung des Umgebungslärms) kann offensichtlich durch Reduzierung der Geschwindigkeit erreicht werden. Eine entsprechende Maßnahme ist im rechtlichen Sinne eine geeignete Maßnahme. Hier sind die Lärminderungspotentiale besonders hoch. In tatsächlicher Hinsicht gilt: Die Reduzierung von 50 km/h auf 30 km/h bei einem angenommenen LKW-Anteil von 10% ergibt einen 3 dB(A) geringeren Mittelungspegel und einen bis zu 5 dB(A) geringeren Maximalpegel (vgl. gerundet nach Nr. 2.3 der Lärmschutz-Richtlinien StV).¹³⁹ Die mit der Geschwindigkeitsreduzierung zumeist verbundene Verstärkung des Verkehrsflusses erschließt ein zusätzliches Potential von etwa 1,5 dB(A) niedrigeren Mittelungspegeln und von 4 dB(A) geringeren Maximalpegeln. Bei der Minderung des Umgebungslärms geht es nicht um die Umsetzung der weit höheren Lärmsanierungswerte.¹⁴⁰

3. Kriterien, bei deren Vorliegen eine Lärmaktionsplanung empfehlenswert bzw. erforderlich ist

3.1 Nähere Analyse der Lärmbefunde

(1) Die Lärmbefunde ergeben sich aus der genauen Analyse der vorgenommenen Lärmkartierung.¹⁴¹ Es muss versucht werden, aus dem an sich statischen Befundmaterial Abhängigkeiten zu ermitteln. Der Aktionsplan zielt darauf ab, die dort ermittelten Sachverhalte in eine Bewertung aufzunehmen. In der **zweiten Stufe** waren kleinere Ballungsräume (vgl. Art. 3 lit. k) RL 2002/49/EG) und Verkehrswege der zweiten Stufe bis zum 30. Juni 2012 zu kartieren und bis zum 18. Juli 2013 zu „überplanen“.

(2) Der Lärmaktionsplan sollte zwischen der Störung der Kommunikation (vor allem bei Tageswerten) und potentiellen Schlafstörungen (nach bei Nachtwerten) unterscheiden. Eine nächtliche Lärmbelastung beginnt nach derzeitigem Erkenntnisstand bei etwa 45 dB(A), Kommunikationsstörungen bei etwa 55 dB(A). Problematisch ist eine Mehrfachbelastung durch Überlagerung mehrerer Lärmquellen. Eine klare Lösung von Summationseffekten gibt es nicht. Nach allgemeiner Auffassung müssen vorhandene Lärmwerte in Verhältnis zur Zahl der Betroffenen (**Lärmkennziffern [LKZ]**) gesetzt werden.

¹³⁹ Richtlinien für straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm (Lärmschutz-Richtlinien-StV) vom 23. November 2007 S 32/7332.9/1/781915.

¹⁴⁰ Vgl. auch Umweltbundesamt (Hrsg.), Lärmbilanz 2010 Untersuchung der Entscheidungskriterien für festzulegende Lärminderungsmaßnahmen in Lärmaktionsplänen nach der Umgebungslärmrichtlinie 2002/49/EG, 2011 (Texte 78/2011).

¹⁴¹ Vgl. Pascale Cancik, Umweltrechtliche Aktionspläne in der Bauleitplanung - eine Annäherung an Probleme der Verzahnung von Planungsinstrumenten, in: DVBl 2008, 546-555; Pascale Cancik, Stand und Entwicklung der Lärminderungsplanung in Deutschland, in: Kurt Faßbender/Wolfgang Köck (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen im Immissionsschutzrecht, Baden-Baden, 2013, S. 65-86 [73 f].

(3) Bei der Festlegung der lärminderungsbezogenen Maßnahmen ist die Gemeinde nicht an Rechtsvorschriften gebunden, welche Lärmwerte sie zugrunde legen will. Insbesondere ist die Gemeinde nicht an (straßenverkehrsrechtliche) Grundsätze der Lärmsanierung gebunden. Sie kann – abwägungsbezogen – Grundsätze der Lärmvorsorge betreiben. Das ergibt sich mittelbar aus der Ermächtigung, im Rahmen des Umgebungslärms für „ruhige Gebiete“ zu sorgen.¹⁴²

Beispiel: In dem Entwurf eines Lärmaktionsplanes (VG Herxheim) heißt es:

Lärmschutz nach den Grundsätzen der Lärmsanierung

Die Umsetzung von Lärmschutzmaßnahmen an bestehenden Bundes-, Landes- und Kreisstraßen richtet sich nach den Richtlinien für den Verkehrslärmschutz an Bundesstraßen in der Baulast des Bundes (VLärmSchr 97) und den Richtlinien für den Lärmschutz an Straßen (RLS-90) sowie für Landes- und Kreisstraßen zudem nach einem Schreiben des Ministeriums für Wirtschaft und Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau vom 26.05.2010.

Lärmschutz nach den Grundsätzen der Lärmvorsorge

Für den Neubau oder für die wesentliche Änderung einer Straße gelten die Regelungen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) in Verbindung mit der Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV) und der Verkehrswegeschallschutzmaßnahmenverordnung (24. BImSchV). Bezüglich des Berechnungsverfahrens wird auf die RLS-90 verwiesen.

Straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen

Straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm basieren auf § 45 Straßenverkehrsordnung (StVO) und den Richtlinien für straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm (Lärmschutz-Richtlinien-StV 2007). Sie gelten für bestehende Straßen und regeln vor allem Geschwindigkeits- und sonstige Verkehrsbeschränkungen, Verkehrsverbote und Verkehrsumleitungen.

Welche rechtliche oder abwägende Bedeutung die Verbandsgemeinde Herxheim diesen Umschreibungen für die Festlegungen von Maßnahmen beimessen will, ist dem Gutachter nicht deutlich. Lärmschutz nach den Grundsätzen der Lärmsanierung und Straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen einerseits und Lärmschutz nach den Grundsätzen der Lärmvorsorge andererseits betreffen sehr unterschiedliche Regelungsbereiche. Diese sollte ein Lärmaktionsplan sorgfältig voneinander trennen.

¹⁴² Ob es ein Verschlechterungsverbot gibt, lässt sich nicht verallgemeinernd beantworten, verneinend VGH Kassel, U. v. 3.9.2013 - 9 C 323/12.T - DVBl 2014, 459 Rn.83; ebenso OVG Berlin-Brandenburg, U. v. 14.6.2013 - OVG 11 A 10.13 - LKV 2013, 513 Rn. 72 = NuR 2014, 284; vgl. auch VGH Kassel, U. v. 21.8.2009 - 11 C 227/08.T - LKRZ 2010, 66 Rn. 589.

3.2 Prüfung der Handlungsalternativen

(1) Das BImSchG bestimmt keinen speziellen Maßnahmenkatalog für die Lärmaktionsplanung. Dem Träger des Lärmaktionsplanes stehen daher grundsätzlich alle tatsächlich und rechtlich möglichen Instrumente zur Bekämpfung und zur (vorsorgenden) Vermeidung des Umgebungslärms zur Verfügung (siehe oben S. 41, 42, 47). Die Bundesregierung könnte durch eine Rechtsverordnung Regulierungen bestimmen. Das ist indes bislang nicht geschehen (vgl. § 47f Abs. 1 S. 1 Nr. 4 BImSchG).

(2) Die in Betracht kommenden Maßnahmen sind in Beziehung zum Planungsziel – der Verbesserung der Lärmbelastungssituation – zu setzen und unter Berücksichtigung der durch die Maßnahmen berührten Belange zu bewerten (ähnlich § 2 Abs. 3 BauGB). Mehrere alternative Maßnahmen sind vor dem Hintergrund der von ihnen jeweils konkret berührten Belange – im Hinblick auf die Verbesserung der Lärmbelastungssituation – zu vergleichen.¹⁴³ Die notwendige Tiefe der Bewertung hängt maßgeblich von der inhaltlichen Reichweite der festzulegenden Maßnahme ab.

Hinweis: Beschränkt sich die Maßnahme inhaltlich darauf, die zuständige Fachbehörde zur Prüfung aufzufordern, ob eine bestimmte Maßnahme zur Verbesserung der Lärmbelastungssituation vor Ort zweckmäßig sein könnte, sind die Anforderungen an die planaufstellende Gemeinde gering. Höher sind die Anforderungen an eine fehlerfreie Abwägung, wenn beabsichtigt ist, die zuständige Fachbehörde in Ausnutzung der Bindungswirkung gem. § 47d Abs. 6 in Verb. mit § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG zur Umsetzung einer ganz bestimmten Maßnahme zu verpflichten.¹⁴⁴

(3) In der nachfolgenden Abwägung sind **Alternativmaßnahmen** vor dem Hintergrund der von ihnen jeweils konkret berührten Belange – im Hinblick auf die Verbesserung der Lärmbelastungssituation insgesamt – gegeneinander abzuwägen.¹⁴⁵ Dazu gehört auch eine „**Machbarkeitsüberlegung**“. Kupfer (2012) verweist auf folgende allgemeine Abwägungsgrundsätze:

- Maßnahmen an der Quelle der Geräuschbelastung haben Vorrang.¹⁴⁶
- Aktive Maßnahmen haben Vorrang vor passiven Schallschutzmaßnahmen.
- Es gilt das Verursacherprinzip.¹⁴⁷
- Je höher die Belastung lärm betroffener Menschen ist und je stärker diese Belastung reduziert werden kann, desto gewichtigere mit der Maßnahme verbundene Nachteile können in Kauf genommen werden.
- Weder eine Einzelmaßnahme noch ein Maßnahmenpaket darf zu unverhältnismäßigen Nachteilen führen (Zumutbarkeitsgrenze).

¹⁴³ Vgl. Dominik Kupfer, Lärmaktionsplanung - Effektives Instrument zum Schutz der Bevölkerung vor Umgebungslärm? - Eine Klärung drängender Rechtsfragen, in: NVwZ 2012, 784-791 [787].

¹⁴⁴ Vgl. Dominik Kupfer, Lärmaktionsplanung - Effektives Instrument zum Schutz der Bevölkerung vor Umgebungslärm? - Eine Klärung drängender Rechtsfragen, in: NVwZ 2012, 784-791 [787].

¹⁴⁵ So darstellend Dominik Kupfer, Lärmaktionsplanung - Effektives Instrument zum Schutz der Bevölkerung vor Umgebungslärm? - Eine Klärung drängender Rechtsfragen, in: NVwZ 2012, 784-791 [789].

¹⁴⁶ Vgl. Art. 191 Abs. 2 S. 2 Alt. 3 AEUV; der Text lautet: „Die Umweltpolitik der Union zielt unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen der Union auf ein hohes Schutzniveau ab. Sie beruht auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung, auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie auf dem Verursacherprinzip“.

¹⁴⁷ Vgl. Art. 191 Abs. 2 S. 2 Alt. 4 AEUV.

- Bei der Betrachtung ist nicht nur die bestehende Lärmsituation, sondern auch die künftige Entwicklung zu berücksichtigen, die sich bereits heute abzeichnet (Vorsorgeprinzip).
- Für jede Maßnahme sind auch die in Betracht kommenden räumlichen, zeitlichen und sachlichen Alternativen zu beachten.¹⁴⁸
- Die Maßnahmen sind auf ihre Kombinierbarkeit zu untersuchen.¹⁴⁹

Die Prüfung möglicher Handlungsalternativen ist hinsichtlich deren Machbarkeit empirische Befundaufnahme, also nicht bereits Gegenstand der Abwägung selbst. Es handelt sich um die Ermittlung des „Abwägungsmaterials“, das seinerseits „bewertet“ wird (ähnlich § 2 Abs. 3 BauGB).

3.3 Rechtlich zulässige Maßnahmen der Umsetzung

Der Lärmaktionsplan darf solche Maßnahmen festlegen, welche die maßnahmeumsetzende Behörde auch rechtmäßig anordnen kann. Die Gemeinde als Träger des Lärmaktionsplanes muss daher bereits bei der Aufstellung des Lärmaktionsplans die Voraussetzungen derartiger Umsetzungsakte prüfen.

V. Autonome Abwägung der Gemeinde als Träger des Lärmaktionsplanes

1. Konfliktanalyse und Abwägung

(1) Der Lärmaktionsplan ist einer **planerischen Abwägungsentscheidung ähnlich**.¹⁵⁰ Das oben erwähnte „Ermessen“ im Sinne des § 47d Abs. 1 Satz 3 BImSchG ist in diesem Sinne zu verstehen.¹⁵¹ Es wäre übrigens fehlerhaft, den Ausdruck „Ermessen“ im Sinne des deutschen Verwaltungsverfahrenes zu verstehen.¹⁵² Es handelt sich um die Über-

¹⁴⁸ Z. B. ganztägige oder nur nächtliche Geschwindigkeitsbegrenzung, Geschwindigkeitsbegrenzung oder Einbau eines lärmschutzoptimierten Fahrbahnbelags. Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, NVwZ-RR 2010, 15 (17).

¹⁴⁹ Anordnung einer Geschwindigkeitsbeschränkung als Sofortmaßnahme bis zum Einbau eines lärmoptimierten Asphalts; vgl. Dominik Kupfer, Lärmaktionsplanung - Effektives Instrument zum Schutz der Bevölkerung vor Umgebungslärm? - Eine Klärung drängender Rechtsfragen, in: NVwZ 2012, 784-791 [790].

¹⁵⁰ So auch Dominik Kupfer, Lärmaktionsplanung - Effektives Instrument zum Schutz der Bevölkerung vor Umgebungslärm? - Eine Klärung drängender Rechtsfragen, in: NVwZ 2012, 784-791 [787]; Pascale Cancik, Stand und Entwicklung der Lärminderungsplanung in Deutschland, in: Kurt Faßbender/Wolfgang Köck (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen im Immissionsschutzrecht, Baden-Baden, 2013, S. 65-86 [72]; als Zielplanung versteht Engel die Aufgabenstellung, vgl. Rüdiger Engel, Aktuelle Rechtsfragen der Lärmaktionsplanung, in: GfU (Hrsg.), Dokumentation zur 33. wissenschaftlichen Fachtagung der GfU e.V., Berlin 2009, 2010, S. 95 ff. [102 f.].

¹⁵¹ Wie hier dezidiert und ausführlich Helmut Schultze-Fielitz, in: Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), Gemeinschafts-Kommentar, Stand Sept. 2011, § 47d Rn. 77 ff.: „aktionsplanerisches Gestaltungsermessen“; Ulrich Blaschke, Lärminderungsplanung. Der Schutz vor Umgebungslärm durch Lärmkartierung und Lärmaktionsplanung, Diss. 2010, S. 278 ff.

¹⁵² So aber OVG Bautzen, U. v. 25.1.2012 - 4 A 873/10 - UPR 2012, 197 Rn. 9 = LKV 2012, 133 = SächsVBl 2012, 261. Die Entscheidung ist missglückt. Das OVG Bautzen unterscheidet nicht zwischen dem Regelungsbe-
reich des § 47d Abs. 1, 3 BImSchG (abwägungsbezogener Lärmaktionsplan) und dem Regelungsbe-
reich des § 47d Abs. 6 in Verb. mit § 47 Abs. 6 BImSchG (Umsetzungsbereich). Die Annahme, die Planfeststellungsbehö-
de habe jeweils ein „Ermessen“, ist unzutreffend. Eine derartige „Fehlleistung“ durch ein Obergericht ist viel-
leicht symptomatisch für die Distanz der Rechtsprechung gegenüber RL 2002/49/EG.

nahme des unionsrechtlichen Begriffs in Art. 8 Abs. 1 UAbs. 2 RL 2002/49/EG.¹⁵³ Letzte Zweifel – sollte es sie überhaupt geben – erledigen sich durch Anhang V Nr. 2 RL 2002/49/EG.¹⁵⁴ Hauptziel des Konzepts muss es sein, die **tatsächliche Lärmbelastung der Menschen** im Plangebiet zu verbessern und dabei alle berührten relevanten Belange angemessen zu berücksichtigen.¹⁵⁵

Der Inhalt des Lärmaktionsplanes ist damit in die abwägende Entscheidungskompetenz der „zuständigen Behörde“ gelegt. Das ist – je nach Landesrecht – ggf. die jeweilige Gemeinde. **Die Gemeinde ist alsdann der alleinige, entscheidungsautonome Planungsträger ihres Lärmaktionsplanes.** Die nachfolgenden Überlegungen sind erforderlich, um aufzuweisen, dass der Lärmaktionsplan ein eigenständiges Rechtsinstitut ist. Die Erörterung ist auch erforderlich um zu erkennen, dass der Lärmaktionsplan nicht in der Umsetzungsphase zur Disposition gestellt werden darf, und zwar weder von dem Träger des Lärmaktionsplanes selbst noch von den zur Umsetzung aufgerufenen Behörden. Sie ist ferner geboten um zu erkennen, dass ein beschlossener Lärmaktionsplan nicht zur (beliebigen) Disposition des beschließenden Gremiums steht.

(2) Die Gemeinde als Planungsträger des Lärmaktionsplanes kann und muss in diesem Sinne eine **lärmbezogene Städtebaupolitik** betreiben. Dazu wird sie verpflichtend ermächtigt. Der Bundesgesetzgeber ermächtigt sie also gerade in Umsetzung der Richtlinienvorgabe, diejenige „Lärmpolitik“ zu betreiben, die unter Wahrung der Zielsetzung der Umgebungslärm-Richtlinie den jeweiligen städtebaulichen und umweltpolitischen Ordnungsvorstellungen der Gemeinde entspricht.¹⁵⁶ Nochmals: In ihren Vorstellungen ist die Gemeinde als Planungsträger insoweit autonom. Maßgeblich ist der örtliche Bezug. Das entspricht übrigens weitgehend auch der bereits bestehenden nationalen Rechtslage. Überraschend ist diese Kompetenz nicht. Seit jeher hat die Gemeinde die Befugnis, im Rahmen der Gesetze eine autonome Verkehrspolitik zu betreiben.¹⁵⁷ Es ist in keiner Hinsicht erkennbar, dass § 47d BImSchG hieran etwas ändern wollte.

¹⁵³ Art. 8 Abs. 1 UAbs. 2 RL 2002/49/EG lautet in der englischen Fassung: „The measures within the plans are at the discretion of the competent authorities, but should notably address priorities which may be identified by the exceeding of any relevant limit value or by other criteria chosen by the Member States and apply in particular to the most important areas as established by strategic noise mapping“. Ähnlich kritisch auch Ulrich Blaschke, Lärminderungsplanung – Der Schutz vor Umgebungslärm durch Lärmkartierung und Lärmaktionsplanung, 2010, S. 277 ff.; Pascale Cancik, Stand und Entwicklung der Lärminderungsplanung in Deutschland, in: Kurt Faßbender/Wolfgang Köck (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen im Immissionsschutzrecht, Baden-Baden, 2013, S. 65-86 [78]; so auch bereits Jörg Berkemann, Rechtsgutachterliche Stellungnahme: Zur Frage der Bedeutung des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3, Abs. 9 StVO im Rahmen eines Lärmaktionsplanes unter Beachtung unionsrechtlichen Richtlinienrechts (Stadt Norderstedt), Hamburg Okt.2011, S. 6.

¹⁵⁴ Anhang V Nr. 2 RL 2002/49/EG ist durch Bezugnahme in § 47d Abs. 2 BImSchG unmittelbar geltendes innerstaatliches Recht. In Anhang V Nr. 2 heißt es, dass die Behörde die Auswahl und Festlegung der verschiedenen Maßnahmen „können ... z.B. in Betracht ziehen“.

¹⁵⁵ Dominik Kupfer, Lärmaktionsplanung - Effektives Instrument zum Schutz der Bevölkerung vor Umgebungslärm? - Eine Klärung drängender Rechtsfragen, in: NVwZ 2012, 784-791 [787].

¹⁵⁶ Vgl. ähnlich zum Bauplanungsrecht BVerwG, U. v. 26.3.2009 – 4 C 21.07 - BVerwGE 133, 310 Rn. 17 = DVBl 2009, 910; BVerwG, B. v. 14.8.1995 - 4 NB 21.95 - Buchholz 406.11 § 1 BauGB Nr. 86.

¹⁵⁷ Vgl. etwa BVerwG, B. v. 25.1.2011 – 4 BN 39.10 - ZfBR 2011, 376 Rn. 5; BVerwG, B. v. 26.1.2010 - 4 B 43.09 - BauR 2010, 871; BVerwG, B. v. 5.12.2008 – 9 B 29.08 – juris Rn. 8; BVerwG, B. v. 15.8.2007 - 4 BN 30.07 – juris Rn. 7; BVerwG, U. v. 8.3.2006 - 9 A 29.05 – Buchholz 316 § 76 VwVfG Nr. 14 = juris Rn. 18; BVerwG, U. v. 7.6.2001 - 4 CN 1.01 - BVerwGE 114, 301 [306] = DVBl 2001, 1845; BVerwG, B. v. 8.10.1999 - 4 B 53.99 - NVwZ-RR 2000, 253; BVerwG, U. v. 28.1.1999 - 4 CN 5.98 - BVerwGE 108, 248 [251] = DVBl 1999, 1288; BVerwG, B. v. 22.4.1997 - 4 BN 1.97 - NVwZ-RR 1998, 217.

(3) Die Gemeinde (Träger der Lärmaktionsplanung) kann ein „nachgeordnetes“ Ermessen der umsetzenden Fachbehörde bestehen lassen.¹⁵⁸ Das wird ihr aber – aus Gründen der Geschlossenheit seines Konzeptes – nur in Grenzen möglich sein.

(4) Der Träger des Lärmaktionsplanes sollte natürlich für seinen Bereich eine kohärente Verkehrspolitik betreiben. Man muss sich gleichwohl bewusst sein, dass die Kommune damit auch an Grenzen stößt. Zur Verbesserung der Luftqualität und zur Verringerung von Lärmbelastigung muss die EU oder der Bundesgesetzgeber eine kohärentere Verkehrspolitik betreiben, die an den Emissionsquellen ansetzt. Durch eine bessere Technik und umweltfreundlichere Kraftstoffe können sauberere, leisere und sparsamere Fahrzeuge entstehen.

2. Planerische Abwägung als Lösung von Zielkonflikten

2.1 Planerische Abwägung aller relevanten Belange/Interessen

Die Zielsetzung (auch in ihrer Intensität) und die festzulegenden Maßnahmen zum Zwecke der Zielerreichung sind **abwägend, also auch wechselbezüglich**, zu betrachten.¹⁵⁹

Insoweit bestehen gegenüber dem allgemeinen Abwägungsmodell etwa des § 1 Abs. 7 BauGB keine Besonderheiten. Das kann hier nicht vertieft werden. Maßgebend ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Mögliche Verlagerungseffekte sind sorgsam zu prüfen. Prognostische Einschätzungen benötigen eine fachliche Grundlage.¹⁶⁰ Für den Luftreinhalteplan ist dies seit längerem anerkannt. Für den Lärmaktionsplan gilt nichts anderes.¹⁶¹

2.2 Summationsfragen

Das Zusammenwirken von Lärm aus mehreren Schallquellen sowie deren rechtliche Bewertung sind problematisch.¹⁶² Lärmsummation aus mehreren Schallquellen ist nur äußerlich ein „mathematisches“ Problem. Wegen der zumeist sehr unterschiedlichen Geräuschkulisse kommt ein „einfaches“ Zusammenrechnen nicht in Betracht. Dass bei einer sum-

¹⁵⁸ Vgl. Jörg Berkemann, Rechtsgutachterliche Stellungnahme: Zur Frage der Bedeutung des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3, Abs. 9 StVO im Rahmen eines Lärmaktionsplanes unter Beachtung unionsrechtlichen Richtlinienrechts (Stadt Norderstedt), Hamburg Okt.2011, S. 49 f.; dem folgend Pascale Cancik, Stand und Entwicklung der Lärminderungsplanung in Deutschland, in: Kurt Faßbender/Wolfgang Köck (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen im Immissionsschutzrecht, Baden-Baden, 2013, S. 65-86 [73].

¹⁵⁹ Vgl. dazu umfassend Michael Kloepfer et al, Leben mit Lärm? – Risikobeurteilung und Regulation im Verkehrsbereich, Heidelberg 2006, S. 339-518 (u.a. typische Lärmkonflikte, beteiligte rechtliche Schutzgüter, Abwägung und Prinzipien der Umweltpolitik, Abwägung und Instrumente des Verkehrslärmschutzes, Abwägungsebenen, staatliche Abwägungsentscheidungen in der Praxis); S. 519 ff. (Umgebungslärmrichtlinie).

¹⁶⁰ Vgl. Rüdiger Engel, Aktuelle Rechtsfragen der Lärmaktionsplanung, in: GfU (Hrsg.), Dokumentation zur 33. wissenschaftlichen Fachtagung der GfU e.V., Berlin 2009, 2010, S. 95 ff. [125 f.]; Pascale Cancik, Europäische Luftreinhalteplanung - zur zweiten Phase der Implementation, in: ZUR 2011, 283-295 [287].

¹⁶¹ OVG Münster, B. v. 25.01.2011 - 8 A 2751/09 - ZUR 2011, 199 Rn. 28 ff. = UPR 2011, 192 = NWVBl 2011, 274.

¹⁶² Hans-Peter Michler, Lärmsummationen, in: VBIBW 2004, 361-370; Klaus-Peter Dolde, Immissionsschutzrechtliche Probleme der Gesamtlärmbewertung, in: Dolde u.a. (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel - Bilanz und Perspektiven aus Anlass des 25-jährigen Bestehens der Gesellschaft für Umweltrecht (GfU), 2001, S. 451-472; Hans-Peter Michler, Lärmsummation als Anforderung der Umweltprüfung, in: Mitschang, Fach- und Rechtsfragen des Lärmschutzes – Bauleitplanung, Fachplanung und Zulassung von Bauvorhaben, 2010, S. 185–219.

mativen Lärmbetrachtung ein anderes Abwägungsergebnis angezeigt sein kann, vertieft die Problematik. Ein bereits vorhandener Verkehrslärm (Vorbelastung) und die durch den Bau oder durch die wesentliche Änderung einer öffentlichen Straße entstehende zusätzliche Lärmbeeinträchtigung dürfen jedenfalls zu keiner Gesamtbelastung führen, die eine Gesundheitsgefährdung darstellt.¹⁶³

3. Unmöglichkeit eines effektiven Lärmaktionsplanes?

3.1 Rechtliche Grenzen

(1) Das Recht kann Unmögliches nicht verlangen. Das gilt auch für einen Lärmaktionsplan. Ein derartiger Plan ist sinnlos, also realitätsfremd, wenn bestehende Berechtigungen und Befugnisse dem Ziel einer Lärminderung von vornherein aus Rechtsgründen entgegenstehen. Die Rechtsprechung ist mit der Annahme einer derartigen Lage allerdings recht zurückhaltend. Ein Lärmaktionsplan darf sich durchaus zum Ziel setzen, dass ein derzeit bestehendes rechtliches Hindernis in einem überschaubaren Zeitrahmen beseitigt wird. Das kann im besonderen Maße dem Gedanken der Koordinierungsfunktion des Lärmaktionsplanes („management of environmental noise“) entsprechen.

(2) Beispielsweise macht es der in einem Planergänzungsbeschluss zugelassene Flugbetrieb nach Ansicht des BVerwG der Gemeinde noch nicht per se unmöglich, Lärmaktionspläne aufzustellen, die den Vorgaben der Richtlinie 2002/49/EG entsprechen. Die Richtlinie schreibt zwar die Verwendung bestimmter Lärmindizes (Art. 5), die Bewertungsmethoden (Art. 6) sowie Schwellenwerte für die Lärmkartierung (Art. 10 in Verb. mit Nr. 2.5 und 2.6 des Anhangs VI) vor; die Festlegung der einzuhaltenden Grenzwerte bleibt aber den Mitgliedstaaten vorbehalten (8. Erwägungsgrund, Art. 5 Abs. 4). Gemäß § 14 FluglärmG sind bei der Lärmaktionsplanung nach § 47d BImSchG für Flugplätze die jeweils anwendbaren Werte des § 2 Abs. 2 FluglärmG zu beachten.¹⁶⁴ Für den Verkehrslärm gibt es – mit Ausnahme der Grenzwerte der 16. BImSchV – keine normativ festgelegten Lärmwerte.

3.2 Finanzierbarkeit – Haushaltsmäßige Begrenzungen

(1) Investive Lärmschutzmaßnahmen an der Quelle sind häufig effektiv, regelmäßig jedoch auch kostenintensiv.¹⁶⁵ Wendet z.B. die nach Landesrecht zuständige Straßenbaubehörde im Planaufstellungsverfahren ein, in absehbarer Zeit verfüge sie nicht über die erforderlichen **Finanzmittel**, einen an sich noch funktionstauglichen **Fahrbahnbelag** allein aus Lärmschutzgründen auszutauschen, stellt sich die Frage, wie die Gemeinde mit diesen Einwand umzugehen hat.¹⁶⁶

¹⁶³ Vgl. BVerwG, U. v. 21.3.1996 - 4 C 9.95 - BVerwGE 101, 1 = DVBl 1996, 916 = NVwZ 1996, 1003.

¹⁶⁴ BVerwG, U. v. 13.10.2011 - 4 A 4000.09 – juris Rn. 180 (Flughafen Berlin Brandenburg: Keine Ausweitung des Nachtflugverbots; Nachbesserung beim Schallschutz),

¹⁶⁵ Vgl. nachfolgend informativ Dominik Kupfer, Lärmaktionsplanung - Effektives Instrument zum Schutz der Bevölkerung vor Umgebungslärm? - Eine Klärung drängender Rechtsfragen, in: NVwZ 2012, 784-791 [788 f.].

¹⁶⁶ Die Straßenbaubehörde ist zuständig. Zwar ist der Bund für die Bundesfernstraßen gemäß § 5 Abs. 1 S. 1 FStrG Träger der Straßenbaulast. Nach Art. 90 Abs. 2 GG werden die Bundesfernstraßen jedoch von den Ländern oder den nach Landesrecht zuständigen Selbstverwaltungskörperschaften im Auftrag des Bundes verwaltet. Im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung nehmen die Länder die Erfüllung der Straßenbaulast umfassend für den Bund wahr, vgl. BVerfG, U. v. 3.7.2000 - 2 BvG 1/96 - BVerfGE 102, 167 [173] = DVBl

(2) Entscheidend ist, ob die Pflicht zur Umsetzung von Maßnahmen gem. § 47d Abs. 6 in Verb. mit § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG nur im Rahmen verfügbarer Haushaltsmittel besteht. Die Frage dürfte – so wie sie abstrakt gestellt wird – zu verneinen sein. Einen „Finanzierungsvorbehalt“ für die Umsetzung der in einem Lärmaktionsplan festgelegten Maßnahmen kennt das BImSchG jedenfalls nicht.¹⁶⁷ Es gibt auch keinen dem Gesetz vorgelagerten allgemeinen Finanzierungsvorbehalt. Der dogmatisch richtige Ort, die mit einer Maßnahme verbundenen Kosten zu bewerten, ist die planerische Abwägung. Die Abwägung ist dann fehlerhaft, wenn in einem überschaubaren Zeitraum mit irgendwelchen finanziellen Mitteln nicht zu rechnen ist.¹⁶⁸ Einer Planung, die nicht realisierbar ist, fehlt es an der erforderlichen Rechtfertigung; sie ist rechtswidrig. Das gilt auch für einen Lärmaktionsplan. Andererseits: Die Annahme eines allgemeinen Finanzierungsvorbehalts für in Lärmaktionsplänen festgelegte Maßnahmen würde mit **Unionsrecht** kollidieren. Könnten die Mitgliedstaaten die zum Schutz der Menschen vor Umgebungslärm erforderlichen Maßnahmen grundsätzlich davon abhängig machen, dass die nach nationalem Recht hierfür zuständigen Träger öffentlicher Verwaltung über ausreichende Finanzmittel verfügen, wäre die vollständige Anwendung der Richtlinie tatsächlich nicht gewährleistet.¹⁶⁹ Das Ziel der Umgebungslärm-Richtlinie ist gem. Art. 288 III AEUV für die Mitgliedstaaten und damit auch für die deutschen Haushaltsgesetzgeber verbindlich.¹⁷⁰

(3) Die Belastung der öffentlichen Haushalte ist demgemäß ein planungsrechtlich relevanter Allgemeinwohlbelang, den die planaufstellende Gemeinde fehlerfrei abzuwägen hat.

3.3 Insbesondere: Kostentragungspflicht der Gemeinde?

(1) Die bundesgesetzliche „Aufgabenübertragung“ auf die Gemeinden sind in § 47a ff. geregelt, das BImSchG sieht keine diesbezügliche Kostenregelung vor. Die Fragestellung

2000, 1282 = NVwZ 2000, 1162 = UPR 2000, 344; Tatjana Tegtbauer, in: Kurt Kodal, Straßenrecht, 7. Aufl. (2010), Kap. 13 Rn. 10.1; Bertold Witting, in: Hermann Müller/Gerhard Schulz (Hrsg.), FStrG, 2008, § 5 Rn. 11; Dominik Kupfer, Lärmaktionsplanung - Effektives Instrument zum Schutz der Bevölkerung vor Umgebungslärm? - Eine Klärung drängender Rechtsfragen, in: NVwZ 2012, 784-791 [780 mit Fuß. 54].

¹⁶⁷ Dominik Kupfer, Lärmaktionsplanung - Effektives Instrument zum Schutz der Bevölkerung vor Umgebungslärm? - Eine Klärung drängender Rechtsfragen, in: NVwZ 2012, 784-791 [788 f.].

¹⁶⁸ Vgl. zum Fachplanungsrecht BVerwG, U. v. 20.5.1999 - 4 A 12.98 - DVBl 1999, 1514 = NVwZ 2000, 555 = UPR 1999, 355 = NuR 1999, 641 = ZfBR 2000, 69 = BRS 62 Nr. 6 (1999);

¹⁶⁹ So dezidiert Dominik Kupfer, Lärmaktionsplanung - Effektives Instrument zum Schutz der Bevölkerung vor Umgebungslärm? - Eine Klärung drängender Rechtsfragen, in: NVwZ 2012, 784-791 [788 f.].

¹⁷⁰ Vgl. im vorliegenden Zusammenhang Jörg Berkemann, Lärmschutz im Städtebaurecht, 2010, Exkurs: Umgebungslärm, S. 292 (298), sowie Jörg Berkemann, Rechtsgutachten: Die Lärmaktionsplanung nach § 47 d BImSchG 2005 in Verbindung mit der Umgebungslärm-Richtlinie 2002/49/EG – Fragen zur Rechtsauslegung und zur Rechtsanwendung, Oktober 2007, im Auftrag des Umweltministeriums des Landes Baden-Württemberg, Rn. 100. Vgl. auch EuGH, U. v. 11.7.2002 – Rs. C-62/00 – EuGHE 2002, I-6348 Rn. 26 und 27- Marks & Spencer plc vs. Commissioners of Customs & Excise: „vollständige Erreichung des Richtlinienziels, nicht nur formelle wörtliche Übernahme, sondern gleichermaßen Verwirklichung des gesamten Richtlinienprogramms auch in der Verwaltungspraxis“. Die sich aus einer Richtlinie ergebende Verpflichtung der Mitgliedstaaten, das in dieser Richtlinie vorgesehene Ziel zu erreichen, sowie ihre Aufgabe gemäß des EU-Vertrages, alle zur Erfüllung dieser Verpflichtung geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zu treffen, obliegen allen Trägern öffentlicher Gewalt in den Mitgliedstaaten, und zwar im Rahmen ihrer Zuständigkeiten auch den Gerichten. Daraus folgt, dass sich ein nationales Gericht, wenn es nationales Recht bei dessen Anwendung auszulegen hat, dabei so weit wie möglich am Wortlaut und Zweck der Richtlinie ausrichten muss, um das mit der Richtlinie verfolgte Ziel zu erreichen und auf diese Weise nachzukommen.

wirft mittelbar die grundsätzliche Frage auf, in welcher statusrechtlichen Eigenschaft die Gemeinde im Rahmen der Lärmkartierung und des Lärmaktionsplanes tätig werden soll.

Die Regelung von Aufgabenzuweisungen auf die Kommunen war Gegenstand der Beratungen der Föderalismuskommission, die im Jahr 2006 zu Grundgesetzänderungen führten. So wurde Art. 84 Abs. 1 Satz 7 neu in das Grundgesetz eingefügt. Danach dürfen durch Bundesgesetz Gemeinden und Gemeindeverbänden keine Aufgaben übertragen werden. Gleichzeitig bestimmt Art. 125 a Abs. 1 Satz 1 GG, dass Bundesrecht, welches wegen der Einfügung des Artikels 84 Abs. 1 Satz 7 GG nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden könnte, als Bundesrecht jedoch fort gilt.

(2) Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung vom 27.9.2004 (BTag-Drs. 15/3782) sah keine Kostenregelung zugunsten der Gemeinde vor. Der Bundestagsausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit änderte dies in seiner Beschlussempfehlung vom 26.10.2004 (BTag-Drs. 15/4024). Der Ausschuss schlug eine Ergänzung des Gemeindefinanzierungsgesetzes vor. Diese betraf auch die Aufstellung und Bearbeitung von Lärmkarten und Lärmminderungsplänen. Dem entsprach auch der Gesetzesbeschluss des Bundestages. Der Bundesrat widersprach dem Gesetz. In der späteren Fassung des Gesetzes durch den Vermittlungsausschuss findet sich keine Behandlung des Gemeindefinanzierungsgesetzes mehr. Soweit ersichtlich wurde die Frage der Kostentragung auf Bundesebene nicht wieder gesetzgeberisch aufgegriffen.

(3) In einem Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes greift eine sächsisch-anhaltinische Gemeinde die Frage auf, dass die bundesgesetzliche Regelung keine Kostenregelung enthält. Dazu fragt sich das VG Magdeburg (2012), ob eine Kostenlast der Gemeinden mit der Landesverfassung vereinbar ist.¹⁷¹ Es lässt die Frage im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes unentschieden. Der Problembereich kann hier im Sinne der Zielsetzung des Gutachtes nicht weiter vertieft werden.

VI. Festlegung der Maßnahmen

1. Adressaten der Maßnahmen im Hinblick auf die Umsetzung

§ 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG bezeichnet als Adressaten des Aktionsplanes den „zuständigen Träger öffentlicher Verwaltung“. Man muss sich mithin in der planerischen Phase der Aufstellung eines Lärmaktionsplanes stets Klarheit darüber verschaffen, wer die im Aktionsplan zur Zielerreichung festgelegten Maßnahmen umsetzen soll.¹⁷² Es geht also um die administrativen Adressaten des Aktionsplanes. Diese sollten ausdrücklich benannt werden.

2. Variable Zeithorizonte der Umsetzung

(1) § 47d in Verb. mit § 47 Abs. 6 BImSchG normiert nicht, innerhalb welcher Zeit (Zeitraum) festgelegte Maßnahmen umzusetzen sind. Art. 8 RL 2002/49/EG gibt einen „Er-

¹⁷¹ VG Magdeburg, B. v. 14.11.2012 - 9 B 226/12 – juris Rn. 12.

¹⁷² Wie hier auch Pascale Cancik, Stand und Entwicklung der Lärm-minderungsplanung in Deutschland, in: Kurt Faßbender/Wolfgang Köck (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen im Immissionsschutzrecht, Baden-Baden, 2013, S. 65-86 [73].

füllungszeitpunkt“ nicht an. Immerhin spricht die Richtlinie von einem „Aktionsplan“. Der in Art. 8 Abs. 5 RL 2002/49/EG genannte Zeitpunkt regulärer Überprüfung von fünf Jahren deutet zumindest einen Zeithorizont an. Man dürfte zwischen kurzfristigen und längerfristigen Maßnahmen zu unterscheiden haben. Dafür spricht ein Hinweis in Nr. 10. Anstrich des Anhangs V zur RL 2002/49/EG. Dort wird von „langfristigen Strategien“ gesprochen. Indes fordert derselbe Anhang im 9. Anstrich, dass der Aktionsplan die Maßnahmen angibt, welche die zuständige Behörde (Gemeinde) für die nächsten fünf Jahre geplant hat. Auch die Lärmkarten sind alle fünf Jahre zu prüfen (vgl. § 47c BImSchG in Verb. mit Art. 7 Abs. 5 RL 2002/49/EG).

(2) Aus diesen gewiss spärlichen rechtlichen Vorgaben wird man entnehmen können, dass der Aktionsplan durchaus ein **zeitlich differenzierendes Maßnahmenpaket** entwickeln kann. Kurzfristige Maßnahmen lassen sich etwa hinsichtlich Veränderung von Verkehrsgeschwindigkeiten erreichen; mittelfristig bis langfristig sind etwa Maßnahmen, welche die Verkehrsführung oder Umstrukturierungen des ÖNVP betreffen. Auch bauplanerische Veränderungen sind jedenfalls nicht kurzfristig zu erreichen. Der Lärmaktionsplan kann also **Handlungsprioritäten** setzen. Hier kann auch eine Kosten-Nutzen-Analyse leitend sein.

3. Festlegung von Ausnahmen

(1) Der Lärmaktionsplan kann und sollte die Möglichkeit vorsehen, dass von einzelnen festgelegten Maßnahmen „Ausnahmen“ zugelassen werden können. Dies kann sinnvoll sein, um dem Lärmaktionsplan die gebotene Flexibilität zu eröffnen. § 47d BImSchG selbst sieht eine solche Möglichkeit im Sinne etwa des § 31 BauGB nicht vor. Daraus lässt sich angesichts der knappen Normregelung des § 47d BImSchG indes nicht folgern, dass Ausnahmen bzw. „Befreiungen“ ausgeschlossen sein sollen.

(2) Zwei Fragestellungen sind allerdings problematisch. Der Lärmaktionsplan muss selbst angeben, unter welchen Voraussetzungen eine Ausnahme gegeben werden kann. Aus dem Grundsatz der „effektiven“ Mitwirkung“ der Öffentlichkeit ist abzuleiten, dass eine Ausnahme oder eine Ausnahmemöglichkeit diesen Vorbehalt der Beteiligung der Öffentlichkeit nicht unterlaufen darf. § 31 Abs. 2 BauGB formuliert diese Voraussetzungen dahin, dass „Grundzüge der Planung“ nicht berührt werden dürfen. Was in diesem Sinne als „Grundzüge“ zu gelten hat, wird man im Regelfall der dem Lärmaktionsplan beigefügten Begründung entnehmen können (vgl. zum Inhalt des Lärmaktionsplanes auch Anhang V zu Art. 8 RL 2002/49/EG). Zum anderen muss festgelegt werden, wer und ggf. in welchem Verfahren über eine Ausnahme entscheidet. Zumindest sollte dies im Lärmaktionsplan selbst geregelt sein.

4. Vorbehalte des Trägers des Lärmaktionsplanes zugunsten einer „Nachsteuerung“

Im Lärmaktionsplan können ergänzende Maßnahmen zum Zweck der zielorientierten Nachsteuerung vorgesehen sein. Hinreichend muss allerdings bestimmt sein, unter welchen inhaltlichen Voraussetzungen eine Nachsteuerung zulässig sein soll oder wer über diese zu befinden hat. Es ist z.B. naheliegend, mit „nachsteuernden“ Entscheidungen die Gemeindeverwaltung (Bürgermeister) zu ermächtigen.

5. Monitoring (Überwachung)

(1) Gewährleistung von Planungsdynamik muss – wie erwähnt - durch kontrollierte Fortschreibung gewährleistet werden. Die Lärmaktionsplanung ist also kein einmaliger, stationärer Vorgang. Gut ist es, wenn der Lärmaktionsplan bereits selbst ein Verfahren über Monitoring enthält. Es muss kontrollierend festgehalten werden, ob die im Plan festgelegten Maßnahmen in dem vorgesehenen Zeitrahmen verwirklicht worden sind.

(2) Zweckmäßig ist es, mit dem Monitoring die Gemeindeverwaltung (Bürgermeister) zu beauftragen.

VII. Veröffentlichung des Lärmaktionsplanes

(1) Eine besondere Bekanntmachungsform des „fertigen“ Lärmaktionsplan sieht § 47d BImSchG nicht vor. Das Gesetz spricht nur davon, dass die Öffentlichkeit über die getroffenen Entscheidungen zu unterrichten sei.

Für Luftreinhaltepläne gibt § 47 Abs. 5 BImSchG nur an, dass sie für die Öffentlichkeit zugänglich sein müssten. Das entspricht dem Text des Art. 8 Abs. 3 RL 2002/49/EG. Die Gemeinde kann also ein geeignetes Verfahren wählen. Nach § 47 Abs. 6 Satz 5 BImSchG hat die zuständige Behörde den aufgestellten Luftreinhalteplan in einem amtlichen Veröffentlichungsblatt und auf andere geeignete Weise öffentlich bekannt zu machen. Die Gemeinde ist im Falle des Lärmaktionsplanes also nicht an eine bestimmte Form der Bekanntmachung gebunden. Sie kann den Plan in einem gemeindlichen „Amtsblatt“ veröffentlichen, etwa in der Form einer „Sondernummer“; in entsprechender Anwendung des § 10 Abs. 3 BauGB kommt auch eine „Ersatzverkündung“ in Betracht.

(2) Die „gelungene“ Unterrichtung der Öffentlichkeit ist nicht konstitutiv für die Rechtswirksamkeit des Lärmaktionsplanes. Rechtswirksam ist er mit dem Akt seiner Bestätigung durch den zuständigen Amtsträger.

VIII. Abweichung vom bzw. Änderung des Lärmaktionsplans

1. Abweichung – untechnisch: „Befreiung“ bzw. „Ausnahme“

(1) § 47d BImSchG enthält keine Regelungen darüber, ob von den Festlegungen des Aktionsplans abgewichen werden kann. Ein dem Bauplanungsrecht oder dem Raumordnungsrecht vergleichbares Abweichungsrecht kennt § 47d BImSchG nicht. § 47d Abs. 5 BImSchG sieht allein vor, dass bei bedeutsamen Entwicklungen für die Lärmsituation eine Überarbeitung erforderlich werden kann. Die bisherige Kommentarliteratur schweigt zu dieser Fragestellung.

(2) Da das Gesetz eine effektive Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Aufstellung des Aktionsplanes und gerade die Berücksichtigung ihrer Mitwirkung verlangt, schließt dies aus, dass sich die Gemeinde als Träger des Lärmaktionsplanes von diesem gleichsam einseitig löst. Auch sie selbst ist gebunden. Im Sinne der öffentlichkeitsbezogenen Verfahrensausgestaltung bleibt nur übrig, ein Abänderungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung

einzuweisen. Das wird man jedenfalls dann anzunehmen haben, wenn „Grundzüge“ des bisherigen Lärmplanungskonzeptes in Rede stehen (vgl. entsprechend § 31 Abs. 2 BauGB, § 6 Abs. 2 ROG 2009). Nur dies dürfte der Zielsetzung der Mitwirkung der Öffentlichkeit nach Maßgabe des Art. 8 Abs. 7 RL 2002/49/EG entsprechen. Denkbar ist allerdings, dass der Lärmaktionsplan selbst Abweichungen erlaubt, also vorgedachte Ausnahmen.

2. Fortschreibung - Überarbeitung

Planungsdynamik muss durch **kontrollierte Fortschreibung** gewährleistet werden. Die Lärmaktionsplanung ist also kein einmaliger, stationärer Vorgang. Gut ist es, wenn der Lärmaktionsplan selbst auch ein Monitoring enthält. § 47d Abs. 5 BImSchG will zwischen Überprüfung und Überarbeitung unterscheiden. Als Fristbeginn normiert § 47d Abs. 5 BImSchG den Zeitpunkt der Aufstellung, Art. 8 Abs. 5 RL 2002/49/EG gibt als maßgebenden Zeitpunkt die Genehmigung an.

C. 2. Phase: Das Umsetzungsverfahren (§ 47 Abs. 6 BImSchG)

Die Umgebungslärm-Richtlinie 2002/49/EG und damit auch das unionsrechtskonforme System des § 47d BImSchG setzen stillschweigend voraus, dass der aufgestellte Lärmaktionsplan in einem überschaubaren Zeitraum auch in tatsächlicher Hinsicht ergebnisbezogen umgesetzt wird. Darauf deuten zum einen die in der Richtlinie vorgesehenen Berichtspflichten hin. Zum anderen ergibt sich dies mittelbar aus der Fristenregelung des § 47d Abs. 5 BImSchG in Verb. mit Art. 8 Abs. 5 RL 2002/49/EG. Bereits die Wortwahl „Aktionsplan“ drückt dies auch plastisch aus.

Die im Lärmaktionsplan der Gemeinde festgelegten Maßnahmen selbst stellen allerdings nach deutscher Rechtslage keine selbständige „außenrechtswirksame“ Rechtsgrundlage dar. Der Bundesgesetzgeber hätte dies gewiss anders regeln können, er hat dies aber nicht getan, sondern eine „weiche“ Lösung einer gesonderten Umsetzungsnotwendigkeit gewählt. Er hat ein „Koordinationsmodell“ für angemessen und offenbar auch für hinreichend effektiv angesehen. Demgemäß bedürfen die im Lärmaktionsplan festgelegten Maßnahmen noch der außenwirksamen Umsetzung.¹⁷³ Eine entsprechende Lösung hat der Bundesgesetzgeber mit der Ermächtigungsgrundlage des § 47d Abs. 6 in Verb. mit § 47 Abs. 6 BImSchG getroffen. Die §§ 47a ff. BImSchG enthalten dazu keine weiteren Vorgaben. Wichtig ist an dieser Stelle nur nochmals festzuhalten, dass der Lärmaktionsplan eine autonome Entscheidung der zuständigen „Gemeinde“ ist. Es bestehen für den Vorgang der verfahrensmäßigen Aufstellung und der Beschlussfassung keinerlei verfahrensrechtliche Genehmigungsvorbehalte. Ob der Bundesgesetzgeber derartiges, etwa in Anlehnung an § 6 Abs. 2 BauGB, hätte vorsehen können, ist eine andere, hier nicht zu vertiefende Frage.¹⁷⁴

I. Zuständigkeiten für die Umsetzung des Lärmaktionsplans

(1) Für die Umsetzung der in Lärmaktionsplänen festgelegten Maßnahmen sind die Träger öffentlicher Verwaltung zuständig, die nach allgemeinen Regeln sachlich zuständig sind.¹⁷⁵ Träger öffentlicher Verwaltung im Sinne des **§ 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG** sind mithin solche Behörden, welche die angeordnete Maßnahme aufgrund des ihnen anderweitig zugewiesenen Handlungsarsenals ohne „planungsrechtliche Festlegungen“ (vgl. insoweit § 47 Abs. 6 Satz 2 BImSchG) **umsetzen können**. Adressat können also alle staatlichen Behörden des Landes, aber auch des Bundes sein. Eine derartige Behörde ist auch die (staatliche) Straßenverkehrsbehörde. Das letztere ist nicht wirklich zweifelhaft. Welche Landesbehörde dies konkret ist, bestimmt das Land in eigener Verfahrenskompetenz. Das geschieht zumeist in entsprechenden Landesverordnungen. Daraus ergibt sich alsdann, wer als örtliche Ordnungsbehörde die zuständige (lokale) Straßenverkehrsbehörde für die An-

¹⁷³ Unumstritten, vgl. etwa Alfred Scheidler, Neue Aufgaben für die Gemeinden durch die Neuregelung im BImSchG zur Lärminderungsplanung, in: DVBl 2005, 1344-1351 (1349).

¹⁷⁴ Vgl. auch Pascale Cancik, Europäische Luftreinhalteplanung - zur zweiten Phase der Implementation, in: ZUR 2011, 283-295 zum „nachgeschalteten“ Ermessen der umsetzenden Behörde.

¹⁷⁵ Vgl. Ulrich Blaschke, Lärminderungsplanung – Der Schutz vor Umgebungslärm durch Lärmkartierung und Lärmaktionsplanung, 2010, S. 369; Dominik Kupfer, Lärmaktionsplanung - Effektives Instrument zum Schutz der Bevölkerung vor Umgebungslärm? - Eine Klärung drängender Rechtsfragen, in: NVwZ 2012, 784-791 [786].

wendung von § 45 StVO ist.¹⁷⁶ Allerdings ist bereits an dieser Stelle zu betonen, dass der Bundesgesetzgeber in § 47d BImSchG oder in anderen Rechtsvorschriften keine Regelung darüber getroffen hat, wie die Gemeinde den Vollzug der im Lärmaktionsplan festgelegten Maßnahmen rechtlich erreichen kann.

(2) Wen die mit der umsetzenden Verwaltungstätigkeit verbundenen Ausgaben treffen, ist bundesgesetzlich nicht geregelt. Versteht man die Umsetzung in einem sehr weiten Sinne als „Amtshilfe“, spricht viel dafür, den jeweiligen Kompetenzträger mit den Umsetzungskosten zu belasten.¹⁷⁷ Man muss allerdings festhalten, dass die Rechtslage in dieser Frage weiterer Klärung bedarf.

II. Bindung der „umsetzenden“ Behörde an den Inhalt des Lärmaktionsplans

(1) **Handlungsadressaten.** Man muss sich Klarheit darüber verschaffen, wer die im Aktionsplan zur Zielerreichung **festgelegten Maßnahmen umzusetzen** hat.¹⁷⁸ Es geht also um die administrativen Adressaten des Aktionsplanes. Das ist auf der Grundlage des deutschen Rechts rechtlich einfach zu klären. Die Frage ist nicht – wie es häufig geschieht – mit der Frage nach der Rechtsnatur des Lärmaktionsplanes zu verquicken. Die maßgebende Regelung ergibt sich aus der in § 47d Abs. 6 BImSchG gesetzlich angeordneten „entsprechenden“ Geltung des § 47 Abs. 6 BImSchG. § 47 Abs. 6 BImSchG ist aus der Sicht des § 47d Abs. 6 BImSchG **Rechtsfolgen-, nicht Rechtsgrundverweisung**.¹⁷⁹ Diese für die Umsetzung der Lärmaktionspläne zentrale Bestimmung lautet:

„Die Maßnahmen, die Pläne nach den Absätzen 1 bis 4 festlegen, sind durch Anordnungen oder sonstige Entscheidungen der zuständigen Träger öffentlicher Verwaltung nach diesem Gesetz oder nach anderen Rechtsvorschriften durchzusetzen. Sind

¹⁷⁶ Straßenverkehrs-Ordnung vom 16.11.1970 (BGBl. I S. 1565), zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 1.12.2010 (BGBl. I S. 1737) geändert. Die jetzige Fassung der StVO beruht auf der Bekanntmachung vom 6.3.2013 (BGBl. I S. 367).

¹⁷⁷ Wie hier Dominik Kupfer, Lärmaktionsplanung - Effektives Instrument zum Schutz der Bevölkerung vor Umgebungslärm? - Eine Klärung drängender Rechtsfragen, in: NVwZ 2012, 784-791 [786]. Für das Verhältnis zwischen Bund und Ländern sowie zwischen Bund und Gemeinden folgt dies aus Art. 104a Abs. 1 GG – so genannte Konnexität von Aufgabenverantwortung und Ausgabenlast; Helmut Siekmann, in: Michael Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl. (2011), Art. 104 a Rn. 2; Bodo Pieroth, in: Hans Dieter Jarass/Bodo Pieroth, GG, 11. Aufl. (2011), Art. 104 a Rn. 2 u. 3. Für das Verhältnis zwischen Ländern und Kommunen gilt das jeweilige Landesverfassungsrecht; Hanno Kube, in: Volker Epping/Christian Hillgruber (Hrsg.), GG, 2009, Art. 104 a Rn. 8.

¹⁷⁸ Wie hier auch Pascale Cancik, Stand und Entwicklung der Lärminderungsplanung in Deutschland, in: Kurt Faßbender/Wolfgang Köck (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen im Immissionsschutzrecht, Baden-Baden, 2013, S. 65-86 [73].

¹⁷⁹ Reinhard Sparwasser/Rüdiger Engel, Aktionspläne des Luftreinhalte- und Lärmschutzrechts im Spannungsfeld zwischen deutschem und europäischem Recht, in: Dokumentation 16. Deutscher Verwaltungsgerichtstag Freiburg 2010, Stuttgart 2011, S. 167-195 [168, 175]; ebenso Hans D. Jarass, BImSchG, 8. Aufl. § 40 Rn. 8; Wolfgang Köck, in: Ludger Giesberts/Michael Reinhardt, BeckOK Umweltrecht, § 47 BImSchG Rn. 19; Michael Brenner/Dennis Seifarth, Fortgeschrittenenklausur - Öffentliches Recht: Die unliebsame Umweltzone, in: JuS 2009, 231-237 [237]; Jörg Berkemann, Rechtsgutachten für das UM BW: Die Lärmaktionsplanung nach § 47d BImSchG 2005 in Verb. mit der Umgebungslärm-RL 2002/49/EG, 2007 S. 42 ff., 48 ff.; so auch VG Hannover ZUR 2009; 384; a.A. wohl nur Helmut Schulze-Fielitz, in: Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), Gemeinschafts-Kommentar, Stand Sept. 2011, § 47d Rn. 97; Christian Heitsch, in: Michael Kotulla (Hrsg.), BImSchG (Stand: Dez. 2007), § 47 Rn. 47.

in den Plänen planungsrechtliche Festlegungen vorgesehen, haben die zuständigen Planungsträger dies bei ihren Planungen zu berücksichtigen.“¹⁸⁰

(2) Diese **Verweisungstechnik** ist wie folgt zu verstehen: Der Bundesgesetzgeber hat durch die Verweisung in § 47d Abs. 6 BImSchG auf § 47 Abs. 6 BImSchG mittelbar eine „ergänzende“ Zuständigkeit normiert. Er bestimmt mit § 47 Abs. 6 BImSchG keine neuen Zuständigkeiten, sondern benutzt vorhandene.

Aus dem Zusammenspiel von § 47d Abs. 6 BImSchG mit § 47 Abs. 6 BImSchG zeigt sich, dass es dem Gesetzgeber mit dem Lärmaktionsplan nicht um (unverbindliche) „Empfehlungen“ geht, sondern um Festlegungen mit bindender „Normqualität“. Eine andere Deutung wäre mit Art. 8 Abs. 1 und Abs. 7 RL 2002/49/EG unvereinbar. Das erörterte „Koordinationsmodell“ ist mithin nur die Kehrseite des behandelten „Separationsmodells“ (oben S. 10 f.). Das geschieht in der unterstellenden Annahme, dass die jeweiligen (staatlichen) Kompetenzen ausreichen, um das Richtlinienziel im Sinne der unionsrechtlich gewollten Effektivität des Lärmaktionsplanes zu erreichen. Die genaue Bedeutung dieser „umweltrechtlichen Koordinierungsklausel“ ist bis in die Details hinein immer noch umstritten.¹⁸¹ In der Tat greift die Gemeinde (Behörde), die den Lärmaktionsplan aufstellt, durch Festlegung von bestimmten Maßnahmen mittelbar in die Entscheidungskompetenzen der jeweils zuständigen Drittbehörde ein.¹⁸² Nachfolgend wird begründet, dass dieser Eingriff und damit die Bindung an den Inhalt des Lärmaktionsplanes gesetzgeberisch gewollt und ein derartiges Auslegungsverständnis unionsrechtlich auch geboten ist.

1. Bindende Anordnungen (vgl. § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG)

1.1 Auslegungstreit – Verständnis des § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG

Umstritten ist, ob § 47 Abs. 6 BImSchG eine verpflichtende „Aufgabennorm“ ist, die aber auch selbständige Elemente einer rechtfertigenden Befugnisnorm gegenüber Dritten enthält. Immerhin kennt § 1 Abs. 6 Nr. 7 Buchst. g) und § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauGB die Bindung an Pläne des Immissionsschutzes. Man kann derartige rechtsdogmatische Zuordnungen hier beiseitelassen. Tritt § 47 Abs. 6 BImSchG neben die Tatbestandsvoraussetzungen des jeweiligen Fachgesetzes ergänzend hinzu, könnte dies dessen ermessensbezogene Entscheidungsintensität verändern. Eine im Schrifttum für Luftreinhaltepläne stark verbreitete Auffassung neigte dieser Interpretation zu. Danach soll § 47 Abs. 6 BImSchG lediglich eine „ermessensleitende Wirkung“ besitzen.¹⁸³ Das würde eine Reduktion eines

¹⁸⁰ Die Gesetzesfassung entspricht § 47 Abs. 3 BImSchG in der Fassung des Gesetzes vom 14.5.1990 (BGBl. I S. 880), mit Wirkung vom 1.9.1990, gültig bis zum 17.9.2002, § 47 BImSchG zunächst in der Fassung vom 31.7.2010 (BGBl. I S. 1059), nunmehr in der Fassung der Bekanntmachung vom 17.5.2013 (BGBl. I S. 1274).

¹⁸¹ Vgl. bereits Hans-Heinrich Trute, Das Planungsinstrumentarium des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, in: Hans-Joachim Koch/Rainer Lechelt (Hrsg.), Zwanzig Jahre Bundes-Immissionsschutzgesetz. 1994, S.155-184 [166]. In methodischer Sprache kann gefragt werden, ob § 47 Abs. 6 BImSchG eine Rechtsgrund- oder eine Rechtsfolgenverweisung enthält. Vgl. auch lfd. Text. Vgl. ferner Dominik Kupfer, Lärmaktionsplanung - Effektives Instrument zum Schutz der Bevölkerung vor Umgebungslärm? - Eine Klärung drängender Rechtsfragen, in: NVwZ 2012, 784-791 [786]; ders., Die Aufstellung von Lärmaktionsplänen in interkommunaler Zusammenarbeit, in: VBIBW 2011, 128-136 [139].

¹⁸² Alfred Scheidler/Ulrich Tegeder, in: Feldhaus (Hrsg.), BImSchG, Stand: Aug. 2011, § 47d Rn. 62, 64.

¹⁸³ So Eckard Rehbinder, Rechtsgutachten über die Umsetzung der 22. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, Juli 2004, Rn. 66, abrufbar unter www.stadtklima-stuttgart.de, unter Bezugnah-

etwaigen Vollzugsermessens bedeuten, deren Intensität allerdings undeutlich bleibt. Dem Wortlaut des § 47 Abs. 6 BImSchG ist eine klare Entscheidung weder in der einen noch in der anderen Richtung zu entnehmen. Auch die Entstehungsgeschichte erbringt keine nähere Klärung. Denn der Gesetzgeber war in der Umsetzung der Richtlinie 2002/49/EG „lieblos“. Eine Lösung kann daher nur nach funktionalen und systematischen Gesichtspunkten gewonnen werden. Dabei kommt einer richtlinienkonformen Auslegung erhebliche Bedeutung zu.

Aus dem gesetzgeberischen Konzept folgt nicht, dass den mit der Umsetzung beauftragten Behörden eine autonome Vollzugshoheit zugewiesen werden sollte, weil sie „im Rahmen“ ihrer bereits geschaffenen Zuständigkeit tätig werden. Der Vollzug der Maßnahmen, die der Aktionsplan festlegt, hängt zwar faktisch weitgehend von der „Eigeninitiative“ desjenigen Trägers öffentlicher Verwaltung ab, der sachlich zuständig ist, die im Aktionsplan festgelegte Maßnahme zu realisieren. Jedenfalls ist die den Aktionsplan aufstellende Behörde (Gemeinde) nicht befugt, Maßnahmen zur Durchsetzung „vollstreckungsähnlicher“ Anordnungen zu ergreifen. Eine eigene Verwaltungszuständigkeit der den Plan aufstellenden Behörde (Gemeinde), die beeinträchtigt werden könnte, hat der deutsche Gesetzgeber gerade nicht geschaffen. Er setzt vielmehr auf loyales Zusammenwirken. Bei der Bestimmung der Planinhalte ist deren Umsetzung ohne Frage mitzudenken. Die Umsetzung vollzieht sich vor dem Hintergrund der planerischen Abwägung zur Realisierung der Planinhalte.¹⁸⁴ Die Ausgestaltung der Umsetzung in Form einer Bindungswirkung für die Fachbehörden hat also ihrerseits (mittelbare) Rückwirkungen auf die verfahrensrechtlichen und materiell-rechtlichen Anforderungen an die Aufstellung eines Lärmaktionsplans.

Gleichwohl besitzt der Aktionsplan gegenüber den ausführenden Behörden eine bindende „Feststellungswirkung“, da der Inhalt der zu treffenden Maßnahme eben anderweitig festgestellt wurde.¹⁸⁵ Nur ein derartiges Verständnis ist im Sinne des Art. 8 Abs. 1 RL 2002/49/EG richtlinienkonform. Das Gebot sachgerechter Abwägung fordert ein schonendes Verständnis der den Lärminderungsplan umsetzenden Behörde.¹⁸⁶ Es geht also nicht etwa um einen „Vorschlag“, den die umsetzende Behörde erwägen oder gar verwerfen können soll. Der Zielsetzung der Richtlinie würde auch eine Vorstellung widersprechen, dass jede handlungsfähige Behörde jeweils nur für ihre „eigene Lärmsituation“ zuständig ist und dies ihre autonome Handlungszuständigkeit begründet. Das würde der umfassenden Koordinierungsfunktion des Lärmaktionsplanes („management of environmental noise“) deutlich widersprechen. Jedenfalls kann dem deutschen Gesetzgeber nicht unterstellt werden, er habe es hinnehmen wollen, dass der Vollzug der Inhalte des Aktionsplanes allein im „pflichtgemäßen“ Belieben der umsetzenden Behörde liege, der er innerstaatlich eine

me auf Hans D. Jarass, BImSchG, 5. Aufl. 2002, § 47 Rn. 18 f.; Rupert Stettner, in: Carl Hermann Ule/Hans-Werner Laubinger, BImSchG (Stand: Okt. 2006), §§ 47d Rn. E 2; Nikolaus Hermann, in: GK-BImSchG (Stand: Dez. 2006), § 47 Rn. 100, Hans-Heinrich Trute, Das Planungsinstrumentarium des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, in: Hans-Joachim Koch/Rainer Lechelt (Hrsg.), Zwanzig Jahre Bundes-Immissionsschutzgesetz, 1994, S.155-184 [168 f.]; Wilfried Erbguth, Zum Bodenschutz aufgrund der neugefaßten Vorschriften über Luftreinhalteplanung, in: BayVBl. 1993, 97–101 [100]; so auch VG Freiburg, U. v. 25.7.2014 - 5 K 1491/13 - NuR 2014, 743 Rn. 20 (hier "Besonders überwachtes Gleis").

¹⁸⁴ Zutreffend Dominik Kupfer, Lärmaktionsplanung - Effektives Instrument zum Schutz der Bevölkerung vor Umgebungslärm? - Eine Klärung drängender Rechtsfragen, in: NVwZ 2012, 784-791 [786 f.].

¹⁸⁵ Ähnlich Eckard Rehbinder, Rechtsgutachten über die Umsetzung der 22. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, Juli 2004, Rn. 63, abrufbar unter www.stadtklima-stuttgart.de.

¹⁸⁶ Reinhard Sparwasser/Rüdiger Engel, Aktionspläne des Luftreinhalte- und Lärmschutzrechts im Spannungsfeld zwischen deutschem und europäischem Recht, in: Dokumentation 16. Deutscher Verwaltungsgerichtstag Freiburg 2010, Stuttgart 2011, S. 167-195 (168).

außenwirksame Handlungskompetenz zugewiesen hat. Dies bedeutet aber dann zugleich, dass der auf Vollzug ausgerichtete Aktionsplan nicht von einer inhaltlich autonomen Umsetzungsentscheidung der jeweiligen Behörde abhängig gemacht werden darf. Der Aktionsplan ist von seiner inneren Struktur auch in der Lage, die Maßnahmen zuständigkeitsbezogen festzulegen und die zu treffende Auswahl vorzuformen. Damit ist über die Intensität der normativen Bindung noch nichts Abschließendes gesagt. Indes bereits hier so viel: Der die Richtlinie umsetzende Bundesgesetzgeber hat – so muss man ihn verstehen – angenommen, er könne den Regelungsgehalt der Richtlinie weitestgehend in das vorhandene administrative Entscheidungs- und Handlungssystem ohne Brüche umsetzen. Insofern Friktionen eintreten, müssen diese richtlinienkonform ausgeglichen werden.¹⁸⁷ **Die zur Umsetzung des Aktionsplanes aufgerufenen Behörden haben sich richtlinienkonform zu verhalten.** Das Richtlinienrecht bindet sie. Auch sie sind Adressaten des Richtlinienrechts. Es wäre ein – allerdings verbreiteter – Irrtum anzunehmen, die Bindung an Zielsetzungen einer EU-Richtlinie bestehe nur für den normumsetzenden Gesetzgeber. Es ist also unzutreffend, wenn das OVG Bremen (2010) meint, die Anordnung von Verkehrsverboten zum Lärmschutz sei auch dann in das „pflichtgemäße Ermessen“ der zuständigen Behörde gestellt, wenn die Maßnahmen im Aktionsplan zur Lärminderung für die Stadt Bremen vorgesehen ist.¹⁸⁸

1.2 Ausschluss eines Einvernehmensefordernisses

(1) Der deutsche Gesetzgeber verfolgt folgende Lösung: Die bereits bestehenden Zuständigkeiten sind **im Sinne eines Annexauftrages** zur wirksamen Umsetzung der im Lärmaktionsplan vorgesehenen Maßnahmen einzusetzen. Der Grund für dieses gesetzgeberische Konzept ist es zum einen, die wirksame Umsetzung des Lärmaktionsplanes in das bisherige Gefüge der vorhandenen Zuständigkeiten gleichsam einzupassen. Damit soll das vorhandene Fachwissen dieser Behörden genutzt werden. Zum anderen soll auf neue rechtliche Instrumente zur effektiven Umsetzung der Lärmaktionspläne verzichtet werden. Demgemäß enthält die deutsche Regelung keine neuen, nach außen gerichteten zusätzlichen Ermächtigungsgrundlagen.¹⁸⁹ Nochmals: Aus der Sicht des unionsrechtlichen Gebotes der Effektivität der Umsetzung der Umgebungslärm-RL bedingt dieses innerstaatliche Konzept die Annahme, dass die vorhandenen Zuständigkeiten, wie sie § 47d Abs. 6 BImSchG in Verb. mit § 47 Abs. 6 BImSchG aufgabenbezogen anspricht, ausreichend sind, um die Umsetzung der Lärmaktionspläne auch inhaltlich sicherzustellen. Dies ist die richtlinienkonform anzunehmende Prämisse. Selbst wenn interpretatorische Zweifel bestehen sollten, sind diese jedenfalls im Sinne richtlinienkonformer Auslegung zu überwinden. Das fordert der **unionsrechtliche Grundsatz des „effet utile“**.

¹⁸⁷ Dass man die Arbeit des Bundesgesetzgebers (Vermittlungsausschuss) in mancherlei Hinsicht kritisieren kann, ist eine andere Frage. Es gilt, was de lege lata normiert wurde. Ohnedies steht der deutsche Gesetzgeber „mit einem Bein“ im Vertragsverletzungsverfahren.

¹⁸⁸ OVG Bremen, U. v. 21.6.2010 - 1 B 68/10 - ZUR 2010, 433 Rn. 10 = DAR 2011, 600.

¹⁸⁹ Ähnlich zu § 45 BImSchG Helmuth Schulze-Fielitz, Rechtsfragen der Durchsetzung von Luftreinhalte- und Lärminderungsplänen, in: UPR 1992, 41-47 (45); Hans D. Jarass, Luftqualitätsrichtlinien der EU und die Novellierung des Immissionsschutzrechts, in: NVwZ 2003, 257-266 (257); Michael Steenbuck, Anspruch auf Verkehrsbeschränkung zum Schutz vor Feinstaub?, in: NVwZ 2005, 770-772 (770 f.); Remo Klinger/Fabian Löwenberg, Rechtsanspruch auf saubere Luft? – Die rechtliche Durchsetzung der Luftqualitätsstandards der 22. Verordnung zum Bundes-Immissionsschutzgesetz am Beispiel der Grenzwerte für Feinstaub, in: ZUR 2005, 169-176 (171).

Dieses Konzept verbietet – zusammen mit der Autonomie in der Aufstellung des Lärmaktionsplanes – die Annahme, dass den mit der Umsetzung beauftragten Behörden eine autonome Vollzugshoheit zugewiesen werden sollte, weil sie nur „im Rahmen“ ihrer bereits geschaffenen Zuständigkeit tätig werden. Der konkrete Vollzug der Maßnahmen, die der Lärmaktionsplan festlegt, hängt zwar von der „Eigeninitiative“ desjenigen Trägers öffentlicher Verwaltung ab, der sachlich zuständig ist, um die im Aktionsplan festgelegte Maßnahme zu realisieren. Insoweit hat der Bundesgesetzgeber die Kompetenz auf den Träger des Lärmaktionsplanes übertragen. Er hat damit zwangsläufig eine zuvor bestehende eigene Entscheidungs- und Maßnahmenkompetenz anderer Träger gemindert, wenn nicht gar umfänglich entzogen. Nur ein derartiges Verständnis ist richtlinienkonform (siehe oben S. 40 zu Art. 4 Abs. 1 RL 2002/49/EG).

Um es ganz deutlich zu sagen: Wenn das Zusammenspiel von abwägungsbezogener Festlegung der Maßnahmen im Lärmaktionsplan einerseits und deren administrative Umsetzung andererseits nicht „funktioniert“, steht das bundesgesetzliche Separationsmodell auf dem unionsrechtlichen Prüfstand. Der letzte Evaluationsbericht der EU-Kommission (2011) zeigt, dass die Kommission recht genau die Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie in den Mitgliedstaaten beobachtet.¹⁹⁰

1.3 Adressaten der Umsetzung: Träger öffentlicher Verwaltung

1.3.1 Gemeindefremde „staatliche Verwaltung“

(1) § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG bezeichnet als Adressaten des Aktionsplanes den „zuständigen Träger öffentlicher Verwaltung“. Bemerkenswert ist hier zunächst, dass der Gesetzgeber von der sonst üblichen Bezeichnung „Träger öffentlichen Belange“ hier abweicht. Maßgebend ist zunächst der Verwaltungsbegriff der §§ 1, 2 VwVfG. Allerdings wird dort von „öffentlich-rechtlicher“ Verwaltung gesprochen. Als Träger öffentlicher Verwaltung im Sinne des § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG wird man daher auch anzusehen haben, wenn sich die öffentliche Hand zur Erfüllung ihrer Aufgaben einer juristische Person des Privatrechts bedient, auf die sie bestimmenden Einfluss besitzt. Man kann sich mithin am Behördenbegriff des Art. 2 Nr. 2 der Umweltinformations-Richtlinie 2003/4/EG orientieren.

(2) Ist die Gemeinde als Träger des Lärmaktionsplanes gleichzeitig staatliche Behörde, also z.B. untere Baugenehmigungsbehörde, untere Naturschutzbehörde oder untere Straßenverkehrsbehörde, sind die „kommunale“ Zuständigkeit und umsetzende „staatliche“ Zuständigkeit deutlich zu trennen. Die Gemeinde als untere Straßenverkehrsbehörde wird nicht als Träger des Lärmaktionsplanes, sondern als Träger öffentlicher Verwaltung im Sinne des § 47d Abs. 6 BImSchG in Verb. mit § 47 Abs. 6 BImSchG angesprochen.

1.3.2 Gemeinde als „Eigenadressat“

Die Gemeinde kann selbst umsetzender Handlungsträger des eigenen Lärmaktionsplanes sein. Dies ist etwa der Fall, wenn die Gemeinde bauplanerische Festsetzungen im Rahmen

¹⁹⁰ Kommissionsbericht vom 1.6.2011, KOM (2011) 321 endg.

eines Bebauungsplanes trifft oder in ihrem Flächennutzungsplan lärmbezogene Darstellungen trifft.

1.3.3 Problembereich: Deutsche Bahn AG

Die Deutsche Bahn AG ist im rechtstechnischen Sinne keine Trägerin öffentlicher Verwaltung im organisations-rechtlichen Sinne. Sie nimmt allerdings als bundeseigenes Eisenbahninfrastrukturunternehmen materiell Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahr, und zwar im Sinne eines verfassungsrechtlichen Infrastrukturauftrags für den Bund als **Pflichtaufgabe** (vgl. Art. 87 e Abs. 3 und 4 GG). Insoweit dürfte sie gewissermaßen als „verlängerter Arm des Staates“ Trägerin öffentlicher Verwaltung im Sinne des § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG sein.¹⁹¹ Bei der Erörterung, ob die Deutsche Bahn AG an Maßnahmen, die der Lärmaktionsplan trifft, „gebunden“ ist, sollte man zwei Fragen auseinanderhalten. Die eine Frage betrifft den Inhalt und den Adressaten einer Bindung. Es gibt keinen inneren Grund, die Deutsche Bahn AG von einer Bindung durch den Lärmaktionsplan auszunehmen. Eine andere Frage ist es allerdings, ob diese Bindung auch durchgesetzt werden kann. Hier ist es problematisch, eine hierauf bezogene Ermächtigungsgrundlage zu finden.¹⁹² Es könnte also sein, dass der Lärmaktionsplan gegenüber der Deutschen Bahn AG eine **lex imperfecta** ist.

Hinweis: Dieser Mangel ist im politischen Raum erkannt. Er war Anlass für gesetzgeberische Erwägungen. Die Empfehlung des federführenden Verkehrsausschusses und des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit an den Bundsrat gehen dahin, das allgemeine Eisenbahngesetz dahingehend zu ändern, dass die zuständigen Eisenbahnaufsichtsbehörden gegenüber den Eisenbahnen Anordnungen zum Schutz der Umwelt treffen können.¹⁹³ Dieser Vorschlag ist indes nicht aufgegriffen worden. In der Begründung zum Vorschlag für eine entsprechende Änderung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes heißt es, dieses enthalte keine Anforderungen zum Lärm- und Erschütterungsschutz. § 5a AEG sollte durch folgenden Abs. 2a ergänzt werden: „Die zuständige Eisenbahnaufsichtsbehörden können gegenüber den Eisenbahnen Anordnungen zum Schutze der Umwelt einschließlich des Schutzes der Allgemeinheit oder der Nachbarschaft vor Gefahren, erheblichen Nachteilen oder erheblichen Belästigungen durch Geräusche, Erschütterungen und Luftverunreinigungen treffen.“

Entgegen der Ansicht des VG Freiburg (2014) deutet § 47d Abs. 2a BImSchG keineswegs darauf hin, dass eine unmittelbare Bindung der Deutschen Bahn AG an einen kommunalen Lärmaktionsplan nach der gegenwärtigen Konzeption des Gesetzgebers ausgeschlossen ist.¹⁹⁴ Im Gegenteil. Dass der Gesetzgeber es für geboten ansah, die Mitwirkungspflicht der öffentlichen Eisenbahnen an der Aufstellung eines kommunalen Lärmaktionsplanes anzuknüpfen, spricht eher für eine entsprechende Bindungssicht.

¹⁹¹ VG Freiburg, U. v. 25.7.2014 - 5 K 1491/13 – juris Rn. 20 unter Bezug auf BVerwG, U. v. 25.10.2007 - 3 C 51.06 – BVerwGE 129, 381 = DVBl 2008, 380 = NVwZ 2008, 1017 = DÖV 2008, 373 (Unterhaltungspflicht von Eisenbahninfrastruktureinrichtungen)

¹⁹² VG Freiburg, U. v. 25.7.2014 - 5 K 1491/13 – juris Rn. 25.

¹⁹³ BR-Drucks. 11/1/13 v. 21.1.2013, S. 6.)

¹⁹⁴ VG Freiburg, U. v. 25.7.2014 - 5 K 1491/13 – juris Rn. 25.

2. Planungsrechtliche Maßnahmen (vgl. § 47 Abs. 6 S. 2 BImSchG)

(1) Innerhalb der Bezugsnorm des § 47 Abs. 6 BImSchG gibt es einen strukturellen Unterschied. § 47 Abs. 6 Satz 2 BImSchG verlangt, dass in den Plänen vorgesehene „planungsrechtliche Festlegungen“ von den zuständigen Planungsträgern bei ihren Planungen zu berücksichtigen sind („haben ... zu berücksichtigen“). Das ist zum einen eine bedeutsame Einschränkung gegenüber § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG. § 47 Abs. 6 Satz 2 BImSchG ist mithin gegenüber § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG *lex specialis*. Zum anderen wird die Abwägungsentscheidung des Lärmaktionsträgers von einer umfassenden Beurteilung aller Belange auch entlastet.¹⁹⁵ Die vorhabenbezogene Planfeststellung – z. B. der Bau einer Ortsumgehungsstraße – fällt in den Anwendungsbereich von § 47 Abs. 6 S. 2 BImSchG. Die insoweit „weiche“ Erfüllungskomponente des § 47 Abs. 6 Satz 2 BImSchG muss die Gemeinde als Träger des Lärmaktionsplanes bereits der Festlegung ihrer Maßnahmen beachten. Sie kann also nicht sicher sein, dass die getroffenen planerischen Erwägungen durch den zuständigen Planungsträger auch planerisch umgesetzt werden. Diese Abhängigkeit reduziert ihren eigenen Abwägungsspielraum.¹⁹⁶

Die Abgrenzung zwischen beiden Bestimmungen ist nicht immer ganz einfach. Indes muss dies hier nicht vertieft werden. Ebenso soll hier die Frage dahinstehen, ob die in § 47d Abs. 6 in Verb. mit § 47 Abs. 6 BImSchG normierte Trennung überhaupt richtlinienkonform ist. Näheres über die (planerische) Bindung des Lärmaktionsplanes gegenüber „fremden“ Behörden soll nachfolgend am aktuellen Beispiel einer Maßnahme eines (kommunalen) Lärmaktionsplanes erörtert werden, der „lärmmindernde“ Anordnungen nach § 45 StVO im Gemeindegebiet festlegt. Durch den Lärmaktionsplan konkretisiert die Gemeinde, inwieweit „vor Ort“ tatsächlich eine „Lärm-Gefahrenlage“ im Sinne des § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO besteht.

(2) In Planfeststellungsverfahren sind Lärmaktionspläne zu berücksichtigen und mit den übrigen öffentlichen und privaten Belangen abzuwägen. Die Ziele eines Lärmaktionsplanes können dabei auf unterschiedliche Weise verwirklicht werden. Welche Maßnahme die Behörde auswählt, steht in ihrem abwägenden (planerischen) „Ermessen“.¹⁹⁷ Schon wegen der in der Abwägung der Planfeststellungsbehörde liegenden Auswahl an Maßnahmen zur Verwirklichung eines Lärmaktionsplans besteht kein unmittelbarer rechtlicher Zusammenhang zu einem Planfeststellungsbeschluss, der zu dessen Aufhebung verpflichtet könnte, wenn der Lärmaktionsplan später geändert wird.¹⁹⁸ Das BVerwG (2013) lässt offen, ob und wenn ja, in welcher Weise ein auf die Verringerung des Bahnlärms zielender gemeindlicher Lärmaktionsplan auf die fachplanerische Entscheidung einwirken kann. Dahinstehen könne ebenso, welche Rechtsfolgen sich daraus ergeben, dass ein Lärmaktionsplan trotz

¹⁹⁵ Dies betonend Dominik Kupfer, Lärmaktionsplanung - Effektives Instrument zum Schutz der Bevölkerung vor Umgebungslärm? - Eine Klärung drängender Rechtsfragen, in: NVwZ 2012, 784-791 [786].

¹⁹⁶ Ähnlich Pascal Cancik, in: Landmann/Roemer, Umweltrecht, Bd. III (BImSchG), 2014, § 47d Rn. 30; dies, Umweltrechtliche Aktionspläne in der Bauleitplanung - eine Annäherung an Probleme der Verzahnung von Planungsinstrumenten, in: DVBl 2008, 546-555 [549 f.]; zur Bauleitplanung vgl. Alfred Scheidler, Pläne des Umweltschutzes und Erhaltung der bestmöglichen Luftqualität als Abwägungsbelange in der Bauleitplanung, in: UPR 2012, 241-247 [245].

¹⁹⁷ Vgl. dazu etwa: Jarass, BImSchG, 8. Aufl., § 47d Rn. 6 und 13.

¹⁹⁸ Vgl. OVG Bautzen, B. v. 25.1.2012 - 4 A 873/10 - UPR 2012, 197 Rn. 9 = LKV 2012, 133; vgl. auch OVG Lüneburg, U. v. 23.4.2009 - 7 KS 18/07 - NVwZ-RR 2009, 756 Rn. 59 = ZUR 2009, 553.

Fristablaufs nicht erlassen wurde.¹⁹⁹ Die Gebiete sind zwar in die Abwägung einzustellen, aber nicht unüberwindbar.²⁰⁰

(3) Ob § 47d Abs. 6 in Verb. mit § 47 Abs. 6 S. 2 BImSchG in konzeptioneller Hinsicht richtlinienkonform ist, ist nicht ganz zweifelsfrei. Jedenfalls darf die im Lärmaktionsplan vorgesehene Maßnahme nicht wie irgendein Belang mehr oder minder „weggewogen“ werden.²⁰¹ Daher ist es – auch unter unionsrechtlichen Gesichtspunkten – fehlerhaft, wenn das **OVG Schleswig** (2011) nahezu jedwede Bindung der Fachplanung an einen Lärmaktionsplan verneinen will.²⁰² Auch der **VGH Kassel** (2009) meint, die Lärmaktions- oder Lärminderungspläne begründeten keine Bindungswirkung gegenüber der Planfeststellungsbehörde.²⁰³ Diese Auffassung entspricht ersichtlich nicht dem Wortlaut des § 47 Abs. 6 Satz 2 BImSchG, sie genügt auch nicht der Zielsetzung des Art. 8 RL 2002/49/EG. Der Richtliniengeber stellt sich keinen Lärmaktionsplan vor, der in der Phase seiner Umsetzung gleichsam „zahnlos“ ist. Die Planfeststellungsbehörde ist mithin keineswegs bindungsfrei, wenn sie eine im Lärmaktionsplan festgelegte Maßnahme zu „berücksichtigen“ hat. Allerdings will auch das **BVerwG** (2013) die Frage der „Bindung“ offenbar einstweilen unentschieden lassen. Das Gericht meint, es könne im Streitfall offen bleiben, ob und wenn ja, in welcher Weise ein auf die Verringerung des Bahnlärms zielender gemeindlicher Lärmaktionsplan auf die fachplanerische Entscheidung einwirken kann. Dahinstehen könne ebenso, welche Rechtsfolgen sich daraus ergeben, dass ein Lärmaktionsplan trotz Fristablaufs nicht erlassen wurde.²⁰⁴

3. „Normverwerfungskompetenz“ der Fachbehörde?

(1) Ungeklärt und kaum thematisiert ist die Frage, ob der umsetzende Träger öffentlicher Verwaltung eine Prüfungs- und Verwerfungskompetenz hinsichtlich des Lärmaktionsplanes besitzt.²⁰⁵ Die Frage kann nur entstehen, wenn der Lärmaktionsplan an einem Fehler leidet, der ihn rechtswidrig erscheinen lässt. Das können im Grundsatz Verfahrensmängel, aber auch materiell-rechtliche Fehler sein. Die Frage kann nicht bereits mit dem Hinweis entschieden werden, dass der Lärmaktionsplan nach deutscher Auffassung einer Normsatzqualität entbehrt. Das würde übrigens bedeuten, dass die Baugenehmigungsbehörde – beurteilt sie ein Vorhaben im Außenbereich – nicht an die Vorgabe des § 35 Abs. 3 S. 1

¹⁹⁹ BVerwG, U. v. 18.7.2013 - 7 A 9.12 – juris Rn. 45 unter Bezugnahme auf BVerwG, U. v. 10.10.2012 - 9 A 20.11 - NVwZ 2013, 645 Rn. 30 = NuR 2013, 653; BVerwG, U. v. 14.4.2010 - 9 A 43.08 - Buchholz 406.25 § 41 BImSchG Nr. 56 Rn. 46.

²⁰⁰ Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, U. v. OVG 11 A 20.13 - ZUR 2013, 678 Rn. 43 = NuR 2014, 366; OVG Berlin-Brandenburg, U. v. 14.6.2013 - OVG 11 A 10.13 - LKV 2013, 513 Rn. 72 = NuR 2014, 284 (Flugroutenfestsetzung); VGH Kassel, U. v. 21.8.2009 – 11 C 227.08 T – LKRZ 2010, 66 Rn. 590 = ESVGH 60, 127; OVG Bautzen, U. v. 25.1.2012 - 4 A 873/10 - UPR 2012, 197 = LKV 2012, 133 = SächsVBl 2012, 261 Rn. 9.

²⁰¹ Vgl. Pascale Cancik, Umweltrechtliche Aktionspläne in der Bauleitplanung - eine Annäherung an Probleme der Verzahnung von Planungsinstrumenten, in: DVBl 2008, 546-555.

²⁰² OVG Schleswig, B. v. 14.3.2011 - 1 MR 19/10 – juris Rn. 80; ebenso VGH Kassel, 21.8.2009 - 11 C 227/08.T - LKRZ 2010, 66 = ESVGH 60, 127 = juris Rn. 589.

²⁰³ VGH Kassel, B. v. 15.1.2009 - 11 B 254/08.T – ZUR 2009, 151 Rn. 170 = LKRZ 2009, 113.

²⁰⁴ BVerwG, U. v. 18.7.2013 - 7 A 9.12 – juris Rn. 45

²⁰⁵ Bejahend – hinsichtlich einer Inzidentprüfung – wohl Pascale Cancik, Stand und Entwicklung der Lärminderungsplanung in Deutschland, in: Kurt Faßbender/Wolfgang Köck (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen im Immissionsschutzrecht, Baden-Baden, 2013, S. 65-86 [70]; zurückhaltend dies., in: Landmann/Roemer, Umweltrecht, Bd. III (BImSchG), 2014, § 47d Rn. 4.Rn. 39; wohl ebenfalls bejahend Rüdiger Engel, Aktuelle Rechtsfragen der Lärmaktionsplanung, in: GfU (Hrsg.), Dokumentation zur 33. wissenschaftlichen Fachtagung der GfU e.V., Berlin 2009, 2010, S. 95 ff. [136].

Nr. 2 BauGB gebunden wäre. Die Nähe des Lärmaktionsplans zum Flächennutzungsplan zeigt deutlich auf, dass alles gegen eine behördliche Normverwerfungs- oder Nichtanwendungskompetenz spricht. Die Frage kann hier nicht weiter vertieft werden. Zunächst gilt der Grundsatz, dass die Tatbestandswirkung oder eine Feststellungswirkung eines Aktes andere Behörden binden.

(2) Erörtert wird im Schrifttum, ob umsetzungsverpflichteten Behörden (Trägern öffentlicher Verwaltung) im Sinne des § 47 Abs. 6 BImSchG die Möglichkeit der verwaltungsgewärtlichen Normenkontrolle nach § 47 Abs. 2 VwGO eröffnet ist.²⁰⁶ Das könnte folgerichtig sein, wenn man dem Lärmaktionsplan rechtsnormbindende Wirkung beimisst. Unverändert ist stark umstritten, ob Pläne und Programme überhaupt nach gegebener Rechtslage geeignete Gegenstände einer Normenkontrollklage sein können. Die Qualifizierung eines Planes ohne förmlichen Rechtsnormcharakter als Rechtsvorschrift hängt u.a. davon ab, dass die Voraussetzungen des Anspruchs auf externe Verbindlichkeit erfüllt sind. Das bedingt, dass der Plan aus sich selbst heraus diesen Anspruch erhebt.²⁰⁷ Die Judikatur gibt dazu kein klares Bild.²⁰⁸

III. Zusammenspiel von Gemeinde und lokaler Straßenverkehrsbehörde im Bereich des Straßenverkehrs (Umsetzung nach Maßgabe des § 47 Abs. 6 BImSchG i. V. m. § 45 StVO)

1. Die „zuständige Behörde“ zur Umsetzung des Lärmaktionsplanes – StVO-Text

(1) Als Maßnahme eines Lärmaktionsplanes ist die Begrenzung der **Verkehrsgeschwindigkeit auf 30 km/h** erörterungsbedürftig.²⁰⁹ Eine Variante ist eine Begrenzung auf die Nachtzeit (22 Uhr bis 6 Uhr).²¹⁰ Gesetzliche (verordnungsrechtliche) Ermächtigungsgrundlage ist § 45 StVO in Verb. mit § 6 Abs. 1 StVG. Die Geschwindigkeitsbeschränkung kann nur dann im Lärmaktionsplan als Maßnahme festgelegt werden, wenn die Straßenverkehrsbehörde diese auch rechtmäßig anordnen kann. Die Gemeinde als Träger des Lärmak-

²⁰⁶ Bejahend Rüdiger Engel, Aktuelle Rechtsfragen der Lärmaktionsplanung, in: GfU (Hrsg.), Dokumentation zur 33. wissenschaftlichen Fachtagung der GfU e.V., Berlin 2009, 2010, S. 95 ff. [135 f.]; Helmut Schulze-Fielitz, in: Koch/Pache/Scheuing, Gemeinschafts-Kommentar, Stand Sept. 2011, § 47d Rn. 160; Christian Heitsch, in: Michael Kotulla (Hrsg.), BImSchG, Stand: Dez. 2009, § 47d Rn. 53; skeptisch wohl Pascal Cancik, in: Landmann/Roemer, Umweltrecht, Bd. III (BImSchG), 2014, § 47d Rn. 39.

²⁰⁷ Wie hier Jan Ziekow, in: Helge Sodan/Jan Ziekow, VwGO, 4. Aufl., 2014, § 47 Rn. 118.

²⁰⁸ Vgl. etwa BVerwGE 81, 128; BVerwG 81, 139 (Teilabfallbeseitigungsplan); BVerwG DVBl 1991, 399 (Abfallentsorgungsplan); OVG Bremen DVBl 1988, 546 (Entsorgungsplan), OVG Greifswald NuR 2002, 611 (regionales Raumordnungsprogramm); VGH Kassel NuR 2003, 119 (Landesentwicklungsprogramm); VGH Mannheim NuR 2007, 567 (Regionalplan); vgl. aber auch für den qualifizierten Flächennutzungsplan nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB bejahend BVerwGE 128, 382 = NVwZ 2007, 1081; für den Regionalplan (Ziele der Raumordnung) bejahend BVerwGE 119, 217 = DVBl 2004, 629 = NVwZ 2004, 614.

²⁰⁹ Eine nur oberflächliche Durchsicht im Internet zeigt eine erstaunliche Legendenbildung. So heißt es z.B. auf einer facebook-Seite eines Landtagsabgeordneten: „Außerdem habe eine Initiative der beiden Staatssekretäre im Innen- und Umweltministerium neue Bewegung in die Möglichkeiten zur Einrichtung von Tempo-30-Zonen gebracht, die der Stadtrat normalerweise nicht beschließen könne, weil es sich um eine staatliche Auftragsangelegenheit handele.“ Das ist verwirrend und falsch zugleich.

²¹⁰ Vgl. dazu Dominik Kupfer, Lärmaktionsplanung - Effektives Instrument zum Schutz der Bevölkerung vor Umgebungslärm? - Eine Klärung drängender Rechtsfragen, in: NVwZ 2012, 784-791 [787 f.].

tionsplanes muss daher bereits bei der Aufstellung des Lärmaktionsplans die Voraussetzungen einer derartigen Anordnung prüfen.²¹¹

(2) Die Straßenverkehrsbehörden können gemäß § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO (2013) die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs beschränken oder verbieten und den Verkehr umleiten. Sie sind also geeignete Adressaten des Lärmaktionsplanes. Die Straßenverkehrsbehörden ordnen ferner nach § 45 Abs. 1c Satz 1 StVO innerhalb geschlossener Ortschaften, insbesondere in Wohngebieten und Gebieten mit hoher Fußgänger- und Fahrradverkehrsdichte sowie hohem Querungsbedarf, Tempo 30-Zonen im Einvernehmen mit der Gemeinde an. Die Zonen-Anordnung darf sich weder auf Straßen des überörtlichen Verkehrs (Bundes-, Landes- und Kreisstraßen) noch auf weitere Vorfahrtstraßen (Zeichen 306) erstrecken. In zentralen städtischen Bereichen mit hohem Fußgängeraufkommen und überwiegender Aufenthaltsfunktion (verkehrsberuhigte Geschäftsbereiche) können auch Zonen-Geschwindigkeitsbeschränkungen von weniger als 30 km/h angeordnet werden (vgl. § 45 Abs. 1d StVO).

§ 45 Abs. 1 StVO (Fassung 2013) – Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen lauten:

(1) Die Straßenverkehrsbehörden können die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs beschränken oder verbieten und den Verkehr umleiten. Das gleiche Recht haben sie

1. zur Durchführung von Arbeiten im Straßenraum,
2. zur Verhütung außerordentlicher Schäden an der Straße,
3. zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen,
4. zum Schutz der Gewässer und Heilquellen,
5. hinsichtlich der zur Erhaltung der öffentlichen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen sowie
6. zur Erforschung des Unfallgeschehens, des Verkehrsverhaltens, der Verkehrsabläufe sowie zur Erprobung geplanter verkehrssichernder oder verkehrsregelnder Maßnahmen.

(1a) Das gleiche Recht haben sie ferner

1. in Bade- und heilklimatischen Kurorten,
2. in Luftkurorten,
3. in Erholungsorten von besonderer Bedeutung,
4. in Landschaftsgebieten und Ortsteilen, die überwiegend der Erholung dienen,
- 4a. hinsichtlich örtlich begrenzter Maßnahmen aus Gründen des Arten- oder Biotopschutzes,
- 4b. hinsichtlich örtlich und zeitlich begrenzter Maßnahmen zum Schutz kultureller Veranstaltungen, die außerhalb des Straßenraumes stattfinden und durch den Straßenverkehr, insbesondere durch den von diesem ausgehenden Lärm, erheblich beeinträchtigt werden,
5. in der Nähe von Krankenhäusern und Pflegeanstalten sowie
6. in unmittelbarer Nähe von Erholungsstätten außerhalb geschlossener Ortschaften,

wenn dadurch anders nicht vermeidbare Belästigungen durch den Fahrzeugverkehr verhütet werden können.

(1b) Die Straßenverkehrsbehörden treffen auch die notwendigen Anordnungen

1. im Zusammenhang mit der Einrichtung von gebührenpflichtigen Parkplätzen für Großveranstaltungen,

²¹¹ Dominik Kupfer, Lärmaktionsplanung - Effektives Instrument zum Schutz der Bevölkerung vor Umgebungslärm? - Eine Klärung drängender Rechtsfragen, in: NVwZ 2012, 784-791 [788].

2. im Zusammenhang mit der Kennzeichnung von Parkmöglichkeiten für schwerbehinderte Menschen mit außergewöhnlicher Gehbehinderung, beidseitiger Amelie oder Phokomelie oder mit vergleichbaren Funktionseinschränkungen sowie für blinde Menschen,
- 2a. im Zusammenhang mit der Kennzeichnung von Parkmöglichkeiten für Bewohner städtischer Quartiere mit erheblichem Parkraumangel durch vollständige oder zeitlich beschränkte Reservierung des Parkraums für die Berechtigten oder durch Anordnung der Freistellung von angeordneten Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen,
3. zur Kennzeichnung von Fußgängerbereichen und verkehrsberuhigten Bereichen,
4. zur Erhaltung der Sicherheit oder Ordnung in diesen Bereichen sowie
5. zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen oder zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung.

Die Straßenverkehrsbehörden ordnen die Parkmöglichkeiten für Bewohner, die Kennzeichnung von Fußgängerbereichen, verkehrsberuhigten Bereichen und Maßnahmen zum Schutze der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen oder zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung im Einvernehmen mit der Gemeinde an.

(1c) Die Straßenverkehrsbehörden ordnen ferner innerhalb geschlossener Ortschaften, insbesondere in Wohngebieten und Gebieten mit hoher Fußgänger- und Fahrradverkehrsdichte sowie hohem Querungsbedarf, Tempo 30-Zonen im Einvernehmen mit der Gemeinde an. Die Zonen-Anordnung darf sich weder auf Straßen des überörtlichen Verkehrs (Bundes-, Landes- und Kreisstraßen) noch auf weitere Vorfahrtstraßen (Zeichen 306) erstrecken. Sie darf nur Straßen ohne Lichtzeichen geregelte Kreuzungen oder Einmündungen, Fahrstreifenbegrenzungen (Zeichen 295), Leitlinien (Zeichen 340) und benutzungspflichtige Radwege (Zeichen 237, 240, 241 oder Zeichen 295 in Verbindung mit Zeichen 237) umfassen. An Kreuzungen und Einmündungen innerhalb der Zone muss grundsätzlich die Vorfahrtregel nach § 8 Abs. 1 Satz 1 ("rechts vor links") gelten. Abweichend von Satz 3 bleiben vor dem 1. November 2000 angeordnete Tempo 30-Zonen mit Lichtzeichenanlagen zum Schutz der Fußgänger zulässig.

(1d) In zentralen städtischen Bereichen mit hohem Fußgängeraufkommen und überwiegender Aufenthaltsfunktion (verkehrsberuhigte Geschäftsbereiche) können auch Zonen-Geschwindigkeitsbeschränkungen von weniger als 30 km/h angeordnet werden.

(1e) Die Straßenverkehrsbehörden ordnen die für den Betrieb von mautgebührenpflichtigen Strecken erforderlichen Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen auf der Grundlage des von dem Konzessionsnehmer vorgelegten Verkehrszeichenplans an. Die erforderlichen Anordnungen sind spätestens drei Monate nach Eingang des Verkehrszeichenplans zu treffen.

(1f) Zur Kennzeichnung der in einem Luftreinhalteplan oder einem Plan für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen nach § 47 Absatz 1 oder 2 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes festgesetzten Umweltzonen ordnet die Straßenverkehrsbehörde die dafür erforderlichen Verkehrsverbote mittels der Zeichen 270.1 und 270.2 in Verbindung mit dem dazu vorgesehenen Zusatzzeichen an.

(2) Zur Durchführung von Straßenbauarbeiten und zur Verhütung von außerordentlichen Schäden an der Straße, die durch deren baulichen Zustand bedingt sind, können die Straßenbaubehörden - vorbehaltlich anderer Maßnahmen der Straßenverkehrsbehörden - Verkehrsverbote und -beschränkungen anordnen, den Verkehr umleiten und ihn durch Markierungen und Leiteinrichtungen lenken. Straßenbaubehörde im Sinne dieser Verordnung ist die Behörde, welche die Aufgaben des beteiligten Trägers der Straßenbaulast nach den gesetzlichen Vorschriften wahrnimmt. Für Bahnübergänge von Eisenbahnen des öffentlichen Verkehrs können nur die Bahnunternehmen durch Blinklicht- oder Lichtzeichenanlagen, durch rot-weiß gestreifte Schranken oder durch Aufstellung des Andreaskreuzes ein bestimmtes Verhalten der Verkehrsteilnehmer vorschreiben. Alle Gebote und Verbote sind durch Zeichen und Verkehrseinrichtungen nach dieser Verordnung anzuordnen.

(3) Im Übrigen bestimmen die Straßenverkehrsbehörden, wo und welche Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen anzubringen und zu entfernen sind, bei Straßennamensschildern nur darüber, wo diese so anzubringen sind, wie Zeichen 437 zeigt. Die Straßenbaubehörden bestimmen - vorbehaltlich anderer Anordnungen der Straßenverkehrsbehörden - die Art der Anbringung und der Ausgestaltung, wie Übergröße, Beleuchtung; ob Leitpfosten anzubringen sind, bestimmen sie allein. Sie können auch

- vorbehaltlich anderer Maßnahmen der Straßenverkehrsbehörden - Gefahrzeichen anbringen, wenn die Sicherheit des Verkehrs durch den Zustand der Straße gefährdet wird.

(4) Die genannten Behörden dürfen den Verkehr nur durch Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen regeln und lenken; in dem Fall des Absatzes 1 Satz 2 Nr. 5 jedoch auch durch Anordnungen, die durch Rundfunk, Fernsehen, Tageszeitungen oder auf andere Weise bekanntgegeben werden, sofern die Aufstellung von Verkehrszeichen und -einrichtungen nach den gegebenen Umständen nicht möglich ist.

(5) Zur Beschaffung, Anbringung, Unterhaltung und Entfernung der Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen und zu deren Betrieb einschließlich ihrer Beleuchtung ist der Baulastträger verpflichtet, sonst der Eigentümer der Straße. Das gilt auch für die von der Straßenverkehrsbehörde angeordnete Beleuchtung von Fußgängerüberwegen.

(6) Vor dem Beginn von Arbeiten, die sich auf den Straßenverkehr auswirken, müssen die Unternehmer - die Bauunternehmer unter Vorlage eines Verkehrszeichenplans - von der zuständigen Behörde Anordnungen nach Absatz 1 bis 3 darüber einholen, wie ihre Arbeitsstellen abzusperren und zu kennzeichnen sind, ob und wie der Verkehr, auch bei teilweiser Straßensperrung, zu beschränken, zu leiten und zu regeln ist, ferner ob und wie sie gesperrte Straßen und Umleitungen zu kennzeichnen haben. Sie haben diese Anordnungen zu befolgen und Lichtzeichenanlagen zu bedienen.

(7) Sind Straßen als Vorfahrtstraßen oder als Verkehrsumleitungen gekennzeichnet, bedürfen Baumaßnahmen, durch welche die Fahrbahn eingeengt wird, der Zustimmung der Straßenverkehrsbehörde; ausgenommen sind die laufende Straßenunterhaltung sowie Notmaßnahmen. Die Zustimmung gilt als erteilt, wenn sich die Behörde nicht innerhalb einer Woche nach Eingang des Antrags zu der Maßnahme geäußert hat.

(7a) Die Besatzung von Fahrzeugen, die im Pannenhilfsdienst, bei Bergungsarbeiten und bei der Vorbereitung von Abschleppmaßnahmen eingesetzt wird, darf bei Gefahr im Verzug zur Eigensicherung, zur Absicherung des havarierten Fahrzeugs und zur Sicherung des übrigen Verkehrs an der Pannestelle Leitkegel (Zeichen 610) aufstellen.

(8) Die Straßenverkehrsbehörden können innerhalb geschlossener Ortschaften die zulässige Höchstgeschwindigkeit auf bestimmten Straßen durch Zeichen 274 erhöhen. Außerhalb geschlossener Ortschaften können sie mit Zustimmung der zuständigen obersten Landesbehörden die nach § 3 Abs. 3 Nr. 2 Buchstabe c zulässige Höchstgeschwindigkeit durch Zeichen 274 auf 120 km/h anheben.

(9) Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen sind nur dort anzuordnen, wo dies auf Grund der besonderen Umstände zwingend geboten ist. Abgesehen von der Anordnung von Schutzstreifen für den Radverkehr (Zeichen 340) oder von Fahrradstraßen (Zeichen 244.1) oder von Tempo 30-Zonen nach Absatz 1c oder Zonen-Geschwindigkeitsbeschränkungen nach Absatz 1d dürfen insbesondere Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs nur angeordnet werden, wenn auf Grund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in den vorstehenden Absätzen genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt. Abweichend von Satz 2 dürfen zum Zwecke des Absatzes 1 Satz 1 oder 2 Nummer 3 Beschränkungen oder Verbote des fließenden Verkehrs auch angeordnet werden, soweit dadurch erhebliche Auswirkungen veränderter Verkehrsverhältnisse, die durch die Erhebung der Maut nach dem Bundesfernstraßenmautgesetz hervorgerufen worden sind, beseitigt oder abgemildert werden können. 4Gefahrzeichen dürfen nur dort angebracht werden, wo es für die Sicherheit des Verkehrs unbedingt erforderlich ist, weil auch ein aufmerksamer Verkehrsteilnehmer die Gefahr nicht oder nicht rechtzeitig erkennen kann und auch nicht mit ihr rechnen muss.

Die StVO wird ergänzt durch die „Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung (VwV-StVO)“ vom 22. Oktober 1998, zunächst in der Fassung vom 17. Juli 2009 (BAnz. Nr. 246b vom 31.12.1998, BAnz. Nr. 110 vom 29. Juli 2009, S. 2598 und Beilage), derzeit in der Fassung vom 11.11.2014 (BAnz AT vom 17.11.2014). Danach hat die Straßenverkehrsbehörde vor jeder Entscheidung die Straßenbaubehörde und die Polizei zu hören. In bestimmten Fällen bedarf die Straßenverkehrsbehörde der Zustimmung der

obersten Landesbehörde. Wörtlich heißt es, soweit dies für das vorliegende Gutachten von Interesse ist:

Zu § 45 Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen

I. Vor jeder Entscheidung sind die Straßenbaubehörde und die Polizei zu hören. ...

III. 1. Die **Straßenverkehrsbehörde bedarf der Zustimmung der obersten Landesbehörde** oder der von ihr bestimmten Stelle zur Anbringung und Entfernung folgender Verkehrszeichen:

d) auf Autobahnen und Kraftfahrstraßen: der Zeichen 274 ...,

e) auf Bundesstraßen: des Zeichens 274 samt dem Zeichen 278 dann, wenn die zulässige Höchstgeschwindigkeit auf weniger als 60km/h ermäßigt wird.

V. Die **Straßenverkehrsbehörde bedarf der Zustimmung der obersten Landesbehörde** oder der von ihr bestimmten Stelle zur Anordnung von Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen. Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur gibt im Einvernehmen mit den zuständigen obersten Landesbehörden "Richtlinien für straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm (Lärmschutz-Richtlinien-StV)" im Verkehrsblatt bekannt.

XI. Tempo 30-Zonen

1. Die Anordnung von Tempo 30-Zonen soll auf der Grundlage einer flächenhaften Verkehrsplanung der Gemeinde vorgenommen werden, in deren Rahmen zugleich das innerörtliche Vorfahrtstraßennetz (Zeichen 306) festgelegt werden soll. Dabei ist ein leistungsfähiges, auch den Bedürfnissen des öffentlichen Personennahverkehrs und des Wirtschaftsverkehrs entsprechendes Vorfahrtstraßennetz (Zeichen 306) sicher zu stellen. Der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (wie Rettungswesen, Katastrophenschutz, Feuerwehr) sowie der Verkehrssicherheit ist vorrangig Rechnung zu tragen.

2. Zonen-Geschwindigkeitsbeschränkungen kommen nur dort in Betracht, wo der Durchgangsverkehr von geringer Bedeutung ist. Sie dienen vorrangig dem Schutz der Wohnbevölkerung sowie der Fußgänger und Fahrradfahrer. In Gewerbe- oder Industriegebieten kommen sie daher grundsätzlich nicht in Betracht.

3. Durch die folgenden Anordnungen und Merkmale soll ein weitgehend einheitliches Erscheinungsbild der Straßen innerhalb der Zone sichergestellt werden:

a) Die dem fließenden Verkehr zu Verfügung stehende Fahrbahnbreite soll erforderlichenfalls durch Markierung von Senkrecht- oder Schrägparkständen, wo nötig auch durch Sperrflächen (Zeichen 298) am Fahrbahnrand, eingeengt werden. Werden bauliche Maßnahmen zur Geschwindigkeitsdämpfung vorgenommen, darf von ihnen keine Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung, keine Lärmbelästigung für die Anwohner und keine Erschwerung für den Buslinienverkehr ausgehen.

b) Wo die Verkehrssicherheit es wegen der Gestaltung der Kreuzung oder Einmündung oder die Belange des Buslinienverkehrs es erfordern, kann abweichend von der Grundregel "rechts vor links" die Vorfahrt durch Zeichen 301 angeordnet werden; vgl. zu Zeichen 301 Vorfahrt Rn. 4 und 5.

c) Die Fortdauer der Zonen-Anordnung kann in großen Zonen durch Aufbringung von "30" auf der Fahrbahn verdeutlicht werden. Dies empfiehlt sich auch dort, wo durch Zeichen 301 Vorfahrt an einer Kreuzung oder Einmündung angeordnet ist.

4. Zur Kennzeichnung der Zone vgl. zu Zeichen 274.1 und 274.2.

5. Die Anordnung von Tempo 30-Zonen ist auf Antrag der Gemeinde vorzunehmen, wenn die Voraussetzungen und Merkmale der Verordnung und dieser Vorschrift vorliegen der mit der Anordnung geschaffen werden können, indem andere aber nicht mehr erforderliche Zeichen und Einrichtungen entfernt werden.

Es ist ferner vorgesehen, dass das Bundesministerium für Verkehr im Einvernehmen mit den zuständigen obersten Landesbehörden „Richtlinien für straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm (Lärmschutz-Richtlinien-StV)“ im Verkehrsblatt bekannt gibt. Im Regime der (gemeindlichen) Lärmaktionsplanung entfalten die Lärmschutz-Richtlinien-StV keine Bindungswirkung. Sie stellen insoweit allenfalls Abwägungsmaterial zur Verfügung.

(3) Es ist der kommunalverfassungsrechtlichen Regelungskompetenz der Länder zuzuordnen, ob eine zumeist größere Kommune neben ihrer Selbstverwaltung mit den staatlichen Aufgaben einer Straßenverkehrsbehörde betraut wird. Die kommunalverfassungsrechtlichen Strukturen sind dazu formal recht unterschiedlich. Das soll hier nicht vertieft werden. Es wird nachfolgend die Auffassung begründet werden, dass eine derartige Gemeinde in ihrer Zuständigkeit als zuständige (lokale) Straßenverkehrsbehörde an den Maßnahmenkatalog ihres „eigenen“ Lärmaktionsplanes rechtlich gebunden ist. Es wird ferner dargelegt, dass diese Gemeinde weder als Träger des Aktionsplanes noch in ihrer Eigenschaft als nachgeordnete lokale Straßenverkehrsbehörde für Handlungsakte, welche die Umsetzung des Lärmaktionsplanes betreffen, von der Zustimmung einer obersten Landesbehörde abhängig ist. Eine Verwaltungsvorschrift ist ganz allgemein ungeeignet, ein gesetzlich nicht vorgesehenes Zustimmungserfordernis zur Durchführung des Lärmaktionsplanes einzuführen. Anordnungen oder anderweitige Maßnahmen, welche ggf. wegen rechtswidrigen Handelns der Gemeinde angezeigt sein könnten, können nur im Wege der Kommunalaufsicht reguliert werden.

2. Bindung der Straßenverkehrsbehörde an den Inhalt des gemeindlichen Lärmaktionsplans

(1) Als problematisch wird im Schrifttum die Frage angesehen, ob den Festlegungen des Lärmaktionsplanes gegenüber den zur Umsetzung aufgerufenen Behörden eine „externe“ Bindung zuzuerkennen ist und welche (normative) Intensität diese Bindung ggf. besitzt.²¹² Dementsprechend kritisch sind hierzu auch die Meinungen der Gemeinden. Eine Studie des Bundesumweltamtes ergab 2010: Nur ein Viertel der Befragten hielt die Bindungswirkung eines Lärmaktionsplans für ausreichend. Ein weiteres Viertel äußerte sich mit „teils-teils“ und gut die Hälfte der Befragten hält die Bindungswirkung für weniger oder überhaupt nicht ausreichend, zumindest als nicht hinreichend geklärt.²¹³ Das gibt gewiss zu denken. Die Unklarheiten sind zum einen der gewiss „lieblosen“ Umsetzung der RL 2002/49/EG geschuldet. Ein wichtigerer Grund dürfte indes zum anderen sein, dass der unionsrechtlich initiierte Lärmaktionsplan ein im deutschen Verwaltungsrecht ungewohntes planerisches Instrument ist. Man mag auch darüber räsonnieren, ob es nicht besser ge-

212 Vgl. Jörg Berkemann, Rechtsgutachten „Die Lärmaktionsplanung nach § 47d BImSchG 2005 in Verb. mit der Umgebungslärm-Richtlinie 2002/49/EG – Fragen zur Rechtsauslegung und zur Rechtsanwendung“. Im Auftrag des Umweltministeriums Baden-Württemberg, Oktober 2007 (Zweite Fassung Okt. 2008); ders., Aufstellung und Umsetzung des Lärmaktionsplans nach Maßgabe der Umgebungslärm-Richtlinie, in: UVP-Report 2008, S. 152-159; ablehnend dagegen Pascale Cancik, Stand und Entwicklung der Lärminderungsplanung in Deutschland, in: Kurt Faßbender/Wolfgang Köck (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen im Immissionsschutzrecht, Baden-Baden, 2013, S. 65-86 [71] unter dem Vorbehalt der Notwendigkeit, die Straßenverkehrsbehörde in das Planungsverfahren einzubeziehen.

²¹³ Umweltbundesamt (Hrsg.) Lärmbilanz 2010 Untersuchung der Entscheidungskriterien für festzulegende Lärminderungsmaßnahmen in Lärmaktionsplänen nach der Umgebungslärmrichtlinie 2002/49/EG, 2011 (Texte 78/2011), S. 53.

wesen wäre, die deutsche Umsetzung einem Regionalplan anzuvertrauen. Sehr umsetzungsfreundlich ist die vom Bundesgesetzgeber gewählte Lösung jedenfalls nicht.

Die Ausgangsfrage der normativen Bindungstiefe muss hier nicht in ihrer Breite behandelt werden. Sie ist hier nur hinsichtlich § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG zu erörtern. Die Frage geht demgemäß konkret dahin, ob die zuständige Straßenverkehrsbehörde aufgrund einer im Lärmaktionsplan festgelegten Maßgabe verpflichtet ist, verkehrslenkende oder verkehrsbeschränkende Maßnahmen vorzunehmen. Die Frage könnte im Hinblick auf § 45 StVO aus zwei unterschiedlichen Gründen zu verneinen sein: Zum einen könnten die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 45 StVO nicht ausreichen, um eine „lärmmindernde“ Anordnung treffen zu können. Zum anderen könnte man der zuständigen Straßenverkehrsbehörde ein eigenes Entschließungs- und Handlungsermessen zuerkennen. Es ist zu zeigen, dass beide Bedenken nicht durchgreifen.

(2) Bereits an dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass die „**Verkehrsplanung**“ in Anhang V Nr. 2 Spiegelstr. 1 der RL 2002/49/EG ausdrücklich als „**Maßnahme**“ des **Aktionsplanes im Sinne des Art. 8** der Richtlinie genannt wird. § 47d Abs. 2 BImSchG nimmt auf den genannten Anhang ausdrücklich Bezug und transformiert diesen damit in innerstaatliches Recht. Im Sinne des unionsrechtlichen Grundsatzes der Effektivität des unionsrechtlichen Richtlinienrechts ist der Ausdruck „Verkehrsplanung“ umfassend zu verstehen.

2.1 Keine autonome, abwehrende Entscheidungskompetenz der Straßenverkehrsbehörde

(1) Von Straßenverkehrsbehörden, aber auch von einigen höheren Verwaltungsbehörden (Regierungspräsidien) und dem Vernehmen nach auch von obersten Landesbehörden wird die Ansicht vertreten, die Straßenverkehrsbehörden seien im Rahmen des ihnen in § 45 StVO zugewiesenen Ermessens frei zu entscheiden, ob und in welcher Hinsicht sie den im Lärmaktionsplan festgelegten Maßnahmen umsetzend folgen wollen. Dabei wird erläuternd darauf hingewiesen, dass § 47d Abs. 1 BImSchG selbst von einem „Ermessen“ der zuständigen Behörde spreche. Dramatisch ist die Fragestellung vor allem dann, wenn die „eingeladene“ Straßenverkehrsbehörde der Gemeinde eine Mitwirkung verweigert oder destruktiv ist.²¹⁴

Für diese Auffassung können sich die Straßenverkehrsbehörden auf eine Passage in den „Richtlinien für straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm (Lärmschutz-Richtlinien-StV)“ vom 23.11.2008 berufen. Dort heißt es unter Nr. 1.4 Abs. 2 und 3:

„Straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen können sich für Ballungsgebiete und Hauptverkehrsstraßen künftig auch aus Lärmaktionsplänen ergeben (§ 47 d Bundes-Immissionsschutzgesetz - BImSchG).

Das BImSchG weist hinsichtlich der Durchsetzung von auf Lärmaktionsplänen basierenden Maßnahmen auf die jeweils anzuwendenden Rechtsvorschriften (§ 47d

²¹⁴ Problematisierend vgl. Pascale Cancik, Stand und Entwicklung der Lärmminderungsplanung in Deutschland, in: Kurt Faßbender/Wolfgang Köck (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen im Immissionsschutzrecht, Baden-Baden, 2013, S. 65-86 [71 mit Fußn. 38].

Abs. 6 i.V.m. § 47 Abs. 6 BImSchG). Bei straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen ergeben sich die Anordnungsvoraussetzungen aus der Straßenverkehrs-Ordnung und diesen Richtlinien.“

Es wird nachfolgend darzulegen sein, dass die der Lärmschutz-Richtlinie-StV 2007 zugrunde gelegte Rechtsansicht unzutreffend ist. § 47d Abs. 6 in Verb. mit § 47 Abs. 6 BImSchG enthält keine Ermächtigung, dass Straßenverkehrsbehörden gegenüber einer Gemeinde, die einen Lärmaktionsplan erlässt, maßgebende Lärmwerte festlegt. Die genannte Richtlinie ist – sollte sie wirklich dieses Ziel verfolgen wollen – gesetzwidrig.

(2) Für die Annahme eines eigenen (autonomen) Entschließungs- und Handlungsermessens der zuständigen Straßenverkehrsbehörde als Vollzugsbehörde spricht nichts. Das Gegenteil ist der Fall.²¹⁵ Der Bundesgesetzgeber hat die „immissionsschutzrechtliche“ Stellung der Straßenverkehrsbehörde im Rahmen des BImSchG durchaus gesehen. Er hat sie allerdings gegenüber dem Lärmaktionsplan in ihrer behördlichen „Autonomie“ herabgestuft. Eine Verwaltungsvorschrift kann dieses gesetzliche Ergebnis nicht abändern. Mehrere Gründe kommen für dieses Ergebnis zusammen. Nachfolgend werden der Gesetzeswortlaut, die Entstehungsgeschichte der Bezugsnorm des § 47 Abs. 6 BImSchG, die Entstehungsgeschichte des § 47d Abs. 6 BImSchG und schließlich Sinn und Zweck der Lärm-minderungsplanung behandelt. Der Lärmaktionsplan darf den straßenverkehrsrechtlichen „Gefahrenbegriff“ des § 45 Abs. 9 StVO im Sinne der grundlegenden Zielsetzung der Umgebungslärm-RL 2002/49/EG „konkretisieren“.²¹⁶ Ist dies geschehen, vermindert dies den inhaltlichen Entscheidungsbereich der Straßenverkehrsbehörde. Dies ergibt sich aus folgenden Überlegungen:

[1] Der **Wortlaut** ist eindeutig, er eröffnet keinen interpretatorischen Zweifel. Der Lärmaktionsplan löst aus unionsrechtlicher und innerstaatlicher Sicht eine konzeptbezogene Bindung aus. Der Wortlaut des § 47 Abs. 6 *Satz 1* BImSchG, auf den § 47d Abs. 6 BImSchG Bezug nimmt, lässt keine andere Deutung zu als die, dass der umsetzungsbefähigten Behörde eine eigenständige Entscheidungskompetenz nicht zugewiesen werden soll. Der Gesetzgeber spricht im Indikativ von „sind ... durchzusetzen“. Das ist eine deutsche Sprachführung, die einen zwingenden Charakter im Sinne einer gebundenen Verwaltung betont. Die Entstehungsgeschichte bestätigt diese Sicht.²¹⁷ Dieser Wortlaut wird im Sinne systematischer Auslegung nochmals bekräftigt. Der Gesetzgeber hat für planerische Entschei-

²¹⁵ So auch Reinhard Sparwasser/Rüdiger Engel, Aktionspläne des Luftreinhalte- und Lärmschutzrechts im Spannungsfeld zwischen deutschem und europäischem Recht, in: Dokumentation 16. Deutscher Verwaltungsgerichtstag Freiburg 2010, Stuttgart 2011, S. 167-195 [175]; Rüdiger Engel, Aktuelle Rechtsfragen der Lärmaktionsplanung, in: Gesellschaft für Umweltrecht. Dokumentation zur 33. wissenschaftlichen Fachtagung in Berlin, 2009, S. 77 ff. [104]; Lärmaktionsplan der Stadt Friedrichshafen, Mai 2011, S. 16 Fußn. 23; vgl. bereits Jörg Berkemann, Rechtsgutachten „Die Lärmaktionsplanung nach § 47d BImSchG 2005 in Verb. mit der Umgebungslärm-Richtlinie 2002/49/EG – Fragen zur Rechtsauslegung und zur Rechtsanwendung“. Im Auftrag des Umweltministeriums Baden-Württemberg. Oktober 2007 (Zweite Fassung Okt. 2008).

²¹⁶ Reinhard Sparwasser/Rüdiger Engel, Aktionspläne des Luftreinhalte- und Lärmschutzrechts im Spannungsfeld zwischen deutschem und europäischem Recht, in: Dokumentation 16. Deutscher Verwaltungsgerichtstag Freiburg 2010, Stuttgart 2011, S. 167-195 (169).

²¹⁷ Zur langwierigen Entstehungsgeschichte des Gesetzes vgl. u.a. Ursula Philipp-Gerlach/Joy Hensel, Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm, in: ZUR 2004, 329-334; Ulrich Repkewitz, Probleme der Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie, in: VBIBW 2006, 409-417; Hans Carl Fickert, Zum Einfluss der in Deutsches Recht umgesetzten Umgebungslärm-Richtlinie der EU auf die Lärmsituation in den Gemeinden und auf die Bürger – Zugleich ein kritischer Beitrag zur heutigen Lärmschutzproblematik, in: BauR 2006, 920-937. Die vom Bundesrat erstrebte Lösung eines „Einvernehmens“ der betroffenen Behörden erhielt keine Mehrheit.

dungen § 47 Abs. 6 Satz 2 BImSchG aufgehoben und die Bindung dort zu einem berücksichtigungsbedürftigen Belang „herabgestuft“. Damit hat er zugleich die Striktheit der Bindung nach § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG vorausgesetzt. Deutlicher kann man es nicht sagen. Ob § 47 Abs. 6 Satz 2 BImSchG seinerseits unionsrechtlichen Anforderungen genügt, ist darüber hinaus eine kritische Frage. Auch für die Regelung in § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG besitzt die Straßenverkehrsbehörde auf der Vollzugsebene kein Ermessen, vielmehr ist die Behörde an die in einem Plan nach § 47 Abs. 1 oder 2 BImSchG vorgesehenen Maßnahmen strikt gebunden.²¹⁸ Für den Lärmaktionsplan kann kaum etwas anderes gelten.

[2] Es gibt einen *funktionalen und zugleich systematischen Grund*, weshalb § 47 Abs. 6 BImSchG von der Striktheit der Bindung der umsetzenden Behörde, auch der Straßenverkehrsbehörde, ausgeht. Dazu ist der Regelungsgehalt des § 47 Abs. 6 BImSchG innerhalb des gesamten § 47 BImSchG zu betrachten. Für die Luftreinhaltepläne hat der Bundesgesetzgeber vorgesehen, dass bei Plänen nach § 47 Abs. 1 und 2 BImSchG das Einvernehmen mit den zuständigen Straßenbau- und Straßenverkehrsbehörden erforderlich ist, wenn in den Plänen Maßnahmen im Straßenverkehr festgelegt werden.²¹⁹

Der Gesetzgeber hat also das Problem einer Koordinierungsfunktion zwischen dem Träger des Luftreinhalteplanes und den zuständigen Straßenbau- und Straßenverkehrsbehörden mit großer Klarheit gesehen. Er hat für diesen Regelungsbereich ein Veto dieser Behörden ermöglichen wollen und dieses – insoweit funktional richtig – in die Phase der Aufstellung des Planes „vorverlegt“.²²⁰ Dieses gesetzgeberische Konzept schließt es dann folgerichtig aus, dass auf der Ebene der Umsetzung des Luftreinhalteplans erneut ein Einvernehmen mit den Straßenverkehrsbehörden eingefordert werden kann. Ob und in welcher Weise der Luftreinhalteplan in seiner Umsetzung von Anordnungen der Straßenverkehrsbehörden abhängig ist, ist insoweit abschließend in der Phase der Aufstellung und einvernehmlich zu entscheiden. Das bedeutet: § 47 Abs. 6 BImSchG schließt von seiner systematisch vorgegebenen Konzeption eine „autonome“ Entscheidung der Straßenverkehrsbehörde keineswegs von vornherein aus, sondern nur die nachträgliche. Hat die Straßenverkehrsbehörde in der Planungsphase des Luftreinhalteplanes ihr Veto nicht ausgeübt, hat sie die vorgesehenen Anordnungen zu treffen. Ist der Luftreinhalteplan aufgestellt und sind in ihm die Maßnahmen festgelegt, ist die zuständige Straßenbau- und Straßenverkehrsbehörde hieran gebunden. Sie darf sich nicht widersprüchlich verhalten, weil dies dem Plan die abwägungsbezogene Geschäftsgrundlage entziehen könnte. Sie kann ihr Einvernehmen nicht ohne Änderung des Planes gleichsam dadurch „widerrufen“, dass sie sich nunmehr weigert, die festgelegten Maßnahmen durchzuführen. Ob die Behörde ihr Einvernehmen zu einem Luftreinhalteplan – ggf. nur nach Zustimmung einer höheren Behörde – geben kann oder zu geben hat, ist hier nicht zu erörtern. Hier geht es nur um das Verständnis des § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG.

[3] Dieser so ausgelegte Inhalt des § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG ist Bezugspunkt nicht nur eines Luftreinhalteplanes, sondern durch Verweisung in § 47d Abs. 6 BImSchG auch eines Lärmaktionsplanes. Für die Lärminderungsplanung gibt es ein Erfordernis des Einver-

²¹⁸ OVG Lüneburg, U. v. 12.5.2011 - 12 LC 143/09 – juris Rn. 76.

²¹⁹ Luftreinhaltepläne nunmehr nach Maßgabe des Art. 23 RL 2008/50/EG. Art. 23 Abs. 2 RL 2008/50/EG fordert eine Koordination mit der Umgebungslärm-RL 2002/49/EG. Ob dies jeweils hinreichend geschieht, erscheint zweifelhaft, berührt aber die vorliegende Thematik nicht. Die Umsetzungsfrist für die RL 2008/50/EG endete am 10.6.2010.

²²⁰ Die Regelung beruht auf dem Siebten Gesetz zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 11.9.2002 (BGBl. I S. 3622).

nehmens mit den Straßenverkehrsbehörden nicht. Das wirft die Frage auf, ob sich die Straßenverkehrsbehörde gerade deshalb eine (autonome) Entscheidung vorbehalten darf, weil ihr Einvernehmen bei der Aufstellung des Lärmaktionsplanes nicht als Erfordernis vorgesehen ist. Diese Frage zielt also darauf, ob sich die Straßenbau- und Straßenverkehrsbehörde in der nachfolgenden Umsetzungsphase, die § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG beschreibt, gleichsam vom Lärmaktionsplan durch Nichtvollzug lösen darf, weil und soweit die Festlegung ihrer Maßnahmen ggf. ohne ihr Einvernehmen erfolgte. Diese Frage ist hier „abstrakt“ zu behandeln, also unabhängig davon, ob die Straßenverkehrsbehörde in der Aufstellungsphase dem Lärmaktionsplan zugestimmt oder widersprochen hat. Sie ist zu verneinen. Für eine restriktive Deutung des § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG, also gegen den Wortlaut des Gesetzes, gibt es keine Grundlage. Alles was dazu gesagt wird, ist allein rechtspolitischen Erwägungen zuzuordnen.²²¹

[4] Entstehungsgeschichte. Richtig ist: Für Lärmaktionspläne hat der Bundesgesetzgeber nicht vorgesehen, dass bei diesen Plänen das Einvernehmen mit den zuständigen Straßenbau- und Straßenverkehrsbehörden erforderlich ist, wenn in den Plänen Maßnahmen im Straßenverkehr festgelegt werden. Das ist indes kein redaktionelles Versehen, sondern eine bewusste politische Entscheidung. Es gibt auch keinerlei Anhalt dafür, dass der Gesetzgeber den im Vollzug nachgeordneten Straßenbau- und Straßenverkehrsbehörden eine Art Veto einräumen wollte.

Der Gesetzestext ist ohnehin eindeutig, wie erörtert. Auch der isolierte Interpretationsgehalt des § 47 Abs. 6 BImSchG selbst lässt – wie dargelegt – keine Zweifel an der angeordneten Striktheit der Bindung aufkommen. Danach ergibt sich aus der bundesgesetzlichen Anordnung der Verbindlichkeit der Lärmaktionspläne für alle staatlichen Behörden eine Bindung der Landes- und auch Bundesbehörden an die Beschlussfassung des Trägers des Lärmaktionsplanes, hier also der Gemeinde. Letzte Zweifel beseitigt der Blick in die Entstehungsgeschichte des § 47d BImSchG. Der historische Wille des Gesetzgebers ist besonders klar. Ein seinerzeitiger Vorschlag des Bundesrates, in die Bezugsnorm des § 47 Abs. 6 BImSchG das Erfordernis des vorherigen Einvernehmens aufzunehmen, fand im gesetzgeberischen Verfahren keine Zustimmung. Bei der Behandlung des § 47d BImSchG ist die Frage eines erforderlichen Einvernehmens erneut erörtert worden. Wiederum konnte sich der Bundesrat mit seinen hierauf abzielenden Vorstellungen nicht durchsetzen. Aus der Entstehungsgeschichte zu § 47d BImSchG ergibt sich folgendes Bild:

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 13.8.2004 (BTags-Drs. 15/3782 = BRat-Drs. 610/04) hatte in einem § 47d Abs. 4 BImSchG-RegE (Entwurf) noch folgende Fassung:

„Die Maßnahmen, die Lärminderungspläne nach den Absätzen 1 bis 3 festlegen, sind durch Anordnungen oder sonstige Entscheidungen der zuständigen Träger öffentlicher Verwaltung nach diesem Gesetz oder nach anderen Rechtsvorschriften durchzusetzen. Sind in den Plänen planungsrechtliche Festlegungen vorgesehen, ha-

²²¹ Es ist also rechtlich unzutreffend, wenn es in Nr. 8 Abs. 5 LAI – AG Aktionsplanung (gemäß UMK-Umlaufbeschluss 33/2007) vom 30. August 2007 heißt: „Maßnahmen, die gem. § 47 Abs. 6 Satz 1 umzusetzen sind, sind im Einvernehmen mit den für deren Umsetzung zuständigen Behörden in den Aktionsplan aufzunehmen.“ Für die Luftreinhalteplanung ist dies anders, vgl. VG Wiesbaden, U. v. 10.10.2011 - 4 K 757/11.WI - ZUR 2012, 113 Rn. 18. Das Gericht erklärte das Versagen des Einvernehmens durch das Wirtschaftsministerium zu der vom Umweltministerium vorgesehenen Umweltzone für rechtswidrig. Vgl. dazu auch Marc Röckinghausen, Luftqualitätsplanung: Stand, Erfahrungen, Probleme, in: I+E 2012, 188-193.

ben die zuständigen Planungsträger dies bei ihren Planungen nach den dafür geltenden Rechtsvorschriften zu berücksichtigen.“

Es ist offensichtlich, dass der Regierungsentwurf damit die bereits bestehende Gesetzesfassung des § 47 Abs. 6 BImSchG für die Lärmaktionspläne übernehmen wollte. Der Bundesrat folgte dieser Fassung im sog. ersten Durchgang vom 24.9.2004, sah ihn allerdings an anderer Stelle vor. § 47i BImSchG-RegE regelte die Beteiligung der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange. Diese Regelung enthielt keinen Einvernehmensvorbehalt etwa zugunsten der zuständigen Straßenbau- und Straßenverkehrsbehörden. Allerdings sah § 47n Abs. 1 Nr. 3 BImSchG-RegE unter näheren Voraussetzungen auch die Gemeinden als „zuständige“ Behörde für die Erstellung von Lärmaktionsplänen vor. In diesem Falle musste das Einvernehmen „mit den für Anordnungen und sonstige Entscheidungen zur Lärmbekämpfung sowie für lärmbedeutsame Planungen auf Grund eisenbahnrechtlicher, straßenrechtlicher und immissionsrechtlicher sowie sonstiger Vorschriften des Bundes und der Länder zuständigen Behörden im Einvernehmen mit den Gemeinden und den vorgenannten Behörden, ...“ hergestellt werden. Der Bundesrat sah im vorgenannten Durchgang vor, dass zuständige Behörden für diese Aufgaben die Landesregierungen seien. Diese seien zu ermächtigen, die Zuständigkeit durch Rechtsverordnung auf andere Behörden zu übertragen. In ihrer Gegenäußerung vom 14.10.2004 stimmte die Bundesregierung dem Vorschlag des Bundesrates hinsichtlich der Zuständigkeiten nicht zu (vgl. BTags-Drs. 15/3921). In der Beschlussempfehlung und im Bericht des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom 26.10.2004 (BTags-Drs. 15/4024) blieb der Regierungsentwurf nahezu unverändert. Der Bundestag stimmte ihm am 28.10.2004 zu. Im sog. Zweiten Durchgang erneuerte der Bundesrat seine Bedenken. Er verweigerte seine Zustimmung. Daraufhin rief die Bundesregierung den Vermittlungsausschuss an (vgl. BTags-Drs. 15/4412). Die Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses vom 15.6.2005 (BTags-Drs. 15/5734) sah die geltende Fassung des § 47d und § 47e BImSchG vor. Dem stimmten Bundestag und Bundesrat zu. Vorschläge des Vermittlungsausschusses werden üblicherweise nicht näher begründet.

Die Entstehungsgeschichte weist also auf, dass die Frage einvernehmlicher Regelungen behandelt wurde. Nach alledem gibt es keine interpretatorische Möglichkeit, in den vorhandenen Regelungstext das Erfordernis eines vorherigen oder eines nachträglichen Einvernehmens der zuständigen Straßenbau- und Straßenverkehrsbehörde „hineinzulesen“. Die referierte Entstehungsgeschichte zeigt auf, dass sowohl die vom Regierungsentwurf und vom Ausschussbericht einerseits vorgesehene differenzierende Zuständigkeitslösung als auch die vom Bundesrat favorisierte Kompetenzlösung nicht Gesetz wurden. Das mag man rechtspolitisch kritisieren, aber die gesetzliche Regelung ist hinreichend eindeutig. Vor allem zeigt die Entstehungsgeschichte, dass sich auch das von der Bundesregierung zunächst vorgesehene Erfordernis des Einvernehmens, wenn die Gemeinde Träger des Lärmaktionsplanes war, nicht durchzusetzen vermochte. Da Vorschläge des Vermittlungsausschusses nicht begründet werden, ist es müßig darüber zu spekulieren, was den Ausschuss zu seinem Vorschlag bewogen hat und ob er bei seinem Vorschlag über dessen Konsequenzen hinsichtlich der Zuständigkeitsverteilung hinreichend nachgedacht hatte.

[5] *Kodifikatorische Entscheidung des Bundesgesetzgebers.* Da es sich in §§ 47d, 47e BImSchG insoweit offensichtlich um eine abschließende Regelung des Bundesgesetzgebers handelt, ist es den Bundesländern im Vollzug auch versagt, die Stringenz des Konzeptes durch eigene verfahrensrechtliche Anordnungen zu unterlaufen. Natürlich gilt der ungeschriebene Grundsatz, dass derjenige, der eine andere Behörde bindet, diese grundsätz-

lich an dem die Bindung auslösenden Entscheidungsprozess sachgerecht zu beteiligen hat.²²² Das kann der Gesetzgeber auch ausdrücklich normieren, wie dies etwa im Luftverkehrsrecht für das Benehmen mit dem Umweltbundesamt geschehen ist.²²³ War eine inhaltliche Verständigung zwischen den Trägern öffentlicher Verwaltung nicht zu erreichen, hat letztlich die für die Aufstellung des Lärmaktionsplanes zuständige Behörde (Gemeinde) durch Festlegung der Maßnahme verbindlich zu entscheiden. Den Ländern bleibt es im System des § 47e Abs.1 BImSchG unbenommen, statt den Gemeinden andere Entscheidungsträger mit der Aufstellung von Lärmaktionsplänen zu beauftragen. Geschieht dies nicht, wird man es hinzunehmen haben, dass die jeweilige Gemeinde den Lärmaktionsplan abwägend beschließt, ohne dabei an ein Zustimmungserfordernis der zuständigen Straßenbau- und Straßenverkehrsbehörde gebunden zu sein.

(3) **Ergebnis der Auslegung:** Das heißt im gesetzlichen Regelungssystem: Der zuständigen Straßenbau- und Straßenverkehrsbehörde der Gemeinde (Stadt) ist in der Umsetzung der Maßnahmen, die der Lärmaktionsplan inhaltlich festlegt, jede Obstruktion versagt. Die Behörde hat das ihrige zu tun, um die vorgesehenen Maßnahmen loyal durch formal eigene Anordnungen umzusetzen. Mit der verdrängenden Wirkung des § 47d Abs. 6 in Verb. mit § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG ist es in jedem Fall unvereinbar, die Durchführung der im Lärmaktionsplan festgelegten Maßnahmen an verwaltungsinterne Zustimmungsregelungen zu binden. Dass die „betroffenen“ Behörden, d. h. die Behörden, die zur Umsetzung der festgelegten Maßnahmen verpflichtet sind, vorher im Sinne des verwaltungsinternen Loyalitätsgrundsatzes zu beteiligen sind, ist eine ganz andere Frage.²²⁴ Dabei unterliegt die Lärminderungsplanung keinen vorgegebenen Standards, sondern bildet einen verfahrensrechtlichen Rahmen für die kommunale Umweltpolitik.

2.2 Generelle Handlungsmöglichkeiten der Straßenverkehrsbehörde nach § 45 StVO

(1) **§ 45 StVO. § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO.** Zu betrachten sind die generellen („eigenen“) Handlungsmöglichkeiten der Straßenverkehrsbehörde, die im Lärmaktionsplan vorgesehenen Maßnahmen auch „administrativ“ umzusetzen.²²⁵

Entsprechende und geeignete Ermächtigungsgrundlagen enthält § 45 StVO. § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO ermächtigt die Straßenverkehrsbehörden, die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken „zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen“ zu beschränken oder zu verbieten oder den Verkehr umzuleiten. Zu den zulässigen Maß-

²²² Vgl. BVerwG, U. v. 29.4.1993 - 7 A 2.92 - BVerwGE 92, 258 = DVBl 1993, 886 = NVwZ 1993, 890 = NuR 1994, 82 zu § 9 BNatSchG a.F.

²²³ Vgl. § 32 Abs. 4c Satz 2 LuftVG 2009.

²²⁴ Wie hier ausdrücklich Helmut Schultze-Fielitz, in: Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), Gemeinschafts-Kommentar, Stand Sept. 2007, § 47d Rn. 18, auch wiederum hinsichtlich Verkehrsregelungen gegenüber der Deutschen Bahn AG.

²²⁵ Vgl. Jörg Berkemann, Rechtsgutachten: Die Lärmaktionsplanung nach § 47 d BImSchG 2005 in Verbindung mit der Umgebungslärm-Richtlinie 2002/49/EG – Fragen zur Rechtsauslegung und zur Rechtsanwendung, Oktober 2007, im Auftrag des Umweltministeriums des Landes Baden-Württemberg, Rn. 160; Christian Heitsch, in: Michael Kotulla (Hrsg.), BImSchG, Stand: Dez. 2009, § 47d Rn. 46; vgl. dazu auch Hans-Peter Michler, Straßenlärmminderung als kommunale (Pflicht?-)Aufgabe, in: BWGZ 2013, 254-261 [255]; vgl. bereust BVerwG, U. v. 13.12.1979 - 7 C 46.78 - BVerwGE 59, 221 Rn. 22 = DVBl 1980, 299; BVerwG, U. v. 4.6.1986 - 7 C 76/84 - BVerwGE 74, 234 Rn. 10 = DVBl 1987, 373; ebenso BVerwG, U. v. 15.2.2000 - 3 C 14.99 - DVBl 2000, 1611 = NJW 2000, 2121

nahmen zählen auch Geschwindigkeitsbeschränkungen.²²⁶ Dass dies auch Maßnahmen im Sinne des § 47d Abs. 6 in Verb. mit § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG sind, ist nicht zweifelhaft.²²⁷ Es gibt im Schrifttum einschließlich der Kommentarliteratur zu § 47d BImSchG niemanden, der in dieser Frage einen Zweifel erhebt. Auch nach der Entstehungsgeschichte stand den gesetzgebenden Körperschaften die Frage der ggf. nötigen Verkehrslenkung einschließlich Maßnahmen der Geschwindigkeitsbegrenzung klar vor Augen.²²⁸ So war im Entwurf der Bundesregierung in § 47d BImSchG-RegE bestimmt: „Die Maßnahmen, die Lärminderungspläne nach den Absätzen 1 bis 3 festlegen, sind durch Anordnungen oder sonstige Entscheidungen der zuständigen Träger öffentlicher Verwaltung nach diesem Gesetz oder nach anderen Rechtsvorschriften durchzusetzen.“ Gemeinte „andere Rechtsvorschrift“ konnte auch die StVO sein.

(2) Außerhalb des BImSchG eröffnet also § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO für den Bereich des Straßenverkehrs die Möglichkeit, die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm zu beschränken oder zu verbieten und den Verkehr umzuleiten.²²⁹ Hier handelt die staatliche Behörde selbst nach pflichtgemäßem Ermessen. Sie ist also nicht durch einen Lärmaktionsplan „fremdbestimmt“.²³⁰

Das öffentliche Recht hält hier ein taugliches Mittel zur Verbesserung der Lärmsituation bereit, das für die Umsetzung der Maßgaben des Lärmaktionsplanes genutzt werden kann. Bislang schreibt, wie erörtert, der Bundesgesetzgeber allerdings keinen Grenzwert vor. Der Lärmaktionsplan kann diese Verpflichtung gemäß § 47d Abs. 6 in Verb. mit § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG mithin „autonom“ abwägungsbezogen begründen. Insoweit besteht eine **vorrangige „kommunalpolitische“ Definitionsmacht**. Diesen Befund mag man politisch bedauern oder begrüßen. Er ist durch die bundesgesetzliche Untätigkeit begründet. Die Straßenverkehrsbehörde ist folglich an den im Lärmaktionsplan zugrunde gelegten „Gefahrenbegriff“ gebunden (sog. Konkretisierungswirkung).²³¹ Es ist offensichtlich, dass § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO eine „Rechtsvorschrift“ ist, welche eine taugliche Ebene zur Umsetzung der Vorgaben des Lärmaktionsplanes bietet. Im Einzelnen:

²²⁶ Wie hier ausdrücklich Helmut Schultze-Fielitz, in: Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), *Gemeinschafts-Kommentar*, Stand Sept. 2007, § 47d Rn. 68 f., auch hinsichtlich Verkehrsregelungen; ebenso auch Ulrich Blaschke, *Lärminderungsplanung. Der Schutz vor Umgebungslärm durch Lärmkartierung und Lärmaktionsplanung*, Diss. 2010, S. 371.

²²⁷ Rüdiger Engel, *Aktuelle Fragen des Lärmschutzes: Lärmaktionsplanung*, in: NVwZ 2010, 1191-1199.

²²⁸ Vgl. ergänzend Pascale Cancik, *Die Pflicht zur Aufstellung von Aktionsplänen zur Lärminderung und ihre Kopplung an Auslösewerte*, in: NVwZ 2008, 167-170; dies., *Aktionspläne zur Lärminderung - effektives Instrument oder "Aktionismus"?*, in: ZUR 2007, 169-176.

²²⁹ Vgl. BVerwG, U. v. 18.11.2004 - 4 CN 11.03 - BVerwGE 122, 207 = DVBl 2005, 386 = NVwZ 2005, 442 zu §§ 17, 2 Abs.1 UVPG 1993 (Luftreinhaltepläne); BVerwG, U. v. 15.4. 1999 - 3 C 25.98 - BVerwGE 109, 29 = DVBl 1999, 1745 = NVwZ 1999, 1234.

²³⁰ Vgl. BVerwG, U. v. 4.6.1986 - 7 C 76.84 - BVerwGE 74, 234 Rn. 14 = DVBl 1987, 373; vgl. ferner OVG Münster, 29.10.2008 - 8 A 3743/06 - DVBl 2009, 458 (Ermessensreduzierung auf „Null“); VGH München, U. v. 21.3.2012 - 11 B 10.1657 - juris Rn. 27 ff. Zum Anliegerlärmschutz vgl. etwa OVG Münster, U. v. 1.6.2005 - 8 A 2350/04 - NWVBl 2006, 145 = UPR 2006, 307; OVG Münster, U. v. 6.12.2006 - 8 A 4840/05 - NWVBl 2007, 272; vgl. auch Hans-Peter Michler, *Straßenlärminderung als kommunale (Pflicht?-)Aufgabe*, in: BWGZ 2013, 254-261 [256].

²³¹ Wie hier seinerzeit Eckard Reh binder, *Rechtsgutachten über die Umsetzung der 22. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes*, Juli 2004, Rn. 63: abrufbar unter www.stadtklima-stuttgart.de.

§ 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO ermöglicht differenzierende verkehrsbeschränkende Maßnahmen in lärmempfindlichen Wohnzonen.²³² Das gilt für bestimmte Tageszeiten oder für den Lastkraftwagenlärm angesichts zwar niedriger Dauergeräuschpegel, aber hoher Spitzenpegel. Auch eine gezielte Umlenkung des Verkehrs von einer wichtigen Verkehrsachse auf andere Straßen ist denkbar. § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO gewährt Schutz vor Straßenverkehrslärm nicht nur dann, wenn dieser einen bestimmten Schallpegel überschreitet; es genügen nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts stets Lärmeinwirkungen, die jenseits dessen liegen, was im konkreten Fall unter Berücksichtigung der Belange des Verkehrs als ortsüblich hingenommen werden muss.²³³ Die Straßenverkehrsbehörden treffen nach § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 StVO auch die notwendigen Anordnungen zum Schutz der (allgemeinen) Bevölkerung vor Lärm und Abgasen oder zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung. Hier billigt der Verordnungsgeber ausdrücklich auch den städtebaulichen Akzent.

Einzelheiten, auch hinsichtlich der ermessensbezogenen Entscheidung, sind allerdings in den Details umstritten. Nach dem gegenwärtigen Stand der Rechtsprechung darf die Behörde „in Wahrung allgemeiner Verkehrsrücksichten und sonstiger entgegenstehender Belange“ von verkehrsbeschränkenden Maßnahmen umso eher absehen, je geringer der Grad der Lärmbeeinträchtigung ist, dem entgegengewirkt werden soll.²³⁴ Aber auch das Umgekehrte gilt: Das **Ermessen der Behörde** zum Einschreiten kann sich zu einer entsprechenden Pflicht verdichten, wenn es zu einer erheblichen Beeinträchtigung durch Verkehrslärm kommt, dadurch geschützte Rechte des Einzelnen verletzt werden und von verkehrsbeschränkenden Maßnahmen nicht wegen der damit verbundenen Nachteile abgesehen werden muss.²³⁵ Die Behörden sind deshalb nur insoweit zur Durchsetzung verpflichtet, als die von ihnen anzuwendenden einschlägigen Vorschriften dies zulassen; steht der Behörde Ermessen zu, hat sie davon also Gebrauch zu machen.²³⁶

Allerdings mag zweifelhaft sein, ob die Straßenverkehrsbehörden durch die StVO ermächtigt sind, weiträumige Verkehrsbeschränkungen zum Schutz der Bevölkerung vor verkehrsbedingtem Lärm anzuordnen.²³⁷ Die Rechtslage ist indes für § 47d BImSchG grundsätzlich eine andere. Die hinreichende gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für weiträumige Maßnahmen liegt nicht in der StVO, sondern in § 47d BImSchG selbst, und zwar in Verbindung mit der Zielsetzung der Umgebungslärm-Richtlinie. Es ist gerade die raumbezogene Betrachtungsweise, die es gebietet, die umsetzungsbedürftigen Maßnahmen unmit-

²³² Vgl. VGH München, B. v. 7.8.2003 - 8 ZB 03.1472 - NVwZ 2004, 754 = UPR 2004, 150. Vgl. auch Adolf Rebler, Verkehrsbeschränkungen aus Gründen des Immissionsschutzes, in: SVR 2005, 211-217.

²³³ So BVerwG, U. v. 4.6.1986 - 7 C 76.84 - BVerwGE 74, 234 = DVBl 1987, 373 = NVwZ 1986, 918.

²³⁴ Vgl. etwa BVerwG, B. v. 18.10.1999 - 3 B 105.99 - NZV 2000, 386; BVerwG, U. v. 22.12.1993 - 11 C 45.92 - DVBl 1994, 758 = NJW 1994, 2037 = DÖV 1994, 656; BVerwG, B. v. 3.7.1986 - 7 B 141.85 - NVwZ 1987, 411 = NJW 1987, 1096; BVerwG, U. v. 15.4.1999 - 3 C 25.98 - BVerwGE 109, 29 = DVBl 1999, 1745 = NVwZ 1999, 1234 ("Sommersmog").

²³⁵ Vgl. BVerwG, U. v. 27.9.2007 - 7 C 36.07 - BVerwGE 129, 296 Rn. 30 = DVBl 2007, 1497 = NVwZ 2007, 1425; BVerwG, U. v. 26.9.2002 - 3 C 9.02 - DVBl 2003, 530 = NJW 2003, 601 zur § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 StVO; BVerwG, U. v. 4.6.1986 - 7 C 76.84 - BVerwGE 74, 234 = DVBl 1987, 373 = NVwZ 1986, 918.

²³⁶ Vgl. Hans D. Jarass, BImSchG, 8. Aufl. 2010, § 47 Rn 44; Klaus Hansmann/Marc Röckinghausen, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht Bd. I, Rn 29a zu § 47 (Stand Juni 2009); die Entscheidung des OVG Bremen, B. v. 21.6.2010 - 1 B 68.10 - ZUR 2010, 433 Rn. 10, steht dem nicht entgegen. Sie betrifft die Frage, ob ein Bürger einen Anspruch auf Umsetzung der im Aktionsplan festgelegten Maßnahmen hat.

²³⁷ Verneinend für großräumige verkehrsbeschränkende Maßnahmen der Straßenverkehrsbehörde zwecks Schutzes vor erhöhten Ozonwerten "Sommer-Smog" BVerwG, U. v. 15.4.1999 - 3 C 25.98 - BVerwGE 109, 29 = DVBl 1999, 1745 = NVwZ 1999, 1234 ("Sommersmog").

telbar an dem Regelungsprofil des § 47d BImSchG auszurichten. Danach haben die Lärmaktionspläne den Mindestanforderungen des Anhangs V der Richtlinie 2002/49/EG zu entsprechen. Ziel dieser Pläne soll es danach auch sein, ruhige Gebiete gegen eine Zunahme des Lärms zu schützen. Dies ist – wie es zu erinnern gilt – die derzeitige auch innerstaatliche Rechtslage. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ermöglicht und gewährt § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO Schutz vor Verkehrslärm nicht erst dann, wenn dieser einen bestimmten Schallpegel überschreitet; es genügt vielmehr, dass der Lärm Beeinträchtigungen mit sich bringt, die jenseits dessen liegen, was unter Berücksichtigung der Belange des Verkehrs im konkreten Fall als ortsüblich hingenommen und damit zugemutet werden muss.²³⁸ Nach allem: Die „rangniedere“ Straßenverkehrsordnung muss sich dem Konzept der ranghöheren Gesetzgebung in Verb. mit Art. 8 RL 2002/49/EG fügen.

(3) Aus § 45 Abs. 9 StVO ergibt sich nichts anderes, sondern das Entsprechende. § 45 Abs. 9 StVO enthält keine Zuständigkeitsregelung, sondern regelt materielle Voraussetzungen für die Anordnung von Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen.²³⁹ § 45 Abs. 1 StVO ist mit der Anfügung von § 45 Abs. 9 StVO durch die 24. Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 7. August 1997 (BGBl. I S. 2028) zwar modifiziert und konkretisiert, nicht aber ersetzt worden.²⁴⁰ Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen sind gemäß § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO nur dort anzuordnen, wo dies aufgrund der besonderen Umstände zwingend geboten ist. Gemäß § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO dürfen Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs nur angeordnet werden, wenn aufgrund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in den vorstehenden Absätzen genannten Rechtsgüter – also etwa der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs – erheblich übersteigt.²⁴¹ Gerade die Regelung des § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO kann im vorliegenden Zusammenhang leicht missverstanden werden. Man darf diese Vorschrift nur aus ihrer historischen Zielsetzung interpretieren. Es ging und geht dem Ordnungsgeber allein darum, einen Schilderwildwuchs zu verhindern. Mit dem Vorrang des § 47d BImSchG und damit auch des § 47 Abs. 6 BImSchG hat das nichts zu tun.

(4) **Ergebnis:** Um es möglichst klar zu sagen: § 45 StVO relativiert nicht den Anwendungsbefehl des § 47d Abs. 6 in Verb. mit § 47 Abs. 6 BImSchG. Es ist umgekehrt. § 45 StVO wird – soweit überhaupt erforderlich – durch das System des § 47d Abs. 6 in Verb. mit § 47 Abs. 6 BImSchG relativiert. Man kann das auch als „Überlagerung“ bezeichnen. Das fordert nicht zuletzt eine unionsrechtlich gebotene Auslegung und Handhabung eines „effet utile“. Dazu ist auch die Straßenverkehrsbehörde – wie erwähnt – kraft bereits bestehender Rechtslage verpflichtet.

Das in § 47d BImSchG in Verb. mit § 47 Abs. 6 BImSchG vom deutschen Gesetzgeber vorgesehene System der Aufstellung und Umsetzung von Lärmaktionsplänen muss sich an

²³⁸ Vgl. etwa BVerwG, U. v. 15.2.2000 - 3 C 14.99 - DVBl 2000, 1611 = NJW 2000, 2121 Rn. 15; BVerwG, B. v. 18.10.1999 - 3 B 105.99 - NZV 2000, 386.

²³⁹ BVerwG, B. v. 3.5.2011 - 3 B 91.10 – juris. Ob § 45 Abs. 9 StVO 2009 dem Zitiergebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG genügt, lässt sich bezweifeln, vgl. BVerwG, U. v. 18.11.2010 - 3 C 42.09 - BVerwGE 138, 159 Rn. 15 = NJW 2011, 1527.

²⁴⁰ Vgl. BVerwG, U. v. 23.9.2010 - 3 C 37.09 - NJW 2011, 246 Rn. 24; BVerwG, U. v. 5.4.2001 - 3 C 23.00 - NJW 2001, 3139.

²⁴¹ Vgl. BVerwG, U. v. 18.11.2010 - 3 C 42.09 - NJW 2011, 1527 Rn.17; BVerwG, U. v. 13.3.2008 - 3 C 18.07 - BVerwGE 130, 383 = NJW 2008, 2867.

den Vorgaben der Umgebungslärm-RL 2002/49/EG messen lassen. Nach Art. 4 Abs. 1 RL 2002/49/EG bestimmen – wie dargelegt – die Mitgliedstaaten „auf der geeigneten Ebene die für die Anwendung dieser Richtlinie zuständigen Behörden und Stellen, insbesondere die zuständigen Behörden für ... Ausarbeitung und gegebenenfalls die Genehmigung von Lärmkarten und Aktionsplänen“. Nach Art. 8 Abs. 1 und Abs. 2 RL 2002/49/EG sorgen die Mitgliedstaaten dafür, dass von den zuständigen Behörden Aktionspläne ausgearbeitet werden, mit denen in ihrem Hoheitsgebiet Lärmprobleme und Lärmauswirkungen, erforderlichenfalls einschließlich der Lärminderung, geregelt werden. Sie sorgen auch dafür, dass die zuständigen Behörden Aktionspläne, „insbesondere zur Durchführung der vorrangigen Maßnahmen“, in ihrem Hoheitsgebiet ausgearbeitet haben.

Diese **unionsrechtlichen Vorgaben** überlassen es also den Mitgliedstaaten, im Rahmen ihrer Verfahrensautonomie die „geeigneten“ Behörden und das nähere Verfahren zu bestimmen (vgl. oben S. 10 f.). Das von den Mitgliedstaaten gewählte Verfahren darf indes diese Zielsetzung der RL 2002/49/EG nicht in ihrer effektiven Umsetzung in Zweifel ziehen. Ist das vom Mitgliedstaat gewählte normative Verfahrenskonzept im Ergebnis ungeeignet, die tatsächliche Umsetzung der RL 2002/49/EG zu erreichen, fehlt es an der unionsrechtlich gebotenen Umsetzung. Das stellt alsdann einen Verstoß gegen das unionsrechtliche Gebot der Effektivität dar.²⁴² Darin sind die Straßenverkehrsbehörden im Rahmen der ihnen gegebenen Ermächtigungen eingebunden.²⁴³

3. Kein Zustimmungserfordernis der obersten Landesbehörde

(1) Nach der (bundesrechtlichen) Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrsverordnung (VwV zur StVO) zu § 45 StVO (vgl. oben S. 68) bedarf die untere Straßenverkehrsbehörde der Zustimmung der obersten Landesbehörde oder der von ihr bestimmten Stelle zur Anordnung von Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen. Die VwV zur StVO zu § 45 StVO behandelt „**Tempo 30-Zonen**“. Danach soll die Anordnung von Tempo 30-Zonen auf der Grundlage einer flächenhaften Verkehrsplanung der Gemeinde vorgenommen werden, in deren Rahmen zugleich das innerörtliche Vorfahrtstraßennetz (Zeichen 306) festgelegt werden soll. Dabei ist ein leistungsfähiges, auch den Bedürfnissen des öffentlichen Personennahverkehrs und des Wirtschaftsverkehrs entsprechendes Vorfahrtstraßennetz (Zeichen 306) sicher zu stellen. Der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (wie Rettungswesen, Katastrophenschutz, Feuerwehr) sowie der Verkehrssicherheit ist vorrangig Rechnung zu tragen. Die VwV zur StVO ist als „allgemeine Verwaltungsvorschrift“ im Sinne des Art. 84 Abs. 2 GG anzusehen. Sie ersetzt – naturgemäß – keine gesetzliche oder verordnungsrechtliche Regelung.²⁴⁴ Sie sind – im Sinne der Rechtsprechung des BVerwG – bestenfalls „Orientierungspunkte“.²⁴⁵ Im Einzelnen:

²⁴² Vgl. Jörg Berkemann, in: ders./Günter Halama, Handbuch zum Recht der Bau- und Umweltrichtlinien der EG, 2008, S. 104 Rn. 172, 2. Aufl., S. 199 Rn. 321.

²⁴³ Vgl. allgemein EuGH, U. v. 22.6.1989 – Rs. 103/88 – EuGHE 1989, 1839 Rn. 30 f. = DVBl 1990, 689 = NVwZ 1990, 649 – Fratelli Costanzo SpA vs. Stadt Mailand – "Fratelli Costanzo" (Vergaberichtlinie 71/305/EWG).

²⁴⁴ Wie hier Dominik Kupfer, Lärmaktionsplanung - Effektives Instrument zum Schutz der Bevölkerung vor Umgebungslärm? - Eine Klärung drängender Rechtsfragen, in: NVwZ 2012, 784-791 [788].

²⁴⁵ Vgl. BVerwG, U. v. 22.12.1993 - 11 C 45.92 - DVBl 1994, 758 Rn. 30 = NJW 1994, 2037; Helmut Schulze-Fielitz, in: Koch/Pache/Scheuing, Gemeinschafts-Kommentar, Stand Sept. 2011, § 47d Rn. 106: „verwaltungsinterne Orientierungshilfe“.

(2) § 47d Abs. 6 BImSchG verweist vorbehaltslos auf die entsprechende Anwendung des § 47 Abs. 6 BImSchG. § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG sieht keine Zustimmungsvorbehalte einer anderen Behörde vor. Diese können auch nicht durch Verwaltungsvorschriften eingeführt werden. Der Gesetzgeber hat – wie erörtert – die Effektivität des Lärmaktionsplanes gerade nicht von einer Zustimmung einer anderen Behörde abhängig gemacht. Vielmehr verpflichtet er die umsetzungsbefugten und -fähigen Behörde ohne Wenn und Aber zur Umsetzung der im Lärmaktionsplan festgelegten Maßnahmen. Diese gesetzgeberische Entscheidung ist zu respektieren. Mit ihr ist es unvereinbar, den tatsächlichen Erfolg des Lärmaktionsplanes in der Phase seiner faktischen Umsetzung gleichwohl von (internen) Zustimmungserfordernissen abhängig zu machen. Das verbietet die vom Gesetzgeber ersichtlich gewollte Prävalenz des Lärmaktionsplanes. Das gilt erst recht, wenn derartige Zustimmungserfordernisse sich allein auf Verwaltungsvorschriften stützen wollen. Man mag das für untunlich halten; indes ist dies der Sache nach eine Kritik am legislativen Konzept. Ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften müssen den Rahmen der gesetzlichen Ermächtigung einhalten und dem Zweck der gesetzlichen Ermächtigung entsprechen. Sie vermögen weder das durch die Erfüllung des Tatbestandes eröffnete Ermessen wieder zu beseitigen noch gar den Tatbestand zu modifizieren, der das Ermessen eröffnet.²⁴⁶ Die Lärmschutz-Richtlinien-StV können nicht die Auslegung des § 45 StVO bestimmen.²⁴⁷

Die nach § 45 der Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrsverordnung vorgesehenen Zustimmungserfordernisse werden durch das Regelungssystem des § 47d Abs. 6 BImSchG in Verb. mit § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG hinsichtlich der Umsetzung der im Lärmaktionsplan festgelegten Maßnahmen – ggf. verdrängend – „überlagert“.²⁴⁸

Die sich daraus ergebenden Rechtsfolgen lassen sich unterschiedlich beurteilen. Man kann formal an dem Zustimmungserfordernis der obersten Landesbehörde festhalten, dann allerdings mit deren Rechtspflicht, ihrerseits für die Umsetzung der im Lärmaktionsplan festgelegten Maßnahmen zu sorgen, also dieser Umsetzung nichts in den Weg zu legen. Jede Obstruktion ist untersagt. Das folgt gerade aus der gesetzgeberisch gewollten Prävalenz des Lärmaktionsplanes. Das ist nun einmal die klare Aussage des Bundesgesetzgebers.²⁴⁹ Diese Bewertung der Rechtslage läuft praktisch auf ein Anzeigeverfahren hinaus. Dagegen ist aus der Sicht des § 47d Abs. 6 BImSchG in Verb. mit § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG nichts einzuwenden. Sieht man es so, dann reduziert sich das Zustimmungserfordernis der obersten Landesbehörde im Rahmen der Umsetzung eines Lärmak-

²⁴⁶ Zutreffend VG München, U. v. 4.3.2009 - M 23 K 08 – juris Rn. 29 f.; VGH München, U. v. 18.2.2002 - 11 B 00.1769 - BayVBl 2003, 80. Vgl. aber die neuere Rechtsprechung des BVerwG zur normkonkretisierenden Bedeutung der TA Lärm, vgl. BVerwG, U. v. 29.11.2012 – 4 C 8.11 – juris: „Das Rücksichtnahmegebot des § 15 Abs. 1 Satz 2 Alt. 2 BauNVO eröffnet im Anwendungsbereich der TA Lärm nicht die Möglichkeit, der durch einen Gewerbebetrieb verursachten Überschreitung der Außen-Immissionsrichtwerte bei einem Wohnbauvorhaben durch Anordnung von passivem Lärmschutz zu begegnen.“

²⁴⁷ Vgl. OVG Bremen, B. v. 21.6.2010 - 1 B 68/10 - ZUR 2010, 433 = DAR 2011, 600.

²⁴⁸ Vgl. wie hier Dominik Kupfer, Lärmaktionsplanung - Effektives Instrument zum Schutz der Bevölkerung vor Umgebungslärm? - Eine Klärung drängender Rechtsfragen, in: NVwZ 2012, 784-791 [788], im Ergebnis auch Helmut Schulze-Fielitz, in: Koch/Pache/Scheuing Gemeinschafts-Kommentar, Stand Sept. 2011, § 47 d Rn. 17.

²⁴⁹ Um dies politisch zu kommentieren: Wenn die Länder im Verfahren des Vermittlungsausschusses nicht mehr genau wissen, auf was sie sich dort eingelassen haben, dann kann der geschaffene gesetzliche Zustand nicht durch Verwaltungsvorschriften des Bundes inhibiert werden. Der Bundesrat war verfassungsrechtlich befugt, den Vermittlungsvorschlag abzulehnen. Das ist nicht geschehen.

tionsplanes auf eine Informationspflicht der umsetzenden Behörden. Das gilt dann auch für Anordnungen von Tempo 30-Abschnitten. Nochmals: Der Gesetzgeber will in Umsetzung der RL 2002/48/EG den Lärmaktionsplan nicht als Selbstzweck, sondern wirklich als „Aktionsplan“ verstanden wissen. Es muss daran erinnert werden, dass etwa das BauGB dem Lärmaktionsplan durchaus externe Bedeutung zuweist (vgl. § 1 Abs. 7 Nr. 7 lit. g), § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauGB).

Die hier vertretene Auffassung wird übrigens durch Nr. 1.4 Abs. 3 Abs. 2 und 3 die Richtlinien für straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm (Lärmschutz-Richtlinien-StV) vom 23.11.2007 (VkB1 2007 S. 767) bestätigt. Dort heißt es: „Straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen können sich für Ballungsgebiete und Hauptverkehrsstraßen künftig auch aus Lärmaktionsplänen ergeben (§ 47 d Bundes-Immissionsschutzgesetz – BImSchG)“. Das BImSchG verweist hinsichtlich der Durchsetzung von auf Lärmaktionsplänen basierenden Maßnahmen auf die jeweils anzuwendenden Rechtsvorschriften (§ 47 d Abs.6 in Verb. mit § 47 Abs. 6 BImSchG). Bei straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen ergeben sich die Anordnungsvoraussetzungen aus der Straßenverkehrs-Ordnung und diesen Richtlinien.“ Wenn man so will, sind die Lärmschutz-Richtlinien-StV gegenüber der allgemeinen VwV zur StVO die speziellere Regelung. Aber darauf kommt es letztlich nicht an.

(3) Eine andere, deutlich zu trennende Frage ist es, ob der Lärmaktionsplan seinerseits materiell-rechtlich oder verfahrensrechtlich rechtmäßig ist. Daran können – hier nur abstrakt betrachtet – dann Zweifel entstehen, wenn die in ihm festgelegten Maßnahmen gegen bindende Rechtsvorschriften verstoßen oder (grob) abwägungsfehlerhaft sind. Ob die in der Umsetzung „nachgeordneten“ Behörden in derartigen Fällen eine Verwerfungskompetenz besitzen, ist äußerst zweifelhaft. Das kann hier nicht vertieft werden. Rechtsprechung ist hierzu bislang nicht entstanden. Kein (ursprünglicher) Rechtsmangel ist es jedenfalls, wenn eine im Aktionsplan festgelegte Maßnahme später nicht mehr als opportun beurteilt wird.

4. Ergebnis zu III.

(1) Ob die Gemeinde im Land Rheinland-Pfalz als Trägerin des Lärmaktionsplans als Selbstverwaltungskörperschaft oder als staatliche Behörde tätig wird, ist ungeklärt. Diese insoweit offene Rechtsfrage hat keine rechtserhebliche Bedeutung für die Frage, dass die Gemeinde über die im Lärmaktionsplan festzulegenden Maßnahmen autonom entscheidet.

(2) Im Zusammenspiel von Gemeinde als Trägerin des Lärmaktionsplanes und der lokalen Straßenverkehrsbehörde im Bereich des Straßenverkehrs besitzt die staatliche Behörde kein eigenes Erschließungsermessen. Die Behörde ist vielmehr grundsätzlich zur Umsetzung nach Maßgabe des § 47a Abs. 6 BImSchG in Verb. § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG und § 45 StVO rechtlich verpflichtet. Ein eigenes „bewertendes“ Ermessen besitzt die Straßenverkehrsbehörde gegenüber der Gemeinde nicht. Eine Straßenverkehrsbehörde, welche die Gemeinde in der Umsetzung der im Lärmaktionsplan festgelegten straßenverkehrlichen Maßnahmen nicht unterstützt, handelt unionsrechtswidrig; sie verletzt alsdann die auch sie bindenden Vorgaben des Art. 4 Abs. 1 Buchst. b) in Verb. mit Art. 8 Abs. 1 RL 2002/49/EG.

(3) Die Straßenverkehrsbehörde besitzt gegenüber dem Lärmaktionsplan keine autonome, abwehrende Entscheidungskompetenz. Diese kann auch nicht durch Verwaltungsvorschriften begründet werden. Das gilt auch dann, wenn man die Gemeinde als „staatliche Behörde“ ansieht. Der Bundesgesetzgeber hat die Gemeinde nicht in eine veraltungsrechtliche Hierarchie mit Weisungsbefugnissen eingeordnet. Es mag sein, dass der Bundesgesetzgeber sich über die Konsequenzen seiner Regelung nicht in jeder Hinsicht im Klaren war. Dafür könnte an sich das Vermittlungsverfahren einen Fingerzeig bieten. Deren tatsächlicher Ablauf spricht indes dagegen.²⁵⁰ Es sollte in diesem Zusammenhang nicht unerwähnt bleiben, dass anlässlich der Novellierung (2013) des § 47e BImSchG (§ 47e Abs. 4 BImSchG) von keiner Seite die Entscheidungskompetenz der Gemeinde - mit Ausnahme des Schienenverkehrs gestellt - wurde.²⁵¹ Auch die Ergänzungen durch das Siebtes Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften vom 27.6.2012 (BGBl. I S. 1421) boten dem Gesetzgeber offenbar keinen Anlass zu einer Änderung der Kompetenzlage, obwohl § 47d Abs. 2a BImSchG in das Gesetz eingefügt wurde.

(4) § 47a Abs. 6 BImSchG in Verb. mit § 47 Abs. 6 BImSchG verlangt kein Einvernehmen zwischen dem Träger des Lärmaktionsplanes und einem den Plan umsetzenden Träger öffentlicher Verwaltung. Soweit Verwaltungsvorschriften im Regelungsbereich der StVO Zustimmungserfordernisse anderer Behörden begründen, gilt dies nicht für die Umsetzung der im Lärmaktionsplan festgelegten Maßnahmen.²⁵²

(5) Eine oberste Landesverkehrsbehörde, welche derartige Zustimmungserfordernisse in der Umsetzung der im Lärmaktionsplan festgelegten Maßnahmen – etwa die Anordnung von Geschwindigkeitsbeschränkungen – für sich in Anspruch nimmt, handelt rechtswidrig. Das schließt nicht aus, dass die Gemeinde die oberste Landesverkehrsbehörde von ihren im Lärmaktionsplan festgelegten Maßnahmen unterrichtet.

(6) Um mögliche Meinungsverschiedenheiten zwischen Gemeinde und Straßenverkehrsbehörde zu vermeiden, ist es naheliegend, die Straßenverkehrsbehörde im Verfahren der Aufstellung des Lärmaktionsplanes frühzeitig zu beteiligen.

²⁵⁰ Vgl. BTags-Drs. 15/5734 vom 15.6.2005. Der Empfehlung des Vermittlungsausschusses haben Bundestag und Bundesrat zugestimmt. Soweit dem Gutachter erkennbar, sind Vorbehalte hinsichtlich der in § 47e Abs. 1 BImSchG getroffenen Lösung von keiner Seite erhoben worden. Der Berichterstatter des Bundesrates (Minister Erwin Huber [Bayern] spricht von einem „langen, schwierigen und zähen Verfahren“ (Plenarprotokoll – 812. Sitzung vom 17.6.2005, S. 238). Das trifft wohl zu. Der Vermittlungsausschuss hatte eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die mehrfach tagte. Diese Verfahrensweise spricht dagegen, dass die (einstimmig gefasste) Empfehlung des Vermittlungsausschusses von einem grundlegenden Irrtum über die Zuständigkeiten getragen worden ist. Das Protokoll der Sitzung des Bundesrates verzeichnet, dass der Bundesrat die Empfehlung des Vermittlungsausschusses mit „Mehrheit“ annahm. Niemand hatte zuvor das Wort genommen.

²⁵¹ Vgl. u.a. BTags-Drs. 17/10771; BTags-Drs. 11610; BTags-Drs. 17/12284.

²⁵² Das Achte Gesetz zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 31.7.2010 (BGBl. I S. 1059) ändert zwar zahlreiche Absätze des § 47 BImSchG, nicht aber § 47 Abs. 6 BImSchG, auf den § 47d Abs. 6 BImSchG verweist.

D. Durchsetzung der Bindung des Lärmaktionsplans

Der Bundesgesetzgeber hat sich in der Umsetzung der RL 2002/49/EG für ein „Separationsmodell“ entschieden, also nicht zugunsten eines integrierenden Konzeptes der umfassenden Regulierung „aus einer Hand“. Der Gesetzgeber trennt die Aufstellungsphase von der Umsetzungsphase. Das wurde erörtert (vgl. oben S. 10 f.). Aus dieser gesetzgeberischen Entscheidung folgt, dass die Gemeinde keine eigene Vollzugskompetenz besitzt.

I. Fehlende eigene Vollzugskompetenz des Planungsträgers des Lärmaktionsplanes

(1) Das System der Umsetzung der im Lärmaktionsplan festgelegten Maßnahmen ist weitgehend eine *lex imperfecta*.²⁵³ Der deutsche Gesetzgeber hat jedenfalls den Träger des Lärmaktionsplanes (Gemeinde) als solchen mit Vollzugskompetenzen nicht ausgestattet. Die Notwendigkeit der „Einsicht“ und der „Kooperation“ der beteiligten Behörden, die dem Inhalt des Lärmaktionsplanes zugrunde liegt, setzt sich hier in der Umsetzungsphase – zumindest teilweise – fort. Gleichwohl besteht keine Beliebigkeit, sondern (interne) normative Bindung.

(2) Ist die zur Aufstellung des Lärmaktionsplanes berufene Gemeinde für die Umsetzung der im Lärmaktionsplan festgelegten Maßnahmen oder planungsrechtlichen Festlegungen nicht zuständig, hat es dabei grundsätzlich sein Bewenden. Der deutsche Gesetzgeber nimmt es in seinem Konzept hin, dass aufstellende und umsetzende Behörde „auseinander fallen“ (vgl. oben S. 10). Ob die sich mit dieser Frage andeutende mögliche Ineffizienz den Vorgaben der RL 2002/49/EG zumindest dem Geiste nach entspricht, kann man bezweifeln. Die Gemeinde ist – wenn sie glaubt, ihre Belange seien durch unterlassenes Umsetzen berührt – darauf verwiesen, zu remonstrieren. Sie besitzt – jedenfalls als zuständiger Träger des Lärmaktionsplanes – keine eigene Vollzugskompetenz.

(3) Die Frage wird daher letztlich sein, ob gerichtliche Verfahren genutzt werden können, um zumindest mittelbar eine Umsetzung des Lärmaktionsplanes erreichen zu können. Die Parallele zur Luftreinhaltung drängt sich zwar auf.²⁵⁴ Dennoch fehlt es an einer ähnlichen Rechtslage. Die Luftreinhalte-RL 2008/50/EG und ihre Tochter-Richtlinien normieren unionsrechtlich verbindliche Grenzwerte. Diese fehlen derzeit für den Umgebungslärm. Bislang sind fünf gerichtliche Verfahren zum Lärmaktionsplan bekannt geworden. Ein geschlossenes „Rechtsbild“ ergibt sich aus ihnen (noch) nicht.²⁵⁵ Als Judikate liegen derzeit

²⁵³ Vgl. allgemein Ralf Brinktrine, Pläne nach §§ 47 Abs. 2, 47d BImSchG als Grundlage subjektiv-öffentlicher Rechte?, in: Peter-Christian Müller-Graff/Stefanie Schmah/Vassilios Skouris (Hrsg.), Europäisches Recht zwischen Bewahrung und Wandel. Festschrift für D. H. Scheuing, Baden-Baden 2011, S. 279-292.

²⁵⁴ Vgl. dazu u.a. Pascale Cancik, Europäische Luftreinhalteplanung - zur zweiten Phase der Implementation, in: ZUR 2011, 283-295 [285 ff.]; Reinhard Sparwasser/Rüdiger Engel, Aktionspläne des Luftreinhalte- und Lärmschutzrechts im Spannungsfeld zwischen deutschem und europäischem Recht, in: NVwZ 2010, 1513-1520 [1517]; Ralf Brinktrine, Pläne nach §§ 47 Abs. 2, 47d BImSchG als Grundlage subjektiv-öffentlicher Rechte?, in: Peter-Christian Müller-Graff/Stefanie Schmah/Vassilios Skouris (Hrsg.), Europäisches Recht zwischen Bewahrung und Wandel. Festschrift für D. H. Scheuing, Baden-Baden 2011, S. 279-292 [281].

²⁵⁵ Vgl. die Ermittlungstätigkeit bei Pascale Cancik, Stand und Entwicklung der Lärminderungsplanung in Deutschland, in: Kurt Faßbender/Wolfgang Köck (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen im Immissionsschutzrecht, Baden-Baden, 2013, S. 65-86 [77-79].

vor: VG Düsseldorf (2011)²⁵⁶; VG Bremen (2010)²⁵⁷; OVG Bremen (2010)²⁵⁸; VG Berlin (2012/2013)²⁵⁹ und OVG Lüneburg (2014)²⁶⁰.

In seiner Beschwerdeentscheidung im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes, gerichtet gegen ein Durchfahrtsverbot, formuliert das OVG Bremen 2010: „Die Notwendigkeit einer Ermessensausübung [gemeint ist nach dem Programm der StVO] entfällt nicht deshalb, weil die Maßnahmen im Aktionsplan zur Lärminderung für die Stadt Bremen vorgesehen sind und die zuständige Behörde der Antragsgegnerin nach § 47d Abs. 6 i. V. m. § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG zur Durchsetzung der im Lärmaktionsplan vorgesehenen Maßnahme verpflichtet ist. Diese Bindung besteht nur verwaltungsintern, nicht gegenüber dem Bürger (vgl. Gesetzesbegründung, BT-Drs. 14/8450, S. 14). Die Behörden sind deshalb nur insoweit zur Durchsetzung verpflichtet, als die von ihnen anzuwendenden einschlägigen Vorschriften dies zulassen; steht der Behörde ein Ermessen zu, hat sie davon Gebrauch zu machen.“²⁶¹ Diese Begründung zeigt mit Deutlichkeit, dass sich das OVG Bremen mit seinen Erwägungen noch in einem vor-kritischen Erkenntnisprozess bewegt. Der Sache nach nimmt das Gericht für die umsetzungsverpflichtete Behörde (Träger öffentlicher Verwaltung) eine Prüfungs- und Nichtanwendungskompetenz an. Ist man dieser Auffassung, dann sollte man das auch klar sagen. Dass der Lärmaktionsplan aufgrund seiner unionsrechtlichen Vorgaben eine öffentlichkeitskontrollierte, gebietsbezogene Gesamtkonzeption verfolgt, hat das OVG Bremen jedenfalls nicht erkannt. Die etwas simple Übernahme einer Begründung des Regierungsentwurfes ist dann doch etwas überraschend. Im Jahre 2010 war jedenfalls der entstandene literarische Erkenntnisstand doch schon ein anderer. Die angegebenen beiden obergerichtlichen Entscheidungen sind eher abwehrend, kaum „leistungsstark“.

²⁵⁶ Verfahren VG Düsseldorf – 3 K 8495/08 – Klage auf Erstellung eines Lärmaktionsplanes, gerichtet gegen die Stadt Krefeld. Nachdem die beklagte Stadt eine Öffentlichkeitsbeteiligung begonnen hatte, erklärten die Beteiligten den Rechtsstreit in der Hauptsache für erledigt. Die Kosten wurden der Klagepartei auferlegt. Vgl. Streitwertbeschluss des OVG Münster vom 17.2.2011 – NVwZ-RR 2011, 663.

²⁵⁷ Verfahren VG Bremen, B. v. 5 V 1835/09 – n.v.; VG Bremen, B. v. 11.3.2010- 5 V 1838/09 – n.v. Die Maßnahme, gegen die sich das Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes richtete, betraf ein Durchfahrtsverbot.

²⁵⁸ Verfahren OVG Bremen, B. v. 21.6.2010 – 1 B 67/10 – n.v. Es handelt sich um die Beschwerdeentscheidung zu VG Bremen, B. v. 11.3.2010 - 5 V 1835/09 – n.v.

²⁵⁹ Verfahren VG Berlin, U. v. 7.5.2013 - VG 10 K 301.11 - ZUR 2013, 556 ablehnend entschieden. Anwohner des Zehlendorfer Ortsteils Wannsee sowie von Schwanenwerder haben eine Klage auf Abänderung des Berliner Lärmaktionsplans (§ 47d BImSchG) mit dem Ziel erhoben, dass ihre Wohnorte als „ruhige Gebiete“ ausgewiesen werden sollen. Hintergrund ist die Flugroutenplanung für den neuen Flughafen Schönefeld, die im Falle des Erfolgs der Klage hinsichtlich der Routenführung über Wannsee und Schwanenwerder nach Ansicht der Kläger überarbeitet werden müsste. Aus der Regelung der Lärminderungsplanung in den §§ 47a ff BImSchG ergeben sich nach Ansicht des Gerichts zwar Pflichten der zuständigen Behörden zur Erarbeitung von Lärmkarten und zur Aufstellung von Lärmaktionsplänen, jedoch keine Schutzansprüche einzelner Immissionsbetroffener

²⁶⁰ Verfahren OVG Lüneburg, B. v. 10.1.2014 - 12 LA 68/13 - NordÖR 2014, 200 (L) = NdsVBI 2014, 203 mit Anm. Jörg Berkemann, Kommunale Lärmaktionsplanung (§ 47d BImSchG) - Das (unionsrechtliche) Recht richtig anwenden!, in: NordÖR 2015, 1-8.

²⁶¹ Text mitgeteilt von Pascale Cancik, Stand und Entwicklung der Lärminderungsplanung in Deutschland, in: Kurt Faßbender/Wolfgang Köck (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen im Immissionsschutzrecht, Baden-Baden, 2013, S. 65-86 [79].

II. Klagebefugnis der Gemeinde als Trägerin des Lärmaktionsplans?

(1) Als Klagetyp kommt für die Gemeinde zur Durchsetzung des Lärmaktionsplanes die allgemeine Leistungsklage in Betracht.²⁶² Damit ist der entscheidende Gesichtspunkt noch nicht geklärt. Ob die Gemeinde als Trägerin der Lärmaktionsplanung eine Klagebefugnis auf Planvollzug gegenüber den die Maßnahme umsetzungsbelasteten staatlichen Behörden besitzt, erscheint nämlich zumindest zweifelhaft. Eine ausdrückliche gesetzliche Regelung besteht nicht. Ist die zur Aufstellung berufene Gemeinde für die Umsetzung der im Lärmaktionsplan festgelegten Maßnahmen oder planungsrechtlichen Festlegungen nicht zuständig, hat es damit zunächst sein Bewenden. Der deutsche Gesetzgeber nimmt es in seinem Konzept hin, dass aufstellende und umsetzende Behörde „auseinander fallen“. Ob diese sich mit der Frage andeutende mögliche Ineffizienz den Vorgaben der RL 2002/49/EG zumindest dem Geiste nach entspricht, kann man gewiss bezweifeln. Die Gemeinde ist – wenn sie glaubt, ihre Belange seien durch unterlassenes Umsetzen berührt – darauf verwiesen, zu remonstrieren.

(2) Zur Durchsetzung der in einem Lärmaktionsplan festgelegten Maßnahmen kann eine Gemeinde als Trägerin des Lärmaktionsplanes Rechtsschutz nur dann in Anspruch nehmen, wenn die Aufstellung eines Lärmaktionsplans Mittel zur Erledigung einer Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft im Sinne von Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG ist.²⁶³ Das setzt in jedem Falle eine Missachtung gerade ihrer Planungshoheit im Sinne des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG voraus. Schrifttum und Rechtsprechung problematisieren die Frage nur vereinzelt.²⁶⁴ Rüdiger Engel (2010) erwägt Rechtsschutzmöglichkeiten der „Gemeinde“ bei verweigertem Planvollzug.²⁶⁵ Die Rechtslage ist recht unklar.²⁶⁶ Das VG Freiburg verneint eine Klagebefugnis gegen die Deutsche Bahn.²⁶⁷

Das Grundgesetz umschreibt die Aufgaben der Gemeinden in Art. 28 Abs. 2 S. 1 mit der Formulierung „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ selbst und überantwortet dies nicht dem „einfachen“ Gesetzgeber.²⁶⁸ Nicht nur ein Entzug von Aufgaben, sondern auch

²⁶² VG Freiburg, U. v. 25.7.2014 - 5 K 1491/13 - NuR 2014, 743 Rn. 18 (hier "Besonders überwachtes Gleis"); für den Luftreinhalteplan ebenso BVerwG, U. v. 5.9.2013 - 7 C 21.12 - BVerwGE 147, 312 = NVwZ 2014, 64 = UPR 2014, 26 = NuR 2014, 37 = ZUR 2014, 52 = BauR 2014, 245 = BayVBl 2014, 407; wohl auch BVerwG, U. v. 27.9.2007 - 7 C 36.07 - BVerwGE 129, 296 = DVBl 2007, 1497 = NVwZ 2007, 1425 = NJW 2007, 3591 = DÖV 2008, 156 = UPR 2008, 36 = NuR 2008, 38 = ZUR 2007, 587 = EurUP 2008, 96 (Anspruch auf planunabhängige Maßnahmen zur Minderung anlagenbezogener Schadstoffemissionen durch Feinstaubpartikel).

²⁶³ Vgl. etwa Hans-Günter Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, 12. Aufl. (2011), Art. 28 Rn. 45; Felix Hornfischer, Die Insolvenzfähigkeit von Kommunen, 2010, S. 42; Hans-Peter Michler, Straßenlärmminderung als kommunale (Pflicht?-)Aufgabe, in: BWGZ 2013, 254-261 [254].

²⁶⁴ So etwa Reinhard Sparwasser/Rüdiger Engel, Aktionspläne des Luftreinhalte- und Lärmschutzrechts im Spannungsfeld zwischen deutschem und europäischem Recht, in: Dokumentation 16. Deutscher Verwaltungsgesichtstag Freiburg 2010, Stuttgart 2011, S. 167-195 [171]; so nunmehr auch Dominik Kupfer, Lärmaktionsplanung - Effektives Instrument zum Schutz der Bevölkerung vor Umgebungslärm? - Eine Klärung drängender Rechtsfragen, in: NVwZ 2012, 784-791 [790]. Wie im laufenden Text vgl. Jörg Berkemann, Straßenverkehrslärm im Rahmen eines (unionsrechtlichen) Lärmaktionsplanes - Zur Handhabung des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3, Abs. 9 StVO, in: NuR 2012, 517.

²⁶⁵ Rüdiger Engel, Aktuelle Rechtsfragen der Lärmaktionsplanung, in: GfU (Hrsg.), Dokumentation zur 33. wissenschaftlichen Fachtagung der GfU e.V., Berlin 2009, 2010, S. 95 ff. [136 f.].

²⁶⁶ Hans-Peter Michler, Straßenlärmminderung als kommunale (Pflicht?-)Aufgabe, in: BWGZ 2013, 254-261 [255].

²⁶⁷ VG Freiburg, U. v. 25.7.2014 - 5 K 1491/13 - NuR 2014, 743 (hier "Besonders überwachtes Gleis").

²⁶⁸ Vgl. BVerfG, U. v. 20.12.2007 - 2 BvR 2433/04 - BVerfGE 119, 331 [352 f.] = DVBl 2008, 173 = NVwZ 2008, 183 (Hartz IV-Arbeitsgemeinschaft); BVerfG, B. v. 23.11.1988 - 2 BvR 1619/83 - BVerfGE 79, 127 =

eine Aufgabenzuweisung kann allerdings in das Recht auf Selbstverwaltung eingreifen, wenn dadurch die Möglichkeit eingeschränkt wird, Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen, die zum verfassungsrechtlich geschützten Aufgabenbestand gehören. Zur Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung gehört das Zugriffsrecht auf alle Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft, die nicht anderen Verwaltungsträgern rechtmäßig zugewiesen sind. Würde man also annehmen, das Aufstellen eines Lärmaktionsplanes gehöre per se, also kraft Verfassung, zu den „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“, könnte der Bundesgesetzgeber die Länder gerade nicht ermächtigen, diese Aufgabe den Gemeinden zu entziehen und sie einer Behörde zu übertragen. Auch mit Art. 84 Abs. 1 GG a.F. gerät die Auffassung von Kupfer in Konflikt. Übrigens sollte Art. 84 Abs. 1 GG a.F. nicht dazu dienen, den Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung zu erhalten, sondern sollte vor einem unzulässigen Eingriff des Bundes in die Verwaltungszuständigkeit der Länder schützen.²⁶⁹

Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben.²⁷⁰ Das ist im Konzept der „Ballungsräume“ der RL 2002/49/EG im Regelfall gerade nicht gegeben. Dass Lärm ein meist lokal wirkendes Problem ist, ändert an der „überregional“ auszurichtenden Managementfunktion des Lärmaktionsplans („management of environmental noise“) zunächst nichts.²⁷¹ Zwei erste Gerichtsentscheidungen sind unterschiedlicher Auffassung. Dominik Kupfer (2012) meint, die Qualifizierung eines gemeindlichen Lärmaktionsplans als Akt kommunaler Planungshoheit lasse sich unmittelbar aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG ableiten.²⁷² Das VG Freiburg (2014) lässt eine Neigung erkennen, dass es sich bei der Zuständigkeit der Gemeinde der Sache nach um eine „staatliche“ Aufgabe handelt.²⁷³ Das OVG Lüneburg (2014) problematisiert die Frage nicht, geht offenbar von der Regelungskompetenz der Gemeinde nach Art. 28 Abs. 2 GG aus.²⁷⁴ Das Gericht formuliert: „Die Aufstellung von Lärminderungsplänen dürfte als Teil der örtlichen Planung dem Selbstverwaltungsrecht unterfallen“. Gegenläufige Stimmen werden nicht genannt.

(3) Das BVerwG lässt offen, ob Gemeinden, die in ihren Lärmaktionsplänen ruhige Gebiete dargestellt haben, möglicherweise klagebefugt sind.²⁷⁵ Die Rechtsentwicklung dürfte

DVB1 1989, 300 = NVwZ 1989, 347 (Rastede-Beschluss); BVerfG, B. v. 7.2.1991 - 2 BvL 24/84 – BVerfGE 83, 363 = DVB1 1991, 691 = NVwZ 1992, 365 (Krankenhausfinanzierungsumlage [Rheinland-Pfalz]).

²⁶⁹ BVerfG, U. v. 20.12.2007 - 2 BvR 2433/04 - DVB1 2008, 173 = NVwZ 2008, 183 Rn. 131 (Hartz IV-Arbeitsgemeinschaft).

²⁷⁰ BVerfG, B. v. 23.11.1988 - 2 BvR 1619/83 – BVerfGE 79, 127 [151 f.] = DVB1 1989, 300 = NVwZ 1989, 347 (Rastede-Beschluss).

²⁷¹ Vgl. dazu die Stellungnahme des Ausschusses der Regionen: „Richtlinie über Umgebungslärm: weiteres Vorgehen“ (2012/C 113/08), ABIEU Nr. C 113 v. 18. 4. 2012, S. 40. Der Ausschuss weist in der Tat darauf hin, dass Lärmbelästigung „vor allem ein lokales Problem ist“, das jedoch hauptsächlich einer europäischen Lösung bedarf, und fordert in diesem Zusammenhang die Konzeption einer ehrgeizigen europäischen Geräuschemissionspolitik in Form von an der Quelle ansetzenden Maßnahmen der EU. Der Ausschuss betont indes, dass die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften die Lärmschutzpolitik der EU umsetzen müssen; dabei seien eine finanzielle Unterstützung und technische Anleitung sowie ergänzende EU- und nationale Maßnahmen unabdingbar. Man kann aus der Stellungnahme also keine Auslegungshinweise für Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG entnehmen.

²⁷² Dominik Kupfer, Lärmaktionsplanung - Effektives Instrument zum Schutz der Bevölkerung vor Umgebungslärm? - Eine Klärung drängender Rechtsfragen, in: NVwZ 2012, 784-791 [790].

²⁷³ VG Freiburg, U. v. 25.7.2014 - 5 K 1491/13 – juris Rn. 33.

²⁷⁴ OVG Lüneburg, B. v. 10.01.2014 -12 LA 68/13 - NdsVBl. 2014, 203 unter Bezugnahme auf Rupert Stettner, in: Ule/Laubinger/Repkewitz, Bundes-Immissionsschutzgesetz, Bd. 2, Vor §§ 47a- 47f Rn. B9; Alfred Scheidler/Klaus Tegeder, in: Feldhaus, Bundesimmissionsschutzrecht, Bd. 1, Teil II, § 47e Rn. 8; Rüdiger Engel, NVwZ, 2010, 1991, 1998; Alfred Scheidler, DVB1. 2005, 1344, 1347.

²⁷⁵ BVerwG, U. v. 12.11.2014 - 4 C 34.13 – juris Rn. 25 (Flugrouten). Die Klagebefugnis nicht erörternd: BVerwG, U. v. 26.6.2014 - 4 C 2.13 – juris; die Klagebefugnis bezweifelnd: Jörg Berkemann, Straßenverkehrs-

im Hinblick auf Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG noch nicht als abgeschlossen geltend. Die Judikatur des BVerfG setzt hier andere Akzente. Werden Aufgaben mit relevanter kommunaler Bedeutung auf eine andere staatliche Ebene verlagert, kann sich aus dem - auf Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG übertragbaren - Gedanken des Rechtsgüterschutzes durch Verfahren²⁷⁶ - ein Mitwirkungsrecht der betroffenen Kommunen ergeben.²⁷⁷ Das gilt insbesondere, wenn und soweit eine aus dem Selbstverwaltungsrecht abgeleitete Rechtsposition durch die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben gegenwärtig oder künftig betroffen werden kann²⁷⁸. Die Beteiligung ist umso wirksamer auszugestalten, je gewichtiger das berührte Gemeindeinteresse ist. Je nach Regelungsgegenstand reicht das Mitwirkungsrecht von einem Anhörungs-, Mitberatungs- oder Vorschlagsrecht bis zur kondominialen Verwaltung.²⁷⁹ Das kann auch dazu führen, der Gemeinde Klagebefugnisse zuzugestehen, um diese Mitwirkungsbefugnisse zu verteidigen.

III. Klagen der Gemeinde im Bereich des Straßenverkehrsrechts

(1) Nach der Rechtsprechung des BVerwG ist eine Gemeinde z.B. gegenüber einem aufsichtlichen Widerspruchsbescheid im Bereich des Straßenverkehrsrechts dann nicht klagebefugt, wenn dieser Bescheid nicht den eigenen, sondern den übertragenen Wirkungskreis betrifft.²⁸⁰ Insoweit nimmt die Gemeinde nicht Selbstverwaltungs-, sondern staatliche Aufgaben wahr. Die Aufgaben und Befugnisse der (örtlichen) Straßenverkehrsbehörde zur Regelung des Straßenverkehrs gehören seit jeher zu den staatlichen Aufgaben, nicht zu den Angelegenheiten des gemeindeeigenen, durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG geschützten Wirkungskreises. Die Gemeinde kann daher insoweit durch eine von ihren Wünschen oder Vorstellungen abweichende Entscheidung anderer Behörden grundsätzlich nicht in ihren Rechten im Sinne von § 42 Abs. 2 VwGO verletzt sein.²⁸¹

Demgemäß würde eine Gemeinde, wenn sie durch ihre Straßenverkehrsbehörde nach den §§ 45, 44 Abs. 1 StVO eine Geschwindigkeitsbeschränkung anordnete, Aufgaben im übertragenen (staatlichen) Wirkungskreis erfüllen. Daraus folgt auch, dass die (höhere) Straßenverkehrsbehörde nicht schon dadurch in das kommunale Selbstverwaltungsrecht im Sinne des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG eingreift, wenn sie entgegen dem Wunsch der Gemeinde von einer Geschwindigkeitsbeschränkung auf bestimmten Straßen absieht. Dasselbe gilt auch dann, wenn die Gemeinde als örtliche Straßenverkehrsbehörde eine derartige verkehrsbeschränkende Anordnung trifft, die zuständige Widerspruchsbehörde diese Regelung aber auf einen Widerspruch eines Verkehrsteilnehmers gegen den Willen der Gemeinde aufhebt. Insoweit ist eine Verletzung der Gemeinde in eigenen Rechten nicht möglich. Ein Initiativrecht der Gemeinde auf straßenverkehrsbehördliche Anordnungen lässt

lärm im Rahmen eines (unionsrechtlichen) Lärmaktionsplanes - Zur Handhabung des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3, Abs. 9 StVO, in: NuR 2012, 517-531.

²⁷⁶ Vgl. BVerfGE 56, 298 [319 ff.]; BVerfGE 76, 107 [122]; BVerfGE 86, 90 [107 f.]; BVerfGE 107, 1 [24 f.]; BVerfG, U. v. 7.10.2014 - 2 BvR 1641/11 - DVBl 2014, 1534 Rn. 112 = NVwZ 2015, 136.

²⁷⁷ BVerfG, B. v. 19.11.2014 - 2 BvL 2/13 - LKV 2015, 23 Rn. 60.

²⁷⁸ Vgl. BVerwGE 87, 228 [232 ff.].

²⁷⁹ BVerfG, B. v. 19.11.2014 - 2 BvL 2/13 - LKV 2015, 23 Rn. 60.

²⁸⁰ Vgl. BVerwG, U. v. 20.4.1994 - 11 C 17.93 - BVerwGE 95, 333 Rn. 13 = DVBl 1994, 1194 = NVwZ 1995, 165; BVerwG, U. v. 29.6.1983 - 7 C 102.82 - DVBl 1984, 88 = NVwZ 1983, 610; BVerwG, U. v. 11.3.1970 - 4 C 59.67 - Buchholz 445.4 § 19 WHG Nr. 3; BVerwG, U. v. 9.7.1964 - VIII C 29.63 - BVerwGE 19, 121 [123] = DVBl 1965, 86; vgl. auch VGH München, U. v. 21.2.2011 - 11 B 09.3032 - juris.

²⁸¹ BVerwG, U. v. 19.3.1976 - 7 C 71.72 - Buchholz 442.151 § 44 StVO Nr. 1; BVerwG, U. v. 29.6.1983 - 7 C 102.82 - DVBl 1984, 88 = NVwZ 1983, 610.

sich der Regelung ebenso wenig entnehmen wie ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung der Straßenverkehrsbehörde über einen solchen Antrag auf straßenverkehrsbehördliche Anordnungen.

(2) Kann also eine Gemeinde derartige Entscheidungen der (staatlichen) Straßenverkehrsbehörde wegen Fehlens einer klagefähigen Rechtsposition grundsätzlich nicht abwehren, so liegt an sich die Annahme nahe, dass sie umgekehrt auch keine Maßnahmen der staatlichen Straßenverkehrsbehörde verlangen kann. Indes hat das Bundesverwaltungsgericht zu § 45 Abs. 1c StVO teilweise einen etwas abweichenden Standpunkt eingenommen. Indem § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 StVO die Straßenverkehrsbehörden ermächtigt, Anordnungen zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung zu treffen, ermögliche die Vorschrift eine Förderung auch gemeindlicher Verkehrskonzepte und diene damit nicht nur staatlichen Interessen, sondern zugleich den zum Selbstverwaltungsbereich gehörenden Planungs- und Entwicklungsbelangen einer Gemeinde. Aus diesem Grunde könne eine Gemeinde insoweit beanspruchen, dass die Straßenverkehrsbehörde von dieser Ermächtigung auch ermessensfehlerfreien Gebrauch mache.²⁸²

Dies bedeutet zwar noch nicht, dass § 45 StVO seinen Charakter als straßenverkehrsrechtliche Norm im Bereich des sachlich begrenzten Ordnungsrechts mit Rechten und Pflichten für die (staatlichen) Straßenverkehrsbehörden verloren hat. Die Gemeinde ist jedoch in ihrer Eigenschaft als Selbstverwaltungskörperschaft und Träger eigener Rechte und Pflichten wegen der ihr zustehenden Planungshoheit insoweit in den Schutzbereich nach § 45 Abs. 1 b Satz 1 Nr. 5, 2. Alternative StVO einbezogen, als sie gegenüber der Straßenverkehrsbehörde einen Anspruch darauf hat, dass diese von der Ermächtigung, ein gemeindliches Konzept zur geordneten städtebaulichen Entwicklung zu unterstützen, ermessensfehlerfreien Gebrauch macht.²⁸³ Voraussetzung dafür, dass die Straßenverkehrsbehörde eine Anordnung „zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung“ im Sinne des § 45 Abs. 1 b Satz 1 Nr. 5 StVO treffen kann, ist, dass ein städtebauliches Verkehrskonzept der Gemeinde bereits vorhanden ist.²⁸⁴ Erst und nur dann kann die straßenverkehrsrechtliche Anordnung ihre insoweit dienende Funktion entfalten. An diesem Konzept mangelt es gerade nicht. Es liegt im Lärmaktionsplan mit seinen vielfältigen verkehrsbezogenen Aussagen vor und ist gerade auf straßenverkehrsbehördliche Umsetzung ausgerichtet.

(2) Das BVerwG hat demgemäß wiederholt bestätigt, dass in den eigenen Wirkungskreis auch die Ordnung der örtlichen Verkehrsverhältnisse fallen kann.²⁸⁵ Als Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Sinne des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG sind diejenigen Bedürfnisse und Interessen anzusehen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben. Garantiert ist nicht nur der so beschriebene Aufgabenbereich, sondern auch die Befugnis, die Aufgaben eigenverantwortlich wahrzunehmen. Aus dieser Rechtslage haben Sparwasser/Engel die Auffassung entwickelt, die Gemeinde habe ein subjektives Recht auf Umsetzung der von ihr im Lärminderungsplan festgesetzten

²⁸² BVerwG, U. v. 20.4.1994 - 11 C 17.93 - BVerwGE 95, 333 = DVBl 1994, 1194 = NVwZ 1995, 165.

²⁸³ BVerwG, U. v. 20.4.1994 - 11 C 17.93 - BVerwGE 95, 333 = DVBl 1994, 1194 = NVwZ 1995, 165; dem folgend VGH München, U. v. 21.2.2011 - 11 B 09.3032 – juris Rn. 28.

²⁸⁴ Vgl. auch Udo Steiner, Innerstädtische Verkehrslenkung durch verkehrsrechtliche Anordnungen nach § 45 StVO, in: NJW 1993, 3161-3165; Udo Steiner, Rechtsprobleme hoheitlicher Eingriffe in den Innenstadtverkehr, DVBl 1992, 1561/1564.

²⁸⁵ BVerwG, U. v. 28.1.1999 - 4 CN 5.98 - DVBl 1999, 1288; BVerwG, B. v. 22.4.1997 - 4 BN 1.97 - Buchholz 406.11 § 1 BauGB Nr. 91; BVerwG, B. v. 8.10.1999 - 4 B 53.99 - NVwZ-RR 2000, 253; BVerwG, U. v. 20.4.1994 - 11 C 17.93 - BVerwGE 95, 333 = DVBl 1994, 1194 = NVwZ 1995, 165.

Maßnahmen.²⁸⁶ Folgt man dem, so kann die Gemeinde gegen eine fachaufsichtliche Weisung, eine von ihr im Lärminderungsplan vorgesehene Maßnahme nicht durch ihre „eigenen“ Behörden umzusetzen, wegen Verletzung ihres Selbstverwaltungsrechts Anfechtungsklage erheben.²⁸⁷

Das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht ist allerdings nicht vorbehaltlos eingeräumt. Es ist lediglich im Rahmen der Gesetze gewährleistet. Gesetz in diesem Sinne ist auch § 47d BImSchG. Die Frage einer Klagebefugnis stellt sich allerdings erst dann, wenn staatliche Handlungsträger die Umsetzung des Lärmaktionsplanes unterlaufen. Ob § 47d Abs. 1 BImSchG in Verb. mit § 47e Abs. 1 BImSchG die Gemeinde als Selbstverwaltungskörperschaft oder als nachgeordnete Behörde „anspricht“, ist, wie oben erwähnt, zweifelhaft. Nur im ersteren Falle lässt sich die angeführte Rechtsprechung des BVerwG anwenden. Ansatzpunkte für eine subjektive Rechtsstellung der Gemeinde im Sinne des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG können sich alsdann aus der Erwägung ergeben, dass die Lärmaktionsplanung weitgehend auch für die jeweilige Gemeinde aufgestellt wird.²⁸⁸ Die Rechtslage muss derzeit also als vollkommen ungeklärt bezeichnet werden. Es ist ein juristischer „Trick“, wenn Kupfer (2012) meint, § 47e Abs. 1 BImSchG sei im Hinblick auf Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG „rein deklaratorisch“.²⁸⁹

Nach § 47 d Abs. 1 S. 1 BImSchG stellen die „zuständigen Behörden“ Lärmaktionspläne auf. Die Alternativregelung des § 47e Abs. 1 BImSchG deutet eher auf eine staatliche Aufgabenübertragung hin, vergleichbar der Übertragung von Befugnissen einer (unteren) Baugenehmigungsbehörde auf die Gemeinde. Hieraus könnte geschlossen werden, dass die Gemeinden soweit sie Lärmaktionspläne aufstellen, nicht in ihrem eigenen Wirkungskreis, sondern im übertragenen Wirkungskreis handeln. Die Gemeinde ist durch eine derartige Übertragung allerdings nicht von der Befugnis abgeschnitten, sich gegenüber einer staatlichen Behörde auf den Schutz ihrer materiell-rechtlichen Planungshoheit zu berufen.²⁹⁰ Dann muss diese durch staatliches Handeln berührt sein. Dies wird man nur ausnahmsweise annehmen können. Voraussetzung ist, dass der Inhalt des Lärmaktionsplanes für die Gemeinde eigene subjektive Rechte begründet.

²⁸⁶ Reinhard Sparwasser/Rüdiger Engel, Aktionspläne des Luftreinhalte- und Lärmschutzrechts im Spannungsfeld zwischen deutschem und europäischem Recht, in: Dokumentation 16. Deutscher Verwaltungsgerichtstag Freiburg 2010, Stuttgart 2011, S. 167-195 (171).

²⁸⁷ Die entscheidende Frage nach der „inneren“ Kompetenz der Gemeinde ist bislang nicht meinungsbildend geklärt, vgl. Rüdiger Engel, Aktuelle Rechtsfragen der Lärmaktionsplanung, in: Gesellschaft für Umweltrecht. Dokumentation zur 33. wissenschaftlichen Fachtagung in Berlin, 2009, S. 77 ff. [136]; Jörg Berkemann, Rechtsgutachterliche Stellungnahme: Zur Frage der Bedeutung des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3, Abs. 9 StVO im Rahmen eines Lärmaktionsplanes unter Beachtung unionsrechtlichen Richtlinienrechts (Stadt Norderstedt), Hamburg Okt. 2011.

²⁸⁸ Vgl. Alfred Scheidler, Der Schutz ruhiger Gebiete gegen Zunahme von Lärm, in: NWVB 2007, 245-249 (247); Ulrich Repkewitz, Probleme der Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie, in: VBIBW 2006, 409-417 (415); Hans-Josef Feldmann, Wandel im Lärmschutz - Die Umgebungslärmrichtlinie und ihre Umsetzung in deutsches Recht, in: ZUR 2005, 352-358 (357); Helmut Wiesner, Kampf dem Lärm. EU-Umgebungslärmrichtlinie und ihre Folgen vor Ort, in: StG 2003, 100-102 (102); Helmut Schultze-Fielitz, in: Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), Gemeinschafts-Kommentar, Stand Sept. 2011, § 47d Rn. 144 a.E.

²⁸⁹ Dominik Kupfer, Lärmaktionsplanung - Effektives Instrument zum Schutz der Bevölkerung vor Umgebungslärm? - Eine Klärung drängender Rechtsfragen, in: NVwZ 2012, 784-791 [791 mit Fuß. 94].

²⁹⁰ BVerwG, U. v. 31.10.1990 - 4 C 45.88 - DVBl 1991, 217 = NVwZ 1991, 1076 = UPR 1991, 269 = ZfBR 1991, 80; BVerwG, B. v. 24.6.2010 - 4 B 60.09 - BauR 2010, 1737; ebenso VGH Mannheim, U. v. 8.7.2009 - 8 S 1686/08 - DÖV 2009, 917 (L) = juris (jeweils zum Widerspruchsverfahren).

IV. Klagen der Nachbargemeinden

(1) Der flächenbezogene Regelungsbereich des Lärmaktionsplanes (z. Ballungsraum oder Ort und Nähe zu Hauptverkehrsstraßen im Sinne des § 47d Abs.1 BImSchG) muss sich nicht mit der politischen Zuständigkeit einer Gemeinde decken. Gemeindegrenzen sind politische Grenzen, erfassen mithin nicht unbedingt den von § 47d Abs.1 BImSchG gemeinten Ziel- und Einwirkungsbereich und den damit korrespondierenden in den Lärmaktionsplan aufzunehmenden Regelungsbedarf. Der Lärmaktionsplan bezieht sich in seinen Festlegungen auf ein eigenes „Maßnahmegebiet“ (vgl. oben S. 27). Werden die vorgesehenen Maßnahmen umgesetzt, kann dies allerdings Auswirkungen haben, die außerhalb des „Maßnahmegebietes“ eintreten. Das kann etwa der Fall sein, wenn eine Gemeinde im Lärmaktionsplan vorsieht, eine Ortsdurchfahrt für den Schwerlastverkehr zu sperren, dieser Verkehr sich alsdann in eine Nachbargemeinde verlagern wird.

(2) Der Bundesgesetzgeber hat für diesen Fall keine Regelung getroffen. Ob die vorhandenen Ermächtigungsgrundlagen für eine Regelung ausreichen, ist zweifelhaft, kann aber hier dahinstehen. Denn der Ordnungsgeber hat jedenfalls eine Regelung nicht geschaffen. Aus der Zielsetzung der RL 2002/49/EG folgt demgegenüber, dass die verwaltungstechnische Zuständigkeit der Sachfrage folgt, nicht umgekehrt. Nach Art. 8 Abs. 1 UAbs. 1 der RL 2002/49/EG sorgen die Mitgliedstaaten dafür, dass die Aktionspläne „von den zuständigen Behörden“ ausgearbeitet werden. Auch wenn man insoweit die Richtlinie nicht für hinreichend ansieht, hat der Mitgliedstaat alles zu tun, um für eine Effektivität (2effet utile“) zu sorgen. Man kann vertreten, dass der Bundesgesetzgeber die Beurteilung der Zuständigkeit aus Gründen der Art. 83 ff. GG den Ländern überlässt. § 47e Abs. 1 BImSchG deutet eine derartige Sicht an. Dann dürfte man daraus folgen, dass das Land die Zuständigkeit zur Aufstellung eines Lärmaktionsplanes so zu bestimmen hat, dass der sachliche Regelungsbereich, wie ihn § 47d Abs.1 BImSchG in Verb. mit Art. 8 der RL 2002/49/EG umschreibt, von der Entscheidungszuständigkeit der aufstellenden Behörde erfasst wird. Das hat offenbar einige Bundesländer bewogen, die Zuständigkeit auf einer vergleichsweise hohen Behördenebene anzusiedeln.

(3) Die Ausarbeitung setzt eine Abwägung auch der nachbargemeindlichen Belange voraus. Wird die Nachbargemeinde von den Auswirkungen des Lärmaktionsplans erfasst, sind ihre Belange inhaltlich und abwägend im Plan zu berücksichtigen. Die Nachbargemeinde ist zu beteiligen (vgl. oben S. 35 zur interkommunalen Abstimmung). Man kann dazu eine entsprechende Anwendung des Rechtsgedankens des § 2 Abs. 2 Satz 1 BauGB oder des § 9 Abs. 4 ROG 1998 zugrunde legen.²⁹¹ Die Rechtslage ist vergleichbar einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung in der Standortgemeinde, deren Auswirkungen auch die Nachbargemeinde erfasst.²⁹²

(4) Die Abwehrklage einer Kommune gegen eine Maßnahme auf dem Gebiet der Standortgemeinde kann keinen Erfolg haben, wenn die klagende Kommune hierdurch nicht in eigenen Rechten – insbesondere im Hinblick auf ihr kommunales Selbstverwaltungsrecht – verletzt wird. Eine Rechtsverletzung der Nachbargemeinde muss also in einer rechtlichen Missachtung ihrer Planungshoheit liegen. Ist allerdings eine derartige Rechts-

²⁹¹ § 9 Abs. 4 ROG 1998 lautete: „Soweit die Regionalplanung nicht durch Zusammenschlüsse von Gemeinden und Gemeindeverbänden zu regionalen Planungsgemeinschaften erfolgt, ist vorzusehen, daß die Gemeinden und Gemeindeverbände oder deren Zusammenschlüsse in einem förmlichen Verfahren beteiligt werden.“

²⁹² Vgl. dazu OVG Koblenz, U. v. 11.12.2007 - 1 C 10303/07 - BauR 2008, 1936 (L) = juris.

beeinträchtigung der Planungshoheit der Nachbargemeinde im Einzelfall gegeben, ist der Lärmaktionsplan der Standortgemeinde seinerseits rechtswidrig, wenn er die von der Straßenverkehrsbehörde getroffenen Anordnungen vorsieht.

Die eigene Planungshoheit der Nachbargemeinde ist nicht unbegrenzt, sondern steht unter dem Vorbehalt – wie Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG ausweist – gesetzlicher Regelung. § 47d Abs. 6 BImSchG in Verb. mit § 47 Abs. 6 BImSchG ist eine derartige gesetzliche Regelung. Nicht die abstrakte Regelung steht mithin zur Erörterung, sondern eine planerische Entscheidung im Einzelfall. Die Nachbargemeinde hat Anspruch auf eine abwägungsbezogene Entscheidung der Standortgemeinde. Das ist in der Rechtsprechung wiederholt erörtert worden. Die anordnende Straßenverkehrsbehörde ist allerdings durch den Lärmaktionsplan in ihrer Ermessensentscheidung „intern“ gebunden. Möglicherweise hat sie noch einen Spielraum in der Auswahl der Mittel. Ist dies nicht der Fall, ist die maßgebende Festlegung im Lärmaktionsplan der Standortgemeinde dann rechtswidrig, wenn die Veränderung der Verkehrsströme in ganz erheblicher Weise in die Planungshoheit der Nachbargemeinde eingreift. Hierfür fordert aber die Rechtsprechung eine sehr deutliche Beeinträchtigung. Die Auswirkungen müssen etwa die verkehrliche Infrastruktur, das Ortsbild, die Wirtschaftsstruktur, die Leistungsfähigkeit oder den bisherigen „ruhigen“ Wohncharakter der Nachbargemeinde massiv und nachhaltig verschlechtern.²⁹³

Die kommunale Planungshoheit umfasst nicht das Recht der Gemeinde, ihre Verkehrsinfrastruktur unangetastet zu lassen.²⁹⁴ Dass die Nachbargemeinde nur „allgemeine“ Vorstellungen von eigenen verkehrspolitischen Zielsetzungen besitzt, genügt nicht, um eine Rechtsbeeinträchtigung annehmen zu können. Die Befürchtungen hinsichtlich einer funktionswidrigen übermäßigen Nutzung von Gemeinde- oder Kreisstraßen, namentlich für einen vorhabenbedingten „Verkehrsinfarkt“ im Stadtgebiet der Nachbargemeinde, müssen konkret belegt werden können. Eine Veränderung in der verkehrlichen Infrastruktur eröffnet die Klagebefugnis einer Gemeinde nur, wenn deren Gemeindegebiet oder Teile hiervon nachhaltig betroffen sind.²⁹⁵ Auch eine Einengung finanzieller Handlungsmöglichkeiten der Nachbargemeinde, die sich daraus ergeben kann, dass beabsichtigte Straßenplanungen sich möglicherweise als Fehlinvestitionen erweisen, stellt keinen abwägungsrelevanten Belang dar. Ganz allgemein gilt, dass zukünftige finanzielle Herausforderungen, die sich aus etwaigen Investitionen in Infrastruktureinrichtungen wie Kindertageseinrichtungen, Schulen oder Straßen ergeben könnten, nicht geeignet sind, die kommunale Finanzhoheit (Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG) nachhaltig zu verschlechtern. Die Frage einer Beeinträchtigung der verfassungsrechtlich geschützten Finanzhoheit kann sich daher nur dann stellen, wenn eine nicht mehr zu bewältigende und hinzunehmende Einengung des Finanzspielraums infolge mangelnder Finanzausstattung dargelegt und nachgewiesen worden ist.²⁹⁶

²⁹³ BVerwG, U. v. 1.7.1988 - 4 C 49.86 - BVerwGE 80, 7 = DVBl 1988, 964 = NVwZ 1989, 253; BVerwG, U. v. 14.12.1994 - 11 C 18.93 - BVerwGE 97, 203 = DVBl 1995, 242; BVerwG, U. v. 12.12.1996 - 4 C 14.95 - NVwZ 1997, 904; BVerwG, U. v. 26.2.1999 - 4 A 47.96 - NVwZ 2000, 560; BVerwG, U. v. 10.12.2008 - 9 A 19.08 – juris; BVerwG, U. v. 30.5.2012 - 9 A 35.10 - DVBl 2012, 1377 Rn. 36 = NVwZ 2013, 147; BVerwG, U. v. 6.11.2013 - 9 A 9.12 - UPR 2014, 223.

²⁹⁴ Vgl. BVerwG, B. v. 18.3.2008 - 9 VR 5/07 - NuR 2008, 502 Rn. 8 = KommJur 2008, 429.

²⁹⁵ Vgl. BVerwG, B. v. 18.9.1998 - 4 VR 11.98 - NuR 1999, 631 Rn. 18.

²⁹⁶ Vgl. BVerwG, U. v. 18.6.1997 - 11 A 65/95 - UPR 1997, 470 Rn. 31 = NuR 1998, 92; vgl. auch BVerfG, U. v. 15.10.1985 - 2 BvR 1808/82 - BVerfGE 71, 25 [36f. = NVwZ 1986, 289

E. Klagebefugnisse des (betroffenen) Bürgers

(1) Gutachterlich ist zu klären, ob und welche Möglichkeiten derzeit für Lärmbetroffene auf Grundlage des BImSchG und/oder der StVO bestehen, Maßnahmen einer Geschwindigkeitsbegrenzung (u.a. Tempo 30, 40, Nachtfahrverbote für LKW) auf klassifizierten Straßen zu beantragen, wer Adressat eines solchen Antrages sein kann und welche Möglichkeiten bestehen, entsprechende Entscheidungen auch gerichtlich durchzusetzen. Dabei ist zu prüfen, ob die aufgeworfenen Fragen nur im Zusammenhang mit einem Lärmaktionsplan oder nur außerhalb eines Lärmaktionsplanes zu beantworten sind.

(2) Die Fragestellung zwingt dazu, deutlich zwischen der Rechtslage nach Maßgabe eines (vorhandenen) Lärmaktionsplanes und der ohne einen Lärmaktionsplan zu unterscheiden.²⁹⁷ Der Gutachter hat den Eindruck, dass dies bislang in der „Praxis vor Ort“ nicht hinreichend genau geschieht.

I. Rechtslage im Hinblick auf einen (vorhandenen) Lärmaktionsplan

Ob Möglichkeiten für Lärmbetroffene bestehen, Maßnahmen z.B. einer Geschwindigkeitsbegrenzung (u.a. Tempo 30, 40, Nachtfahrverbote für LKW) auf der Grundlage eines Lärmaktionsplanes durchzusetzen, ist umstritten. Eine Rechtsprechung hat sich zu diesem Problemkomplex noch nicht entwickelt.²⁹⁸ Das Schrifttum gibt bislang kein klares Meinungsbild. Erste Hinweise der Rechtsprechung sind von deutlicher Zurückhaltung geprägt, Anspruchsgrundlagen zugunsten lärm betroffener Bürger anzuerkennen. Aus der Regelung der Lärminderungsplanung in den §§ 47a ff. BImSchG ergeben sich nach Ansicht des BVerwG keine Schutzansprüche einzelner Immissionsbetroffener.²⁹⁹ Ein näheres Problembewusstsein hat sich das Gericht noch nicht erarbeitet. Wenn das BVerwG in einer weiteren Entscheidung verneint, dass die Vorschriften der Umgebungslärmrichtlinie einen „vorhabenbezogenen Ansatz verfolgen“, und daraus ableitet, dass es subjektive Rechte insoweit nicht gebe, ist das zwar folgerichtig.³⁰⁰ Auffällig ist gleichwohl, dass das BVerwG im möglichen Rückgriff auf die Richtlinie 2002/49/EG keine wertenden Perspektiven entwickelt. Nachfolgend werden einzelne Konfliktlagen betrachtet.³⁰¹

²⁹⁷ Vgl. Jörg Berkemann, Kommunale Lärmaktionsplanung (§ 47d BImSchG) - Das (unionsrechtliche) Recht richtig anwenden! - Anmerkung zu OVG Lüneburg, Beschluss vom 10.01.2014 - 12 LA 68/13 - NordÖR 2015, 35, in: NordÖR 2015, 1-8.

²⁹⁸ Vgl. Pascale Cancik, Stand und Entwicklung der Lärminderungsplanung in Deutschland, in: WiVerw 2012, 210-226 [219 ff., 223 f.]; dies., in: Landmann/Roemer, Umweltrecht, Bd. III (BImSchG), 2014, § 47d Rn. 32; vgl. auch Rüdiger Engel, Aktuelle Rechtsfragen der Lärmaktionsplanung, in: GfU (Hrsg.), Dokumentation zur 33. wissenschaftlichen Fachtagung der GfU e.V., Berlin 2009, 2010, S. 95 ff. [139 ff.]

²⁹⁹ Vgl. BVerwG, U. v. 18.7.2013 - 7 A 9.12 - juris Rn. 45; BVerwG, U. v. 10.10.2012 - 9 A 20.11 - NVwZ 2013, 645 = NuR 2013, 653 Rn. 30, so bereits im Hinblick auf fachplanerische Schutzaufgaben BVerwG, U. v. 14.4.2010 - 9 A 43.08 - Buchholz 406.25 § 41 BImSchG Nr. 56 = juris Rn. 46; BVerwG, U. v. 12.11.2014 - 4 C 34.13 Rn. 22 (Flugrouten); ähnlich OVG Lüneburg, U. v. 23.4.2009 - 7 KS 18/07 - NVwZ-RR 2009, 756 Rn. 59 f. = ZUR 2009, 553 (Nachtfahrverkehr auf dem Flughafen Hannover-Langenhagen).

³⁰⁰ BVerwG, U. v. 10.10.2012 - 9 A 18.11 - BVerwGE 144, 243 Rn. 21 = NVwZ 2013, 642 (Neubau der Bundesautobahn A 100 Berlin); wie hier Pascale Cancik, in: Landmann/Roemer, Umweltrecht, Bd. III (BImSchG), 2014, § 47d Rn. 33.

³⁰¹ Vgl. auch Jörg Berkemann, Rechtsgutachten: Die Lärmaktionsplanung nach § 47 d BImSchG 2005 in Verbindung mit der Umgebungslärm-Richtlinie 2002/49/EG - Fragen zur Rechtsauslegung und zur Rechtsanwendung, Oktober 2007, im Auftrag des Umweltministeriums des Landes Baden-Württemberg, S. 72 ff.

1. Klage auf Planaufstellung

Unterlässt die zuständige Behörde, einen Lärmaktionsplan auszuarbeiten, obwohl die Voraussetzungen des § 47d Abs. 1 BImSchG vorliegen, stellt sich die rechtspraktische Frage, ob auf die Aufstellung geklagt werden kann. Die Erörterung, ob der Betroffene ggf. verlangen kann, dass ein Lärmaktionsplan aufgestellt oder ergänzt wird, findet eine deutliche Parallele hinsichtlich der Luftreinhaltepläne und Aktionspläne im Sinne des § 47 BImSchG. Es bestehen durchaus Ähnlichkeiten. Die subjektiv-rechtliche, klagebegründende Qualität einer innerstaatlichen Rechtsnorm des unionsrechtlich initiierten Umweltrechts bestimmt sich im Ergebnis letztlich nach Unionsrecht.³⁰² Die nationalen Gerichte haben aufgrund ihrer Mitwirkungspflicht aus Art. 4 Abs. 3 EUV den Schutz der Rechte zu gewährleisten, die den Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsen. Die Frage, ob eine Richtlinie dem Einzelnen ein Recht verleiht, ist zu unterscheiden von der Frage ihrer unmittelbaren Wirkung. Das ist in der Rechtsprechung des Gerichtshofs geklärt.³⁰³ Einen allgemeinen Anspruch auf Vollziehung unmittelbar wirkender Richtlinien oder eine Popularklagebefugnis kennt das Unionsrecht nicht.

1.1 Rechtslage für Luftqualitäts-Richtlinien

Die zuständige Behörde hat einen Luftreinhalteplan oder einen Aktionsplan aufzustellen, wenn die entsprechenden Voraussetzungen gegeben sind. Ein Ermessen besteht insoweit nicht. Der Betroffene kann sein Recht auf Abwehr gesundheitlicher Beeinträchtigungen z.B. durch Feinstaubpartikel im Wege eines Anspruchs auf Durchführung planunabhängiger Maßnahmen durchsetzen.³⁰⁴ Der EuGH geht darüber hinaus. Der Gerichtshof hat 2008 entschieden, dass unmittelbar betroffene Einzelne im Fall der Gefahr einer Überschreitung der Grenzwerte für die Emission von Feinstaubpartikeln oder der Alarmschwellen bei den zuständigen nationalen Behörden die Erstellung eines Aktionsplans erwirken können müssen, auch wenn sie nach nationalem Recht über andere Handlungsmöglichkeiten verfügen sollten, um diese Behörden dazu zu bringen, Maßnahmen zur Bekämpfung der Luftverschmutzung zu treffen.³⁰⁵ Das BVerwG hat diese Auffassung inzwischen für Umweltverbände übernommen.³⁰⁶

³⁰² Bernhard Wegener, Vollzugskontrolle durch Klagerechte vor mitgliedstaatlichen Gerichten, in: Gertrude Lübke-Wolff (Hrsg.), Der Vollzug des europäischen Umweltrechts, Berlin 1996, S. 145-175 [158]; so auch BVerwG, B. v. 29.3.2007 – 7 C 9.06 – NVwZ 2007, 695 = DVBl 2007, 763 = UPR 2007, 306 (Vorlagebeschluss).

³⁰³ Vgl. EuGH, U. v. 11.8.1995 – Rs. - C-431/92 – Slg. 1995 I-2189 = DVBl 1996, 424 = NVwZ 1996, 369 – Kommission vs. Deutschland (zur Richtlinie 337/85/EWG – UVP) – "Großkrotzenburg"; BVerwG, U. v. 26.4.2007 – 4 C 12.05 – NVwZ 2007, 1074 – Mühlbeger Loch, vgl. auch Friedrich Schoch, Individualrechtsschutz im deutschen Umweltrecht unter dem Einfluß des Gemeinschaftsrechts, in: NVwZ 1999, 457-467; Johannes Masing, Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts – Europäische Impulse für eine Revision der Lehre vom subjektiven-öffentlichen Recht, Berlin 1997, S. 41 f.

³⁰⁴ BVerwG, B. v. 29.3.2007 – 7 C 9.06 – NVwZ 2007, 695 = DVBl 2007, 763 = UPR 2007, 306 (Vorlagebeschluss).

³⁰⁵ EuGH, U. v. 25.7.2008 – Rs. C-237/07 – Slg. 2008 I-6221 = NVwZ 2008, 984 = UPR 2008, 391 (Janecek).

³⁰⁶ BVerwG, U. v. 5.9.2013 - 7 C 21.12 - BVerwGE 147, 312 = NVwZ 2014, 64 = UPR 2014, 26; vgl. dazu Thomas Bunge, in: ZUR 2014, 3-13; Walter Frenz, in: UPR 2014, 1-3; Jeanine Greim, in: BayVBl 2014, 517; Claudio Franzius, in: DVBl 2014, 543-550; Erich Gassner, in: DVBl 2014, 551-553; Remo Klinger, in: EurUP 2014, 177-184; Claudio Franzius, in: EurUP 2014, 283-292; Klaus Ferdinand Gärditz, in: EurUP 2014, 39-44; Winfried Porsch, in: NVwZ 2013, 1393-1396; Sabine Schlacke, in: NVwZ 2014, 11-18; Jan Balbach/Peter Morfeld, in: NVwZ 2014, 1499-1501; Marcus Lau, in: NVwZ 2014, 637-640;

1.2 Rechtslage hinsichtlich Lärmaktionspläne

(1) Folgt man der Ansicht, dass gute Gründe für einen unionsrechtlich begründbaren individuellen Anspruch auf Tätigwerden zum Erlass eines Luftreinhalteplanes bestehen, muss dies nicht in gleicher Weise auch für eine Untätigkeit in Bezug auf eine Lärmaktionsplanung im Sinne des § 47d Abs. 1 und 2 BImSchG gelten. Mehrere Gründe weisen auf Besonderheiten der Umgebungslärm-RL 2002/49/EG hin. Diese dürften derzeit eine Übernahme der zur RL 96/62/EG und RL 1999/30/EG erörterten und vom BVerwG in seinem angeführten Vorlagebeschluss vom 29. März 2007 für erwägenswert gehaltenen Gedanken jedenfalls nicht nahe legen. Eine nähere gerichtliche Klärung steht derzeit aus.³⁰⁷ Es ist wohl auch wenig wahrscheinlich, dass dies in näherer Zeit erfolgen wird. Allerdings gibt es im Schrifttum eine Zahl an Stimmen, die einen Anspruch auf Aufstellung eines Lärmaktionsplans bejahen, teilweise mit „ermessensbezogenen“ Einschränkungen.³⁰⁸ Auch hier besteht indes kein deutliches Meinungsbild.³⁰⁹

Nach allgemeinen Grundsätzen muss ein subjektiver Anspruch auf Tätigwerden mit einer hinreichend genau formulierten und unbedingten Pflicht des Mitgliedstaates korrespondieren. Einen Anspruch ohne Pflichtenstellung gibt es nicht. Es muss mit anderen Worten eine hinreichend genau umrissene Pflichtenlage bestehen, die auf die Umgebungslärm-RL 2002/49/EG zurückzuführen ist.³¹⁰ Bereits hier ergeben sich erste Zweifel, ob die Umge-

³⁰⁷ Die Klage Mietergemeinschaft auf Erlass eines Lärmaktionsplanes vor dem VG Düsseldorf erledigte sich, weil mit Aufstellung eines Lärmaktionsplanes begonnen wurde. Das OVG Münster bestimmte im Beschwerdeverfahren den Streitwert je Kläger auf 10.000 € (vgl. OVG Münster, B. v. 17.2.2011 – 8 E 814/10 - NVwZ-RR 2011, 663).

³⁰⁸ Pascale Cancik, in: Landmann/Roemer, Umweltrecht, Bd. III (BImSchG), 2014, § 47d Rn. 34; Bernd Söhnlein, Die Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie in deutsches Recht, in: NuR 2006, 276-279 [278 f.]; Pascale Cancik, Aktionspläne zur Lärminderung – effektives Instrument oder "Aktionismus"?, in: ZUR 2007, 169-176 [172], ähnlich Ulrich Blaschke, Lärminderungsplanung - Der Schutz vor Umgebungslärm durch Lärmkartierung und Lärmaktionsplanung, Berlin 2010, S. 389 ff.; Rüdiger Engel, Aktuelle Rechtsfragen der Lärmaktionsplanung, in: GfU (Hrsg.), Dokumentation zur 33. wissenschaftlichen Fachtagung der GfU e.V., Berlin 2009, 2010, S. 95 ff. (S. 139 ff.); Christian Heitsch, in: Michael Kotulla (Hrsg.), BImSchG (Stand: Dez. 2007), § 47d Rn. 54; ablehnend Bernhard Holm, Die Bedeutung der EU-Umgebungslärmrichtlinie für die Bundesstraßen, in: NuR 2003, 144-149 [147]; ohne Erörterung eines Anspruchs auf Aufstellung u.a. Franz-Josef Feldmann, Wandel im Lärmschutz: Die Umgebungslärmrichtlinie und ihre Umsetzung in deutsches Recht, in: ZUR 2005, 352-358; Hans Carl Fickert, Zum Einfluss der in Deutsches Recht umgesetzten Umgebungslärm-Richtlinie der EU auf die Lärmsituation in den Gemeinden und auf die Bürger – Zugleich ein kritischer Beitrag zur heutigen Lärmschutzproblematik, in: BauR 2006, 920-937; Alfred Scheidler, Die Lärminderungsplanung im Gesetzentwurf zur Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie, in: UPR 2005, 247-253; Alfred Scheidler, Der Begriff des Umgebungslärms im neuen Sechsten Teil des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, in: Immissionsschutz 2007, 31-35; Klaus Hansmann, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht (Stand: Dez. 2005), § 47d BImSchG.

³⁰⁹

³¹⁰ Vgl. allgemein Henrik Kirchhoff, Individualrechtsschutz im Europäischen Gemeinschaftsrecht – Unter Berücksichtigung der Geltendmachung von Umweltinteressen, Baden-Baden 2005; Ulrich Baumgartner, Die Klagebefugnis nach deutschem Recht vor dem Hintergrund der Einwirkungen des Gemeinschaftsrechts, Berlin 2005; Matthias Ruffert, Dogmatik und Praxis des subjektiv-öffentlichen Rechts unter dem Einfluß des Gemeinschaftsrechts, in: DVBl 1998, 69-75; Friedrich Schoch, Individualrechtsschutz im deutschen Umweltrecht unter dem Einfluß des Gemeinschaftsrecht, in: NVwZ 1999, 457-467; Carsten Nowak, Das Verhältnis zwischen zentralem und dezentralem Individualrechtsschutz im Europäischen Gemeinschaftsrecht, in: EuR 2000, 724-742; Ralf Halfmann, Entwicklungen des Verwaltungsrechtsschutzes in Deutschland, Frankreich und Europa, in: VerwArch 91 (2000), S. 74-99.

bungslärm-RL nach ihrer Zielsetzung bereits derzeit aus unionsrechtlicher Sicht dem Schutz bestimmter personenbezogener Rechtsgüter zu dienen bestimmt ist.³¹¹

Die zuständige Behörde (Gemeinde) hat einen Lärmaktionsplan aufzustellen, wenn die entsprechenden Voraussetzungen gegeben sind. Ein Ermessen besteht insoweit nicht. Es gibt mithin keinen Zweifel an einer Handlungspflicht.³¹² Gleichwohl folgt daraus nicht ein bereits gegenwärtig aktueller („liquider“) Anspruch. Die RL 2002/49/EG stellt die Mitgliedstaaten derzeit noch in einem erheblichen Umfang von einer konkretisierenden Tätigkeit frei (management by objectives). Die derzeitige unionsrechtlich begründete Rechtslage ergibt nicht, dass die Pflicht zur Aufstellung eines Lärmaktionsplanes auch im Interesse (möglicherweise) betroffener Dritter bereits jetzt besteht. Folgt man dem, dann fehlt es an einer Möglichkeit, § 47d BImSchG im Sinne der Fragestellung richtlinienkonform ausulegen. Allerdings hat der EuGH eine gewisse Neigung, richtlinienbezogene Verfahrensvorschriften nicht von vornherein aus einer Drittschutzqualität herauszunehmen. Eine „ausgebaute“ Judikatur des Gerichtshofes gibt es insoweit gleichwohl nicht. Dazu im Einzelnen:

(2) In Art. 8 Abs. 1 UAbs. 1 RL 2002/49/EG heißt es, die Mitgliedstaaten hätten dafür zu sorgen, "dass bis zum 18. Juli 2008 von den zuständigen Behörden Aktionspläne ausgearbeitet werden, mit denen in ihrem Hoheitsgebiet Lärmprobleme und Lärmauswirkungen, erforderlichenfalls einschließlich der Lärminderung, geregelt werden". Dann folgen dazu Angaben für bestimmte Bereiche (z.B. Ballungsräume). Nur auf diese bezieht sich die Pflicht zur Aufstellung des Lärmaktionsplanes. Art. 8 Abs. 1 UAbs. 2 RL 2002/49/EG fügt alsdann hinzu, dass „die in den Plänen genannten Maßnahmen ... in das Ermessen der zuständigen Behörden gestellt“ seien. Der systematische Zusammenhang innerhalb des Art. 8 Abs. 1 RL 2002/49/EG ergibt dazu zweifelsfrei, dass sich der zweite Unterabsatz auf den ersten bezieht. Ist aber der Inhalt im Falle des nach Art. 8 Abs. 1 RL 2002/49/EG aufzustellenden Lärmaktionsplanes nach den Vorgaben der Umgebungslärm-RL inhaltlich nicht näher präzisiert, spricht dies gegen eine „liquide“, nämlich ergebnisbezogene Handlungspflicht der Mitgliedstaaten.

Durchaus deutlichere Aussagen enthält Art. 8 Abs. 2 RL 2002/49/EG. Dort heißt es, dass die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen hätten, „dass die zuständigen Behörden bis zum 18. Juli 2013 Aktionspläne, insbesondere zur Durchführung der vorrangigen Maßnahmen, die gegebenenfalls wegen des Überschreitens relevanter Grenzwerte oder aufgrund anderer von den Mitgliedstaaten festgelegter Kriterien ermittelt wurden, für die Ballungsräume sowie für die Hauptverkehrsstraßen und Haupteisenbahnstrecken in ihrem Hoheitsgebiet ausgearbeitet haben.“ Die deutsche Umsetzung lässt die Pflicht nicht in derselben Weise

³¹¹ Vgl. zu derartigen Auslegungsmaßstäben u.a. Michael Krings, Die Klagbarkeit europäischer Umweltstandards im Immissionsschutzrecht, in: UPR 1996, 89-94; Matthias Ruffert, Subjektive Rechte und unmittelbare Wirkung von EG-Umweltschutzrichtlinien, in: ZUR 1996, 235-238; Volkmar Götz, Europarechtliche Vorgaben für das Verwaltungsprozessrecht, in: DVBl 2002, 1-7; Sven Hölscheidt, Abschied vom subjektiv-öffentlichen Recht? – Zur Wandelung der Verwaltungsrechtsdogmatik unter dem Einfluss des Gemeinschaftsrechts, in: EuR 2001, 376-396; Peter Baumeister, Effektiver Individualrechtsschutz im Gemeinschaftsrecht, in: EuR 2005, 1-35; Christian Calliess, Feinstaub im Rechtsschutz deutscher Verwaltungsgerichte – Europarechtliche Vorgaben für die Klagebefugnis vor deutschen Gerichten und ihre dogmatische Verarbeitung, in: NVwZ 2006, 1-7; Kay Waechter, Subjektive Rechte im Baugesetzbuch (EAG-Bau) aufgrund von Gemeinschafts- und Völkerrecht?, in: NordÖR 2006, 140-146; Astrid Epiney, Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten in Europa, in: EurUP 2006, 242-251.

³¹² BVerwG, U. v. 10.10.2012 - 9 A 20.11 – NVwZ 2013, 645 = NuR 2013, 653 Rn. 30, so bereits im Hinblick auf fachplanerische Schutzauflagen BVerwG, U. v. 14.4.2010 - 9 A 43.08 – Buchholz 406.25 § 41 BImSchG Nr. 56 = juris Rn. 46; ebenso VG Berlin, U. v. 7..2013 - 10 K 301.11 - ZUR 2013, 556-559 Rn. 32.

erkennen (vgl. § 47d Abs. 1 Satz 2). Der Richtlinienentwurf ist in die innerstaatliche Fassung nur eingeschränkt übertragen worden. Verbessert man also § 47d Abs. 1 Satz 2 BImSchG richtlinienkonform, dann zeigt sich deutlicher, dass erst ein Überschreiten der zu diesem Zeitpunkt (18. Juli 2013) „relevanten Grenzwerte“ eine Handlungspflicht inhaltlich auslösen soll. Angesichts dieses erkennbar absichtsvollen Zeitmodells, wie der Richtliniengeber es vor Augen hat, ist jedenfalls der Zeitraum vor dem 18. Juli 2008 als eine *lex imperfecta* anzusehen. Derartige Grenzwerte liegen indes unionsrechtlich derzeit nicht fest. Das ist der deutliche Unterschied zu dem unionsrechtlichen Luftreinhalterecht. Der EuGH hat gerade aus der Bestimmtheit der unionsrechtlich vorgegebenen Grenzwerte im Luftreinhalterecht einen subjektiven Anspruch entwickelt.³¹³ Diesen „Reifegrad“ hat das Umgebungslärmrecht noch nicht erreicht.³¹⁴

Ferner lässt sich die Umgebungslärm-RL nicht dahin verstehen, dass der Richtliniengeber gegenwärtig dem Lärmaktionsplan eine fast exklusive instrumentelle Bedeutung ähnlich den Luftreinhaltelösungen zugewiesen hat.³¹⁵ Bislang liegt in der RL 2002/49/EG nur „eine Mutterrichtlinie“ vor. Der Richtliniengeber geht erkennbar von der Notwendigkeit „ergänzender“ Tochtrichtlinien aus. Es ist seine Absicht, in einer ersten Arbeitsphase zunächst umfangreiche Daten zu erheben, bevor das Unionsrecht nähere Vorgaben über Grenzwerte festlegt. Dieses Konzept beruht – wie die Entstehungsgeschichte der Richtlinie zeigt – auf einem Kompromiss zwischen Kommission, Rat und Parlament.³¹⁶ Die Umgebungslärm-RL ist im Verfahren nach Art. 251 EG und aufgrund des vom Vermittlungsausschuss am 8. April 2002 gebilligten gemeinsamen Entwurfs zustande gekommen.³¹⁷ Das erklärt die bestehenden Unklarheiten. Diese können nicht durch eine vermeintlich stringente Interpretation aus der Welt geschafft werden.

Dieses Auslegungsergebnis lässt sich auch nicht dadurch problematisieren, dass man „deutschen“ Grenzwerten drittschützende Bedeutung zuweist.³¹⁸ Dafür kann man gewiss eintreten. Die hier zu klärende Frage ist indes, ob daraus ein Anspruch auf Planaufstellung folgt. Das setzt gedanklich voraus, dass erst durch einen vorhandenen Lärmaktionsplan gewissermaßen ein „Mehrwert“ an individuellem Lärmschutz geschaffen wird. Das ist durchaus denkbar und liegt letztlich auch in der Zielsetzung der Umgebungslärm-RL, indem summierende Effekte einer koordinierenden Gesamtlösung zugeführt werden sollen. Der entscheidende Unterschied zu den Luftreinhaltelösungen (also vor allem RL 96/62/EG und RL 1999/30/EG) liegt indes – wie schon betont – darin, dass das derzeitige

³¹³ EuGH, U. v. 25.7.2008 – Rs. C-237/07 – Slg. 2008 I-6221 = NVwZ 2008, 984 = UPR 2008, 391 (Janecek), vgl. auch etwas abschwächend EuGH, U. v. 13.1.2015 – verb. Rs. C 401/12 P, C 402/12 P und C 403/12 P – juris.

³¹⁴ Abweichend wohl Pascale Cancik, Aktionspläne zur Lärminderung – effektives Instrument oder "Aktionismus"?, in: ZUR 2007, 169-176 [172].

³¹⁵ Vgl. ablehnend Hans D. Jarass, Luftqualitätsrichtlinien der EU und die Novellierung des Immissionsschutzrechts, in: NVwZ 2003, 257-266; seinerzeit ders., BImSchG, 6. Aufl. 2005; § 47 Rn. 6, 43.

³¹⁶ Vgl. zur Entstehungsgeschichte der Umgebungslärm-RL Bernhard Holm, Die Bedeutung der EU-Umgebungslärmrichtlinie für die Bundesstraßen, in: NuR 2003, 144-149 [144 mit Fußn. 2]; dazu auch Pascale Cancik, Aktionspläne zur Lärminderung – effektives Instrument oder "Aktionismus"?, in: ZUR 2007, 169-176 [173], mit allerdings anderem Ergebnis.

³¹⁷ Stellungnahme des Europäischen Parlaments vom 14.12.2000 (ABl. C 232 vom 17.8.2001, S. 305), Gemeinsamer Standpunkt des Rates vom 7.6.2001 (ABl. C 297 vom 23.10.2001, S. 49) und Beschluss des Europäischen Parlaments vom 3.10.2001 (ABl. C 87 E vom 11.4.2002, S. 118), Beschluss des Europäischen Parlaments vom 15.5.2002 und Beschluss des Rates vom 21.5.2002.

³¹⁸ So aber Pascale Cancik, Aktionspläne zur Lärminderung – effektives Instrument oder "Aktionismus"?, in: ZUR 2007, 169-176 [173].

Regelungssystem der Richtlinie 2002/49/EG ein erster Anfang ist, den der Richtliniengeber erst selbst zu perfektionieren vorhat.

2. Subjektive Rechte auf Mitwirkung in der Planaufstellung?

(1) § 47 d Abs. 3 Satz 2 BImSchG bestimmt, dass die „Öffentlichkeit“ rechtzeitig und effektiv die Möglichkeit erhält, an der Ausarbeitung und der Überprüfung der Lärmaktionspläne mitzuwirken. Die Ergebnisse dieser Mitwirkung sind zu berücksichtigen. Dabei sind angemessene Fristen mit einer ausreichenden Zeitspanne für jede Phase der Beteiligung vorzusehen (§ 47d Abs.3 Satz 3 BImSchG). Diese (deutsche) Gesetzesfassung deutet nicht an, dass der Bundesgesetzgeber eine subjektive Rechtsposition auf Mitwirkung einräumen wollte. Der Ausdruck „Öffentlichkeit“ hat in der deutschen Gesetzessprache eine andere Wertigkeit als im Unionsrecht. Bemerkenswert ist auch, dass sowohl § 47d Abs. 3 BImSchG selbst als auch die Ermächtigungsregelung des § 47f BImSchG darüber schweigt, wie sich diese Öffentlichkeitsbeteiligung eigentlich zu vollziehen hat.³¹⁹ Die deutsche Gesetzesregelung ist aus unionsrechtlicher Sicht insoweit defizitär. Sie ist richtlinienkonform zu ergänzen oder zu substituieren. Das ist unionsrechtlich zulässig und geboten. Die Vorgaben der Umgebungslärm-RL sind im Sinne der Rechtsprechung des EuGH „unbedingt und hinreichend bestimmt“, so dass sich der Einzelne auf sie unmittelbar zu berufen vermag.³²⁰

Als „Öffentlichkeit“ gilt gemäß Art. 3 Buchst. v) der RL 2002/49/EG auch jede einzelne natürliche oder juristische Person. Daneben bilden gemäß den nationalen Rechtsvorschriften oder Gepflogenheiten auch die Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen dieser Personen eine „Öffentlichkeit“ im Sinne der Richtlinie. Der einzelne Bürger ist mithin mitwirkungsbefugt. § 47d Abs. 2 BImSchG ist daher entsprechend richtlinienkonform zu verstehen. Die fehlende Übernahme dieser Erläuterung in den innerstaatlichen Gesetzestext ließe sich zwar als ein „beredtes Schweigen“ des Bundesgesetzgebers deuten.³²¹ Folgt man dem, so besitzt die gemeinschaftsrechtliche Sichtweise jedoch von vornherein die maßgebende, die innerstaatliche Rechtslage bestimmende Regulationsintention. Die insoweit offenkundig defizitäre innerstaatliche Regelung lässt sich in jedem Falle richtlinienkonform

³¹⁹ Vgl. auch Helmut Lecheler, Europarechtliche Vorgaben für die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Rechtsschutz im deutschen Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrecht, in: GewArch 2005, 305-312; Hans-Jürgen Muggenborg/Jan Duikers, Die Direktwirkung von Richtlinien der EU im Immissionsschutzrecht, in: NVwZ 2007, 623-63; Felix Ekardt/Katharina Pöhlmann, Europäische Klagebefugnis: Öffentlichkeitsrichtlinie, Klagerechtsrichtlinie und ihre Folgen, in: NVwZ 2005, 532-534; Dieter Czajka, Verfahrensfehler und Drittschutzrecht im Anlagenrecht, in: Dieter Czajka/Klaus Hansmann/Manfred Rebentisch (Hrsg.), Immissionsschutzrecht in der Bewährung – 25 Jahre Bundes- Immissionsschutzgesetz. Festschrift für Gerhard Feldhaus zum 70. Geburtstag, Heidelberg 1999, S. 507-521.

³²⁰ Vgl. u.a. EuGH, U. v. 23.2.1994 – Rs. C-236/92 – Slg. I-493 = NVwZ 1994, 885 (zur Richtlinie 75/442/EWG [Abfallbeseitigung]); EuGH, U. v. 19.11.1991 - Rs. C-6/90 und C-9/90 – Slg. 1991 I-5357 [5402 f.] Rn. 12 ff. = DVBl 1992, 1017 = NJW 1992, 165 („Francovich“).

³²¹ Auch Art. 2 Buchst. d) der RL 2001/42/EG (Plan-UP-RL) enthält eine entsprechende Definition, ebenso Art. 2 Nr. 6 der RL 2003/4/EG (Umweltinformations-RL), Art. 2 Abs. 1 der RL 2003/35/EG (Öffentlichkeits-RL). Das ist erkennbar Absicht des Richtliniengebers. Denn dies entspricht Art. 2 Nr. 4 der Aarhus-Konvention vom 25.6.1998. Noch die RL 2000/60/EG (Wasserrahmen-RL) spricht nur von einer "breiten Öffentlichkeit" (Nr. 46 der Erwägungen). Die Richtlinie 2000/69/EG (Benzol-Richtlinie) verzichtet auf eine nähere Umschreibung. Die Richtlinie 2001/81/EG (Emissionshöchstmengen-RL) stellt der Öffentlichkeit nur die "geeignete Organisation" gegenüber.

substituieren.³²² Schrifttum und Rechtsprechung sind in dieser Weise hinsichtlich der Luftreinhalte-Richtlinien mit gewisser interpretatorischer Selbstverständlichkeit verfahren, obwohl dort die unionsrechtliche Rechtslage keineswegs deutlicher ist.³²³ Der richtlinienkonform ergänzte § 47d Abs. 3 BImSchG individualisiert einen Personenkreis. Das würde auch für die deutsche sog Schutznormtheorie einen Ansatz der Individualisierung einer Rechtsposition bieten.³²⁴ Es ist letztlich gleichgültig, ob man für eine richtlinienkonforme Auslegung des § 47d Abs. 3 BImSchG eintritt oder aus der Umgebungslärm-RL unmittelbare Vollzugsansprüche ableitet. Die Rechtsprechung des EuGH kann für beide Auffassungen in Anspruch genommen werden.³²⁵

(2) Maßgebend ist, dass Art. 3 Buchst. v) der RL 2002/49/EG in der Betonung der Mitwirkung gerade der „natürlichen“ Person eine subjektive Rechtsstellung schaffen will. Zwar enthält Art. 3 der RL 2002/49/EG nur Begriffserläuterungen. Der Begriff der „Öffentlichkeit“ steht auch innerhalb der Richtlinien durchaus in einem unterschiedlichen Kontext. Entscheidend ist auch hier der jeweilige systematische und innere Zusammenhang. Art. 8 Abs. 7 UAbs. 1 der RL 2002/49/EG, welche die Ausarbeitung des Lärmaktionsplanes behandelt, zielt auf eine „rechtzeitige und effektive“ Mitwirkung, mithin auf eine konkrete Handlungsebene. Das rechtfertigt es, von einer insoweit subjektiven Rechtsposition auf Mitwirkung auszugehen und dementsprechend § 47d Abs. 3 BImSchG richtlinienkonform auszulegen und anzuwenden. Materielle Voraussetzung ist eine "Betroffenheit".³²⁶ Der jeweilige Lärmaktionsplan muss in seiner flächen- und gebietsbezogenen Ausrichtung das tatsächliche Umfeld des Bürgers (Maßnahmegebiet) erfassen. Nur dann liegt ein "ausreichendes Interesse" etwa im Sinne des Art. 10a Abs. 1 der RL 337/85/EWG in der Fassung des Art. 3 Nr. 7 der RL 2003/35/EG oder des Art. 15a Abs. 1 der RL 96/61/EG in der Fassung des Art. 4 Nr. 4 der RL 2003/35/EG vor. Art. 2 Abs. 1 der Umgebungslärm-RL gibt dazu den Hinweis, dass die Richtlinie den Umgebungslärm betrifft, "dem Menschen insbesondere in bebauten Gebieten, in öffentlichen Parks oder anderen ruhigen Gebieten eines Ballungsraums, in ruhigen Gebieten auf dem Land, in der Umgebung von Schulgebäuden, Krankenhäusern und anderen lärmempfindlichen Gebäuden und Gebieten ausgesetzt sind".

Ein Ausschluss eines betroffenen "einfachen" Bürgers an der Ausarbeitung eines Lärmaktionsplanes ist mithin nicht nur rechtswidrig, sondern verletzt diesen auch in seinen subjektiven Rechten. Eine erläuternde Bemerkung ist diesem Ergebnis hinzuzufügen. Aus dem subjektiven Recht auf Mitwirkung folgt notwendig nicht, dass es bereits aus diesem Grunde auch ein subjektives Recht auf Aufstellung eines Lärmaktionsplanes geben muss.

³²² Eine andere Sicht bei Stephan Mitschang, Die Umgebungsrichtlinie und ihre Auswirkungen auf die Regional- und Bauleitplanung, in: ZfBR 2006, 430-442 [438], wie hier Ulrich Repkewitz, Probleme der Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie, in: VBIBW 2006, 409-417 [416].

³²³ So deutlich der Vorlagebeschluss des BVerwG vom 29.3.2007 – 7 C 9.06 – NVwZ 2007, 695 = DVBl 2007, 763 = UPR 2007, 306.

³²⁴ Vgl. Christoph Enders, Der Beitrag des Sächsischen Obergericht zur Dogmatik des subjektiven öffentlichen Rechts, in: Siegfried Reich (Hrsg.), Festschrift zum 100-jährigen Jubiläum des Sächsischen Obergerichtes 2002, S. 167-193; zur Rezeptionstauglichkeit der Schutznormtheorie im Gemeinschaftsrecht kritisch Friedrich Schoch, Individualrechtsschutz im deutschen Umweltrecht unter dem Einfluß des Gemeinschaftsrechts, in: NVwZ 1999, 457-467.

³²⁵ Vgl. Josef Ruthig, Transformiertes Gemeinschaftsrecht und die Klagebefugnis des § 42 Abs. 2 VwGO, in: BayVBl 1997, 289-298; Matthias Schmidt-Preuß, Integrative Anforderungen an das Verfahren der Vorhabenzulassung – Anwendung und Umsetzung der IVU-Richtlinie, in: NVwZ 2000, 252-260; Jürgen Schwarze, Europäische Rahmenbedingungen für die Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: NVwZ 2000, 241-252.

³²⁶ Ebenso EuGH, Urteil vom 11.7.1991 - Rs. C-87/90 - EuGHE 1991, 3757 = EuZW 1993, 60 ("Verholen").

3. Klage auf Aufnahme bestimmter Maßnahmen in den Lärmaktionsplan

(1) Für die Luftreinhalteplanung wird erörtert, ob subjektive Ansprüche auf die Festlegung bestimmter Maßnahmen und Aufnahme dieser Maßnahme in entsprechende Pläne bestehen könnten. Die Ansichten sind auch hier geteilt.³²⁷ Ein vergleichbarer Anspruch lässt sich für die Umsetzung der Umgebungslärm-RL derzeit im Grundsatz nicht begründen.³²⁸ Das VG Berlin hat einen Anspruch auf Ausweisung des Wohngebiets als "ruhiges Gebiet" im Sinne des Lärmaktionsplanes verneint.³²⁹

(2) Die Annahme eines materiellen Anspruches auf Aufnahme bestimmter Maßnahmen in den Lärmaktionsplan setzt die normativ vorgegebene Präzisierung eines konkreten Erfüllungsgehaltes voraus. Das ist bei der Umgebungslärm-RL gegenwärtig nicht möglich und ist auch nach deren Zielsetzung derzeit ausgeschlossen. Die Umgebungslärm-RL geht in einer wichtigen Fragestellung von einem durchaus anderen Konzept aus, in welcher Weise Pläne aufgestellt werden müssen als dies bei den Luftreinhalte-Richtlinien der Fall ist. Das gilt sowohl in verfahrensrechtlicher als auch in inhaltlicher Hinsicht. Die Lärmaktionspläne sind gegenwärtig betont flächen- oder gebietsbezogen, teilweise lärmquellenübergreifend. Die Ausarbeitung der Lärmaktionspläne erfolgt ferner unter substantieller Mitwirkung der Öffentlichkeit. Das ergibt Art. 8 Abs. 7 UAbs. 1 RL 2002/49/EG. Der Bundesgesetzgeber folgt dieser Sicht in § 47d Abs. 3 BImSchG. Außerdem wird der Inhalt der festgelegten Maßnahmen und damit das Gesamtkonzept des Lärmaktionsplanes insgesamt in das "Ermessen" der zuständigen Behörde gestellt wird (vgl. Art. 8 Abs. 1 UAbs. 2 RL 2002/49/EG). Auch darin folgt der Bundesgesetzgeber den Vorgaben der Richtlinie. Das bedeutet insgesamt, dass die Umgebungslärm-RL in ihrem Kern auf eine Koordinierung sehr unterschiedlicher Lärmquellen ausgerichtet ist und hierfür eine "mitwirkende" Öffentlichkeit zu integrieren sucht.

Beides zusammen, also mitwirkende Öffentlichkeitsbeteiligung und abwägungsbezogene Maßnahmeentscheidungen, strukturiert gegenwärtig in aufgabenbezogener Weise einen Entscheidungsablauf, den der Richtliniengeber zwar materiell durchaus als "Planung" verstehen mag, aber mangels unionsrechtlicher bindender "Lärmgrenzwerte" als ein mitwirkungsbezogenes Abwägungsverfahren funktionalisiert, dessen Ergebnisse inhaltlich gegenwärtig nicht weiter determiniert sind (vgl. oben S. 24 ff. hinsichtlich der Lärmwerte). Das schließt die Annahme eines Anspruches auf bestimmte Maßnahmen, die in den Plan aufzunehmen wären, grundsätzlich aus. Es stellt außerdem eine Verkürzung dieses Konzeptes dar, nur an gesundheitsschädigende Wirkungen zu denken, die man mit hinreichen-

³²⁷ Vgl. erneut Pascale Cancik, Aktionspläne zur Lärminderung – effektives Instrument oder "Aktionismus"?, in: ZUR 2007, 169-176 [171]; vgl. auch Reinhard Sparwasser, Rechtsschutz im Luftqualitätsrecht gegen Feinstaubbelastung, in: ZUR 2006, 424-426 [426], ablehnend für Luftreinhaltepläne Eckard Rehbinder, Rechtsgutachten über die Umsetzung der 22. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, Juli 2004, Rn. 157, abrufbar unter www.stadtklima-stuttgart.de; ablehnend ferner Matthias Ruffert, Subjektive Rechte im Umweltrecht der EG, unter besonderer Berücksichtigung ihrer prozessualen Durchsetzung, Heidelberg 1996, S. 242 f.

³²⁸ Im Ergebnis ebenso Pascale Cancik, Aktionspläne zur Lärminderung – effektives Instrument oder "Aktionismus"?, in: ZUR 2007, 169-176 [174]; dies., Pascale Cancik, in: Landmann/Roemer, Umweltrecht, Bd. III (BImSchG), 2014, § 47d Rn. 35; Rüdiger Engel, Aktuelle Rechtsfragen der Lärmaktionsplanung, in: GfU (Hrsg.), Dokumentation zur 33. wissenschaftlichen Fachtagung der GfU e.V., Berlin 2009, 2010, S. 95 ff. [142]; so wohl auch VG Berlin, U. v. 7..2013 - 10 K 301.11 - ZUR 2013, 556-559 Rn. 31.

³²⁹ VG Berlin, U. v. 7..2013 - 10 K 301.11 - ZUR 2013, 556-559 Rn. 32 ff.

der Sicherheit einer bestimmten Lärmquelle zuordnen kann.³³⁰ Dieser unionsrechtliche Zustand mag sich ändern, wenn der Umgebungslärm-RL sog. Töchter-Richtlinien folgen werden.

(3) Ob der abwägungsbezogene Entscheidungsraum unter ganz besonderen tatsächlichen Voraussetzungen Ausnahmen verlangt, ist zu bejahen. Die Rechtsprechung hinsichtlich des planerischen Ausschlusses von Grundstücken in einem Bebauungsplan lässt sich übertragen. Gemeinden sind hinsichtlich der Festlegung des räumlichen Geltungsbereichs eines Bebauungsplans grundsätzlich frei.³³¹ Eine abwägende Entscheidung ist nur dann rechtswidrig, wenn sie den Grad der willkürlichen Entscheidung erreicht. Dagegen bietet das Regelungskonzept des § 47d Abs. 3 BImSchG keine Grundlage, um individuelle Interessen durchzusetzen.

(4) Zur Klarstellung sei bemerkt: Die Nichtaufnahme einer Maßnahme in den Lärmaktionsplan führt nicht zu einem Rechtsverlust für solche Ansprüche, die der Bürger auch ohne einen Lärmaktionsplan besitzt.

4. Klage auf Planvollzug des Lärmaktionsplanes

4.1 Rechtslage für Luftqualitäts-Richtlinien

Die Luftqualitätsrichtlinien enthalten Grenzwerte, die gebiets- bzw. ballungsraumbezogen konzipiert sind. Diese Grenzwerte dienen dem Schutz der menschlichen Gesundheit. Die konkrete Schadstoffsituation, der Menschen an bestimmten Stellen in Gebieten ausgesetzt sind, wird zudem nicht dadurch "besser", dass die Grenzwerte im Gesamtgebiet nicht flächendeckend oder im Durchschnitt nicht überschritten werden.³³² Billigt man daher, dass vorhandene Grenzwertbestimmungen im Luftreinhaltegesetz drittschützenden Charakter besitzen, so liegt es nicht fern, auch solchen Maßnahmen, die zur Erfüllung des Schutzzwecks zu ergreifen sind, Drittschutzwirkung zuzuerkennen.³³³ Das begründet eine Klagebefugnis auf Vollzug der getroffenen Planung, genauer: der im Plan festgelegten Maßnahmen.

³³⁰ Ähnlich in Begründung und Ergebnis Pascale Cancik, Aktionspläne zur Lärminderung – effektives Instrument oder "Aktionismus"?, in: ZUR 2007, 169-176 [174].

³³¹ BVerwG, B. v. 10.10.2013 - 4 BN 36.13 - ZfBR 2014, 147 Rn. 5 = BauR 2014, 57; BVerwG, B. v. 20.11.1995 - 4 NB 23.94 - DVBl 1996, 264 Rn. 16 = NVwZ 1996, 888; vgl. auch BVerwG, U. v. 30.4.2004 - 4 CN 1.03 - DVBl 2004, 1044 Rn. 10 = NVwZ 2004, 1120; BVerwG, B. v. 2.9.2009 - 4 BN 16.09 - BRS 74 Nr. 46 (2009) Rn. 12; BVerwG, B. v. 15.6.2004 - 4 BN 14.04 - BRS 67 Nr. 52 (2004).

³³² Vgl. BVerwG, Urteil vom 26.5.2004 - 9 A 6.03 - BVerwGE 121, 57 = DVBl 2004, 1289 = NVwZ 2004, 1237 = NuR 2004, 729 = ZUR 2005, 96; ähnlich BVerwG, Urteil vom 18.11.2004 - 4 CN 11.03 - BVerwGE 122, 207 = DVBl 2005, 386 = NVwZ 2005, 442 = UPR 2005, 193 = ZfBR 2005, 270 = NuR 2005, 394 = BauR 2005, 671; BVerwG, Urteil vom 23.02.2005 - 4 A 5.04 - BVerwGE 123, 23 = DVBl 2005, 908 = NVwZ 2005, 808 = UPR 2005, 274 = BayVBl 2006, 571 = BauR 2005, 1274 = BRS 69 Nr. 21 (2005); a. A. noch OVG Koblenz, Urteil vom 2.5.2002 - 1 C 11563/00 - BauR 2002, 1504 = BRS 65 Nr. 26 (2002).

³³³ Vgl. jeweils für Luftreinhaltepläne Wolfgang Kahl/Reiner Schmidt, Neuere höchstrichterliche Rechtsprechung zum Umweltrecht, in: JZ 2006, 125-140; ähnlich Pascale Cancik, Aktionspläne zur Lärminderung – effektives Instrument oder "Aktionismus"?, in: ZUR 2007, 169-176 [171]; wohl auch befürwortend Eckard Rehlinger, Rechtsgutachten über die Umsetzung der 22. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, Juli 2004, abrufbar unter www.stadtklima-stuttgart.de; Achim Willand/Georg Buchholz, Feinstaub: Die ersten Gerichtsentscheidungen, in: NJW 2005, 2641-2645. Aus der Rechtsprechung bislang wohl nur bejahend VG München, Urteil vom 26.7.2005 - M 1 E 05.1115 – NVwZ 2005, 1219 = NuR 2005, 668 = ZUR 2005, 369.

Die hiergegen gerichteten Bedenken müssen die Frage problematisieren, in welcher Weise ein innerstaatlicher Anspruch auf Planvollzug zu erreichen ist, wenn dem Luftreinhalteplan oder dem Aktionsplan eine normativ verbindliche Außenwirkung nicht zuzuerkennen ist und außerdem Abwägungsspielräume bei der Umsetzung derartiger Pläne als gegeben angenommen werden.³³⁴ Es überrascht daher nicht, dass hierzu die Meinungen im Schrifttum zunächst geteilt waren.³³⁵ Die Kernfrage bleibt, ob aus § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG selbst eine drittschützende Wirkung erwächst, so dass ein Anspruch gegenüber der zuständigen Behörde besteht, durch Anordnungen oder sonstige Entscheidungen die im Plan festgelegten Maßnahmen, deren hinreichende Bestimmtheit vorausgesetzt, durchzusetzen. Ein Rechtsanspruch auf Planvollzug ist bei dieser innerstaatlichen Rechtslage letztlich nur unionsrechtlich zu begründen. Dafür spricht auf der Grundlage der Judikatur des EuGH vieles.³³⁶ Dass ein Anspruch auf fehlerfreie Ermessensausübung besteht, versteht sich bei hinreichend individualisierter Betroffenheit von selbst.

4.2 Übertragbarkeit auf die Umgebungslärm-RL?

(1) Ob ein entsprechender Nachweis eines Anspruchs auf Planvollzug auch für Lärmaktionspläne geführt werden kann, ist recht zweifelhaft.³³⁷ Dies beruht nicht zuletzt auf der fehlenden außenwirksamen Rechtsqualität der Lärmaktionspläne. Entscheidend dürfte indes die gegenwärtige Dominanz der unionsrechtlich begründeten Programmfunktion der Umgebungslärm-RL sein. In einem derartigen Regelungsbereich ist die Rechtsprechung „zurückhaltend bis verneinend“, eine unmittelbare drittschützend wirkende Bedeutung einer EG-Richtlinie anzuerkennen.³³⁸

³³⁴ Eher verneinend seinerzeit Martin Gellermann, Beeinflussung des bundesdeutschen Rechts durch Richtlinien der EG, Köln 1994, S. 199; Ludwig Krämer, Zur innerstaatlichen Wirkung von Umwelt-Richtlinien der EWG, in: WiVerw 1990, 138-161; grundsätzlich bejahend Reinhard Sparwasser/Rüdiger Engel/Andreas Vosskuhle, Umweltrecht – Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts, Heidelberg, 5. Aufl. 2003, S. 793.

³³⁵ Bejahend etwa Eckard Reh binder, Rechtsgutachten über die Umsetzung der 22. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, Juli 2004, abrufbar unter www.stadtklima-stuttgart.de; Remo Klinger/Fabian Löwenberg, Rechtsanspruch auf saubere Luft? – Die rechtliche Durchsetzung der Luftqualitätsstandards der 22. Verordnung zum Bundes-Immissionsschutzgesetz am Beispiel der Grenzwerte für Feinstaub, in: ZUR 2005, 169-176 [171]; ablehnend seinerzeit Hans D. Jarass, BImSchG 6. Aufl. 2005, § 47 Rn. 43; problematisierend Pascale Cancik, Aktionspläne zur Lärminderung – effektives Instrument oder "Aktionismus"?, in: ZUR 2007, 169-176 [171].

³³⁶ EuGH, U. v. 25.7.2008 – Rs. C-237/07 – Slg. 2008 I-6221 = NVwZ 2008, 984 = UPR 2008, 391 (Janecek), vgl. auch etwas abschwächend EuGH, U. v. 13.1.2015 – verb. Rs. C 401/12 P, C 402/12 P und C 403/12 P – juris.

³³⁷ Im Ergebnis ebenso Bernd Söhnlein, Die Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie in deutsches Recht, in: NuR 2006, 276-279; Pascale Cancik, in: Landmann/Roemer, Umweltrecht, Bd. III (BImSchG), 2014, § 47d Rn. 36; dagegen bejahend Rüdiger Engel, Aktuelle Rechtsfragen der Lärmaktionsplanung, in: GfU (Hrsg.), Dokumentation zur 33. wissenschaftlichen Fachtagung der GfU e.V., Berlin 2009, 2010, S. 95 ff. [142]; hingegen strikt ablehnend Alfred Scheidler, in: Gerhard Feldhaus (Hrsg.), Bundesimmissionsschutzrecht, Bd. 1 – Teil II (Stand Juli 2013), BImSchG § 47d Rn. 76; ebenso VG Ansbach, U. v. 7.12.2007 - AN 10 K 06.02910 – juris Rn. 32.

³³⁸ EuGH, Urteil vom 23.2.1994 - Rs. C-236/92 – EuGHE 1994 I-483 [502] Rn. 10 = NVwZ 1994, 885 = EuZW 1994, 282 = EuGRZ 1994, 110 = ZUR 1994, 195 – Comitato di coordinamento per la difesa della Cava e.a. vs. Regione Lombardi (zur Richtlinie 75/442/EWG – Abfallbeseitigung), mit Bespr. Bernhard Wegener, Zur Wirkung der EWGRL 442/75 – kein von nationalen Gerichten zu schützendes Recht des einzelnen, in: ZUR 1994, 196-197. Für die RL 2002/49/EG ausdrücklich verneinend OVG Lüneburg, U. v. 19.01.2011 - 7 KS 161/08 - NVwZ-RR 2011, 934 Rn. 48 = NuR 2011, 650.

(2) Demgemäß zielt die Kernfrage darauf, ob die Umgebungslärm-RL einem Lärmaktionsplan „aus sich heraus“ drittschützende Wirkung zuweist. Diese Frage ist einerseits nicht mit dem Hinweis zu beantworten, dass die RL 2002/49/EG für den Inhalt des Planes ein Ermessen eröffnet. Ist dieses – unter Mitwirkung der Öffentlichkeit – ausgeübt, könnte eine Verbindlichkeit durchaus entstanden sein. Andererseits ist sie präzise dahin zu stellen, ob ein Planvollzug auch dann gegeben soll, wenn nach gegenwärtiger innerstaatlicher Rechtslage – die Existenz des Lärmaktionsplanes einmal hinfort gedacht – ein Anspruch auf Verbesserung der Lärmsituation nicht gegeben wäre. Es geht erneut um den "Mehrwert", der sich für einen Betroffenen aus einem Lärmaktionsplan ergeben kann. Es wird auch die Auffassung vertreten, dass § 47 Abs. 6 BImSchG als eine „Brückennorm“ fungiert und dadurch als Rechtsgrundlage für einen umfassenden Anspruch auf Planvollzug zur Verfügung steht. Brinktrine, der diese Auffassung vertritt, will allerdings das Vorhandensein drittschützender EU-Grenzwerte voraussetzen.³³⁹ Diese Rechtslage besteht indes gegenwärtig nicht.

Konkretisiert man die gestellte Frage in dieser erforderlichen Weise, dürfte sie für den gegenwärtigen Stand des unionsrechtlichen Umgebungslärmrechtes zu verneinen sein. Es greift zu kurz darauf hinzuweisen, dass die RL 2002/49/EG bereits jetzt die Ausarbeitung von Lärmaktionsplänen fordert, für einige Bereiche spätestens bis zum 18. Juli 2013. Die Handlungsbereiche der RL 2002/49/EG dienen – ebenso wie die Pflicht zur Lärmkartierung – dazu, in den Mitgliedstaaten ein breites Erfahrungswissen zu schaffen. Es sollen aus der Sicht des Richtliniengebers differenzierende Befunde aufgenommen und ein hinreichend gesichertes Problemwissen begründet werden. Erst in einer späteren Phase will die Union dann einheitliche inhaltliche Standards entwickeln. Daher ist das zeitliche Konzept der Umgebungslärm-RL durchaus mittelfristig angelegt. Diesem Gesamtkonzept ist die gegenwärtige rechtliche Bedeutung der Lärmaktionspläne zuzuordnen. Der RL 2002/49/EG ist kein Anhalt für die Annahme zu entnehmen, dass der Richtliniengeber bereits jetzt klagbare Ansprüche schaffen wollte. Ihm geht es derzeit in erster Linie darum, die Mitgliedstaaten zu "ermuntern", sich in Lärmaktionsplänen – vor allem für Ballungsräume – hinreichende Gedanken über eine Verbesserung der vorhandenen Lärmsituation zu machen. Würden festgelegte Maßnahmen zugleich subjektive Ansprüche begründen, würde dies konzeptionell wohl eher zu einem resistenten Verhalten der Mitgliedstaaten führen können. Demgemäß bleibt es – ebenso wie die Festlegung der verbindlichen Grenzwerte – derzeit dem Recht der Mitgliedstaaten überlassen, ob aus den eingeleiteten Lärmplanaktionen auch subjektive Ansprüche folgen.

(3) Auch hier lohnt ein Blick in die Bauleitplanung des BauGB. Der Bebauungsplan vermittelt – mit Ausnahme der §§ 2 ff. BauGB in Verb. mit der BauNVO – als solcher keine drittschützende Rechtsposition. Im Vordergrund steht bei ihm die ordnungsstiftende Funktion (vgl. § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB). Das schließt aber nicht aus, dass die Gemeinde im Einzelfall ihren Festsetzungen „willentlich“ einen drittschützenden Charakter zuweist.³⁴⁰ Das bedarf jeweils der Auslegung der planerischen Festsetzungen, ob dies der Fall ist. Zu vermuten ist ein derartiger planerischer Wille nicht. Auch für den Lärmaktionsplan lässt sich ausnahmsweise annehmen, dass der Träger des Planes ganz gezielt einen Anspruch auf Vollzug der im Lärmaktionsplan festgelegten Maßnahmen vermitteln will. Gleichwohl

³³⁹ Ralf Brinktrine, Pläne nach §§ 47 Abs. 2, 47d BImSchG als Grundlage subjektiv-öffentlicher Rechte?, in: Peter-Christian Müller-Graff/Stefanie Schmahl/Vassilios Skouris (Hrsg.), Europäisches Recht zwischen Bewahrung und Wandel. Festschrift für D. H. Scheuing, Baden-Baden 2011, S. 279-292 [287].

³⁴⁰ Vgl. BVerwG, B. v. 19.10.1995 - 4 B 215.95 - NVwZ 1996, 888 Rn. 3= UPR 1996, 73; BVerwG, B. v. 23.6.1995 - 4 B 52.95 - NVwZ 1996, 170 Rn. 4; BVerwG, U. v. 18.10.1985 - 4 C 19.82 - DVBl 1986, 187.

lässt sich damit noch nicht abschließend ein Anspruch auf Planvollzug begründen. Der Aktionsplan selbst – darin unterscheidet er sich vom Bebauungsplan – besitzt keine „Außenwirkung“. Das ist jedenfalls immer noch die herrschende Auffassung. Für seine externe Wirksamkeit bedarf der Plan einer zusätzlichen Gesetzesanordnung. Das ist etwa in § 47 Abs. 6 BImSchG geschehen. Adressat dieser Anordnung ist aber nicht der einzelne Bürger sondern die Träger öffentlicher Verwaltung.

5. Klage gegen den Plan oder gegen den Planvollzug

(1) Der Bürger kann durch den Vollzug der im Lärmaktionsplan festgelegten Maßnahmen in seinen Rechten verletzt sein. Das kann etwa der Fall sein, wenn eine Anordnung einer Verkehrsbeschränkung getroffen wird.³⁴¹ Der Lärmaktionsplan trägt seine Rechtmäßigkeit keineswegs in sich. Die Frage eines Rechtsschutzes gegen einen Lärmaktionsplan und gegen die in ihm festgelegten Maßnahmen ist bislang im Schrifttum nicht vertieft behandelt worden. Rechtsprechung gibt es zu dieser Frage nicht.

(2) Zweifelhaft ist, ob gegen einen Lärmaktionsplan die verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle nach Maßgabe des § 47 VwGO eröffnet ist.

§ 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO ist auszuschließen. Der Lärmaktionsplan ist keine Satzung im Sinne des BauGB. Es fehlt auch an einer Regelungslücke, wie sie das BVerwG für den Flächennutzungsplan im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB angenommen hat.³⁴² Zu erwägen ist also nur eine entsprechende Anwendung des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO. Man kann die Rechtsprechung des BVerwG dahin verstehen, dass das Gericht für die Annahme einer sonstigen Rechtsvorschrift im Sinne des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO verlangt, dass ein Anspruch auf Außenwirksamkeit besteht.³⁴³ Damit wird erneut eine der Kernfragen aufgegriffen. Aus sich heraus besitzt der Lärmaktionsplan keine Außenrechtsverbindlichkeit. Ein gesetzgeberische Hinweis könnte sein, dass der Baugesetzgeber in § 1 Abs. 6 Nr. 7 Buchst. g) und in § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauGB es für erforderlich angesehen hat, die Maßgeblichkeit von immissionsschutzrechtlichen Plänen ausdrücklich anzuordnen. Dessen hätte es nicht bedurft, wenn der Gesetzgeber in dem Lärmaktionsplan eine *lex perfecta* gesehen hätte. Indes ist dies ein schwer „schwaches“ Argument. Die Möglichkeit einer verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle ist nach der derzeitigen Rechtsentwicklung zu verneinen.³⁴⁴

³⁴¹ Vgl. VG Bremen, B. v. 11.3.2010 – 5 V 1835/09 – n.v., zitiert nach Pascale Cancik, in: Landmann/Roemer, Umweltrecht, Bd. III (BImSchG), 2014, § 47d Rn. 37.

³⁴² BVerwG, U. v. 26.4.2007 - 4 CN 3.06 - BVerwGE 128, 382 = NVwZ 2007, 1081.

³⁴³ BVerwG, U. v. 20.11.2003 - 4 CN 6.03 - BVerwGE 119, 217 = DVBl 2004, 629 = NVwZ 2004, 614 Ziele der Raumordnung); noch zögernd BVerwG, B. v. 15.9.1987 - 7 N 1.87 - NVwZ 1988, 1119 (Geschäftsordnung eines kommunalen Vertretungsorgans); BVerwG, B. v. 25.11.1993 - 5 N 1.92 - DVBl 1994, 430 = NVwZ 1994, 1213 (Sozialhilferegelsätzen).

³⁴⁴ Wie hier Ulrich Blaschke, Lärminderungsplanung - Der Schutz vor Umgebungslärm durch Lärmkartierung und Lärmaktionsplanung, Berlin 2010, S. 395 ff., abweichend wohl Christian Heitsch, in: Michael Kotulla (Hrsg.), BImSchG (Stand: Dez. 2007), § 47d Rn. 53; zweifelnd Pascale Cancik, in: Landmann/Roemer, Umweltrecht, Bd. III (BImSchG), 2014, § 47d Rn. 37, die im Hinblick auf § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG einen Außenwirkung für erwägungswert hält.

(3) Der belastete Bürger kann eine Klage gegen die ihn belastende Maßnahme richten. Die Rechtmäßigkeit des Lärmaktionsplanes unterliegt dann der inzidenten richterlichen Kontrolle.³⁴⁵

II. Straßenverkehrsrechtliche Rechtslage ohne Lärmaktionsplan

1. Ermächtigungsgrundlage

Die Straßenverkehrsbehörden können die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs beschränken oder verbieten und den Verkehr umleiten. Nach § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO haben sie die Befugnis auch „zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen“.³⁴⁶

2. Lärmwerte

(1) § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO gibt nicht an, welche Lärmbelastung einen Schutz der Wohnbevölkerung erforderlich machen kann. Orientierungspunkte für eine nähere Bestimmung, wann eine Lärmzunahme überhaupt als "erheblich" anzusehen ist, bietet nach der Rechtsprechung des BVerwG die Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV 1990).³⁴⁷ Nach § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 der 16. BImSchV ist eine Lärmzunahme "wesentlich", wenn der Beurteilungspegel des Verkehrslärms um mindestens 3 dB(A) oder auf mindestens 70 dB(A)/tags oder mindestens 60 dB(A)/nachts erhöht wird. Nach § 1 Abs. 2 Satz 2 der 6. BImSchV gilt dasselbe, wenn der Beurteilungspegel von mindestens 70 dB(A)/tags oder 60 dB(A)/nachts weiter erhöht wird; dies gilt nicht in Gewerbegebieten. Danach bestimmt das BVerwG die grundrechtliche Zumutbarkeitsschwelle für Wohngebiete grundsätzlich erst bei einem äquivalenten Dauerschallpegel von 70 dB(A)/tags und 60 dB(A)/nachts.³⁴⁸ Das sind jeweils prognostische Werte. § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO gewährt Schutz vor Straßenverkehrslärm allerdings nicht nur dann, wenn dieser einen bestimmten Schallpegel überschreitet; es genügen Lärmeinwirkungen, die jenseits dessen liegen, was im konkreten Fall unter Berücksichtigung der Belange des Verkehrs als ortsüblich hingenommen werden muss.³⁴⁹

(2) An dieser Rechtslage hat die RL 2002/49/EG im Grundsatz nichts geändert. Aufgrund der Umgebungslärmrichtlinie bzw. der 34. BImSchV berechnete Lärmindizes lassen sich jedenfalls nicht ohne Weiteres an den für die grundrechtliche Zumutbarkeitsgrenze angenommenen Werten messen (vgl. oben S. 23 ff.). Die Lärmindizes (Art. 5 RL 2002/49/EG)

³⁴⁵ Vgl. Pascale Cancik, Europäische Luftreinhalteplanung - zur zweiten Phase der Implementation, in: ZUR 2011, 283-295 [286 f.] zum vergleichbaren Luftreinhalteplan.

³⁴⁶ BVerwG, U. v. 4.6.1986 - 7 C 76.84 - BVerwGE 74, 234 [240] = DVBl 1987, 373 = NVwZ 1986, 918; OVG Lüneburg, U. v. 26.8.2002 - 12 LA 522/02 - juris Rn. 7; OVG Münster, U. v. 2.12.1997 - 25 A 4997/96 - NVwZ-RR 1998, 627 = NWVBl 1998, 266; VGH Mannheim, U. v. 16.5.1997 - 5 S 1842/95 - NVwZ-RR 1998, 682 = NZV 1997, 532 = VBIBW 1998, 28.

³⁴⁷ Vgl. etwa BVerwG, U. v. 15.12.2011 - 3 C 40.10 - NJW 2012, 1608 Rn. 11; ebenso bereits OVG Münster, U. v. 21.1.2003 - 8 A 4230/01 - ZUR 2003, 368.

³⁴⁸ Vgl. BVerwG, U. v. 7.3.2007 - 9 C 2.06 - BVerwGE 128, 177 = DVBl 2007, 698 = NVwZ 2007, 827; BVerwG, U. v. 13.5.2009 - 9 A 72.07 - BVerwGE 134, 45 = DVBl 2009, 1307 = NVwZ 2009, 1498; BVerwG, U. v. 15.12.2011 - 7 A 11.10 - NVwZ 2012, 1120 = UPR 2012, 301.

³⁴⁹ BVerwG, U. v. 4.6.1986 - 7 C 76.84 - BVerwGE 74, 234 [240] = DVBl 1987, 373 = NVwZ 1986, 918.

sind jedenfalls keine unionsrechtlich verbindlichen Lärmgrenzwerte.³⁵⁰ Auch so berechneten Werten kann jedoch im Rahmen der Abwägung Bedeutung zukommen, weil sie im Einzelfall die Belästigungs- bzw. Störf Wirkung besser erkennen lassen.³⁵¹

3. Ermessensentscheidung – Klagebefugnisse

(1) § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO gibt dem Einzelnen einen Anspruch auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung über ein straßenverkehrsrechtliches Einschreiten, wenn Lärm oder Abgase Beeinträchtigungen mit sich bringen, die jenseits dessen liegen, was unter Berücksichtigung der Belange des Verkehrs im konkreten Fall als ortsüblich hingenommen und damit zugemutet werden muss.³⁵² Abzustellen ist auf die gebietsbezogene Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit der betroffenen Anlieger sowie auf eine eventuell gegebene Vorbelastung.

(2) Lärmschutz durch Maßnahmen nach § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO ist in das pflichtgemäße Ermessen der zuständigen Behörde gestellt. Diese hat dabei über die Belange der betroffenen Anlieger hinaus sowohl diejenigen des Straßenverkehrs und der Verkehrsteilnehmer zu würdigen, als auch die Interessen anderer Anlieger in Rechnung zu stellen, ihrerseits von übermäßigem Lärm verschont zu bleiben, der als Folge verkehrsberuhigender Maßnahmen durch Verlagerung des Verkehrs eintreten kann.³⁵³ § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO bestimmt keinen normativ festgelegten Lärmpegel. Werden die Lärmgrenzwerte, wie sie in der **Verkehrslärmschutzrichtlinie 1997** festgesetzt sind, überschritten, ist die Behörde allerdings regelmäßig verpflichtet, im Rahmen einer Ermessensentscheidung zu prüfen, ob und ggfs. welche Maßnahmen zum Lärmschutz anzuordnen sind.³⁵⁴ Werden die Richtwerte der **Lärmschutz-Richtlinien-StV** überschritten, ist es ermessensfehlerhaft, die Anordnung verkehrsregelnder Maßnahmen – z.B. Temporeduzierung zur Nachtzeit – mit Hinderungsgründen abzulehnen, die tatsächlich nicht gegeben sind.³⁵⁵

Die Straßenverkehrsbehörde darf dabei in Wahrung allgemeiner Verkehrsrücksichten und sonstiger entgegenstehender Belange von derartigen Maßnahmen umso eher absehen, je geringer der Grad der Lärmbeeinträchtigung ist, dem entgegengewirkt werden soll. Umgekehrt müssen bei erheblichen Lärmbeeinträchtigungen die verkehrsberuhigenden oder verkehrslenkenden Maßnahmen entgegenstehenden Verkehrsbedürfnisse und Anliegerinteressen schon von einigem Gewicht sein, wenn mit Rücksicht auf diese Belange ein Handeln der Behörde unterbleibt. Jedenfalls darf die zuständige Behörde selbst bei erheblichen

³⁵⁰ Klaus Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, S. 837 f.

³⁵¹ So VGH Mannheim, U. v. 8.10.2012 – 5 S 203/11 – DÖV 2013, 203 (L) = juris Rn. 99.

³⁵² BVerwG, U. v. 4.6.1986 – 7 C 76.84 – BVerwGE 74, 234 [240] = DVBI 1987, 373 = NVwZ 1986, 918; VGH München, U. v. 7.8.2003 – 8 ZB 03.1472 – NVwZ 2004, 754 = UPR 2004, 150.

³⁵³ BVerwG, B. v. 18.10.1999 – 3 B 105.99 – NZV 2000, 386; BVerwG, U. v. 4.6.1986 – 7 C 76.84 – BVerwGE 74, 234 [240] = DVBI 1987, 373 = NVwZ 1986, 918.

³⁵⁴ OVG Bautzen, B. v. 8.6.2009 – 3 B 23/09 – juris Rn. 3; ebenso VGH München, U. v. 26.11.1998 – 11 B 95.2934 – NZV 1999, 269.

³⁵⁵ OVG Münster, U. v. 1.6.2005 – 8 A 2350/04 – UPR 2006, 307 = ZUR 2006, 28; VGH München, U. v. 18.2.2002 – 11 B 00.1769 – BayVBI 2003, 80 = VRS 103, 34; OVG Münster, U. v. 2.12.1997 – 25 A 4997/96 – NVwZ-RR 1998, 627 = NWVBI 1998, 266; OVG Münster, U. v. 21.1.2003 – 8 A 4230/01 – ZUR 2003, 368 = VRS 105, 233.

Lärmbeeinträchtigungen von verkehrsbeschränkenden Maßnahmen absehen, wenn ihr dies mit Rücksicht auf die damit verbundenen Nachteile gerechtfertigt erscheint.³⁵⁶

(3) Die gerichtliche Kontrolle einer behördlichen Ermessensentscheidung ist gemäß § 114 Satz 1 VwGO auf die Überprüfung beschränkt, ob der Verwaltungsakt deshalb rechtswidrig ist, weil die gesetzlichen Grenzen des Ermessens überschritten sind oder von dem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht wurde. Die nach § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO zu treffende Ermessensentscheidung über die Anordnung zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm ist dann rechtswidrig, wenn ihr eine fehlerhafte Prognose über das Ausmaß der zu erwartenden Absenkung der Lärmbelastung zugrunde liegt.³⁵⁷ Zu prüfen ist dabei auch die Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit.

III. Klage der Umweltverbände

(1) Klagen anerkannter Umweltverbände lassen sich entweder auf §§ 1, 2 UmwRG oder auf Art. 9 Abs. 3 der Århus-Konvention vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten stützen. Die erste Alternative setzt ein Vorhaben oder einen Plan voraus, der eine UVP-Pflicht nach Maßgabe des UVPG auslöst. Die zweite Alternative ist eine richterrechtliche Auslegungsdirektive, die der EuGH entwickelt hat.³⁵⁸ Das BVerwG zögert, diese in das deutsche Recht unbesehen zu übernehmen.³⁵⁹

(2) Anerkannte Umweltverbände sind nach Ansicht des BVerwG nicht berechtigt, die fehlerhafte Behandlung von in Lärmaktionsplänen dargestellten ruhigen Gebieten durch eine Flugverfahrensfestlegung zu rügen.³⁶⁰ Als juristische Person werde der Verband nicht vom Anwendungsbereich der §§ 47a ff. BImSchG erfasst. Außerdem würden sich aus der Regelung der Lärminderungsplanung in den §§ 47a ff. BImSchG nur Pflichten der zuständigen Behörden zur Erarbeitung von Lärmkarten und zur Aufstellung von Lärmaktionsplänen ergeben, jedoch keine Schutzansprüche einzelner Immissionsbetroffener. Die Subjektivierung des Unionsrechts als Anknüpfungspunkt für ein Klagerecht von Umweltverbänden ist auf diejenigen Personen beschränkt, denen das Unionsrecht Rechte einräumt. Die Umgebungslärm-Richtlinie nennt aber schon nicht die Gemeinden als diejenigen staatlichen Organe, die zur Aufstellung von Lärmaktionsplänen berufen sind und aus ihren Festsetzungen Rechte herleiten könnten, und beschränkt sich zudem darauf, den nach nationalem Recht zuständigen Behörden Kompetenzen zuzuweisen und Handlungspflichten zu formulieren.³⁶¹

(3) Man kann nicht ausschließen, dass die Rechtsprechung des EuGH die angeführte Auffassung des BVerwG modifiziert. In seinem Urteil vom 8.3.2011 hat sich der Gerichtshof

³⁵⁶ BVerwG, B. v. 18.10.1999 - 3 B 105.99 - NZV 2000, 386 Rn. 2; vgl. auch BVerwG, U. v. 22.12.1993 - 11 C 45.92 - NJW 1994, 2037 = DVBl 1994, 758.

³⁵⁷ OVG Bremen, U. v. 21.6.2010 - 1 B 68/10 - ZUR 2010, 433 Rn. 10 = DAR 2011, 600. Vgl. auch Helmuth Schulze-Fielitz, Richterrechtliche Kontrollmaßstäbe für Verkehrslärmprognosen und für die Begrenzung von Maßnahmen aktiven Lärmschutzes, in: Verw 2014, 243-262.

³⁵⁸ EuGH, U. v. 8.3.2011 - Rs. 240/09 – Slg. 2011, I-1255 = NVwZ 2011, 673 (Slowakischer Braunbär).

³⁵⁹ BVerwG, U. v. 5.9.2013 - 7 C 21.12 - BVerwGE 147, 312 = NVwZ 2014, 64 (Luftreinhalteplan).

³⁶⁰ BVerwG, U. v. 12.11.2014 - 4 C 34.13 – juris.

³⁶¹ BVerwG, U. v. 12.11.2014 - 4 C 34.13 – juris.

für eine unionsrechtskonforme Auslegung zugunsten der Umweltverbände für die Anwendung des Art. 9 Abs. 3 der Århus-Konvention ausgesprochen.³⁶²

IV. Klage der „Öffentlichkeit“ auf Beteiligung

(1) § 47d Abs. 3 BImSchG regelt in Umsetzung des Art. 8 Abs. 7 RL 2002/49/EG das Erfordernis einer „effektiven“ Öffentlichkeitsbeteiligung (vgl. oben S. 30 ff.). Der Gesetzgeber hat auf Präzisierung verzichtet.³⁶³ Die Folgen einer fehlerhaften Öffentlichkeitsbeteiligung sind noch nicht geklärt. Erhebliche Mängel werden zur Rechtswidrigkeit des Lärmaktionsplanes führen.³⁶⁴ Man kann bei einer gleichzeitigen Verletzung des Art. 8 Abs. 7 RL 2002/49/EG nicht annehmen, dass die Frage aufgeworfen werden darf, ob sich der Verstoß gegen die Öffentlichkeitsbeteiligung auf das Ergebnis ausgewirkt hat. Der EuGH lässt diese Kausalitätsüberlegung bei schwerwiegenden Mängeln der Verfahrensbeteiligung nicht zu.³⁶⁵

(2) Umstritten ist, ob „Teile der Öffentlichkeit“ durch Klage eine Mitwirkung erreichen können. Das wird man bejahen müssen. Art. 8 Abs. 7 RL 2002/49/EG betont durch das Erfordernis einer effektiven und rechtzeitigen Mitwirkung, dass damit der Öffentlichkeit eine Schutzposition eröffnet werden soll.³⁶⁶ Für die hier vertretene Annahme besteht auch ein innerer Grund, nämlich der der demokratischen Legitimation. Die erörterte Bindung des Lärmaktionsplanes gegenüber den ausführenden Trägern öffentlicher Verwaltung soll sich auch auf eine (breite) Öffentlichkeitsbeteiligung stützen können.

³⁶² EuGH, U. v. 8.3.2011 - Rs. 240/09 – Slg. 2011, I-1255 = NVwZ 2011, 673 (Slowakischer Braunbär).

³⁶³ Pascale Cancik, Lärmaktionsplanung in Niedersachsen, in: NdsVBl 2013, 329-335 [331]. Kritisch zu diesem Zustand u. a. Ulrich Blaschke, Lärminderungsplanung - Der Schutz vor Umgebungslärm durch Lärmkartierung und Lärmaktionsplanung, Berlin 2010, S. 347 f.

³⁶⁴ Wie hier Pascale Cancik, in: Landmann/Roemer, Umweltrecht, Bd. III (BImSchG), 2014, § 47d Rn. 20a; Ulrich Blaschke, Lärminderungsplanung - Der Schutz vor Umgebungslärm durch Lärmkartierung und Lärmaktionsplanung, Berlin 2010, S. 353; enger Christian Heitsch, in: Michael Kotulla (Hrsg.), BImSchG (Stand: Dez. 2007), § 47d Rn. 39.

³⁶⁵ Vgl. EuGH, U. v. 7.1.2004 – Rs. C-201/02 – Slg. 2004 I-723 = DVBl 2004, 370 = NVwZ 2004, 593 – (Delena Wells); EuGH, U. v. 7.11.2013 – Rs. C-72/12 - DVBl 2013, 1597 = NVwZ 2014, 49 (Gemeinde Altrip).

³⁶⁶ Wie hier Pascale Cancik, in: Landmann/Roemer, Umweltrecht, Bd. III (BImSchG), 2014, § 47d Rn. 20a; Helmut Schulze-Fielitz, in: Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), GK-BImSchG, Stand: Sept. 2011, § 47 d Rn. 161; Pascale Cancik, Stand und Entwicklung der Lärminderungsplanung in Deutschland, in: WiVerw 2012, 210-226 [213]; verneinend Anna Kröner, Der Bürger als Akteur oder Statist der Lärmaktionsplanung- Ansprüche auf Planerstellung und Öffentlichkeitsbeteiligung, in: UPR 2013, 89-94 [93]; Ulrich Blaschke, Lärminderungsplanung - Der Schutz vor Umgebungslärm durch Lärmkartierung und Lärmaktionsplanung, Berlin 2010, S. 353 f.

F. Der Entwurf eines Lärmaktionsplanes der Verbandsgemeinde Herxheim

An anderer Stelle dieses Gutachtens sind Zweifel darüber geäußert, ob die Verbandsgemeinde Herxheim die „zuständige“ Behörde im Sinne des § 47e Abs. 1 BImSchG ist. Das soll hier dahinstehen.

I. Ausgangslage

In der Verbandsgemeinde Herxheim lief in der Ortsgemeinde Herxheimweyher ein Pilotversuch des Runden Tisches Lärm zu Tempo 30 (Lärm- und Geschwindigkeitsmessungen, Befragungen, Displays). In den derzeitigen Vorstellungen der Verbandsgemeinde zentriert sich die Aufbereitung und Gewichtung vorhandener Lärmprobleme erkennbar auf die Frage einer zulässigen begrenzenden Verkehrsgeschwindigkeit. Diese Fokussierung auf ein bestimmtes Mittel wird der umfassenden Zielsetzung der Umgebungsrichtlinie nicht hinreichend gerecht. Politisch gesehen kann eine derartige Zentrierung zur Erhöhung des politischen Konflikstoffes führen. Dem Gutachter ist bewusst, dass die Frage nach der Zulässigkeit einer Geschwindigkeitsbegrenzung – insbesondere von „Tempo 30“ – für die rheinland-pfälzischen Gemeinden eine zentrale Frage von Handlungsoptionen darstellt.

Die Verbandsgemeinde Herxheim geht erkennbar davon aus, dass sie für das Aufstellen eines Lärmaktionsplanes für das gesamte Verbandsgemeindegebiet zuständig ist. Das ergibt sich für den Gutachter aus dem veröffentlichten Entwurf des Lärmaktionsplanes vom 27.10.2014 (S. 5). Die nachfolgenden Bemerkungen klammern die Frage der Zuständigkeit der Verbandsgemeinde hier aus (vgl. näher oben S. 12 ff.). Die Pflicht zur Aufstellung eines Lärmaktionsplanes (2. Stufe) besteht. Das wird im Entwurf zutreffend festgestellt (S. 2). Der begründende Teil des Entwurfes folgt auf S. 4 ff. weitgehend den Vorgaben des Anhang V der Umgebungsärmrichtlinie (Text im Anhang dieses Gutachtens, S. 123). Das ist nicht zu beanstanden.

II. Aufstellungsphase

1. Öffentlichkeitsbeteiligung

In einem Schreiben der Verbandsgemeinde Herxheim vom 10.2.2015, das dem Gutachter zugänglich gemacht wurde, heißt es: Der Verbandsgemeinderat Herxheim hat in seiner Sitzung vom 16.12.2014 beschlossen, einen Lärmaktionsplan für die Verbandsgemeinde Herxheim aufzustellen, dem vorgelegten Entwurf zugestimmt und die Beteiligung der Öffentlichkeit und der Träger öffentlicher Belange durchzuführen. Aus diesem zeitlichen Ablauf dürfte erkennbar sein, dass die Beteiligung der Öffentlichkeit nicht vor, sondern erst nach Veröffentlichung des „fertigen“ Entwurfs erfolgte.

(1) Diese Vorgehensweise erweckt Zweifel. Allerdings ist dem Gutachter der nähere Verlauf, welcher dem Beschluss vom 16.12.2014 ggf. im Sinne einer Öffentlichkeitsbeteiligung zugrunde liegen könnte, nicht näher bekannt. Zum einen: § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG spricht nicht von „Trägern öffentlicher Belange“, sondern von „zuständigen Träger[n] öffentlicher Verwaltung nach diesem Gesetz oder nach anderen Rechtsvorschriften“. Die Verbandsgemeinde irrt, wenn sie annimmt, sie müsse alle „Träger öffentlicher Belange“ unterrichten. Sie sollte die Träger öffentlicher Verwaltung in die Meinungsbildung einbe-

ziehen, deren Zuständigkeit sie zur Umsetzung der im Lärmaktionsplan festgelegten Maßnahmen benötigt. Zum anderen: Die Umgebungslärmrichtlinie versteht die „Öffentlichkeit“ nach Maßgabe des Art. 3 Buchst. v) RL 2002/49/EG als „Zivilgesellschaft“, nämlich „eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen sowie gemäß den nationalen Rechtsvorschriften oder Gepflogenheiten die Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen dieser Personen“. Dem Gutachter ist anhand des ihm übermittelten Datenmaterials nicht hinreichend erkennbar, in welcher Weise die Verbandsgemeinde diese „Zivilgesellschaft“ in die Erarbeitung des Lärmaktionsplanes rechtzeitig und effektiv eingebunden hat. Das ist möglicherweise durch einen „runden Tisch“ geschehen. Dazu wäre zu wissen, wer an diesem Tisch beteiligt war. Beispiel: Ein Zusammentreffen von Funktionsträgern der Verbandsgemeinde mit politischen Handlungsträgern des Landes und mit Mitarbeitern des zuständigen Landesministeriums ist keine „Öffentlichkeit“ im Sinne des Art. 8 Abs. 7 der Umgebungslärmrichtlinie. Auch der Verbandsgemeinderat selbst ist nicht *die* Öffentlichkeit im vorbezeichneten Sinne.

(2) Der Gutachter kann aufgrund des ihm bekannt gewordenen Datenmaterials nicht erkennen, in welcher Weise die vorbezeichnete Öffentlichkeit in der konkreten Erarbeitung des Lärmaktionsplanes beteiligt wurde. Gewiss, § 47a Abs. 3 BImSchG lässt die Frage etwas unbestimmt. In der Zielsetzung des Gesetzes und des maßgebenden Art. 8 Abs. 7 RL 2002/49/EG muss es sich um eine „qualifizierte“ Beteiligung im Entstehungsprozess des Lärmaktionsplanes handeln. Das ist im Gutachten näher ausgeführt (vgl. oben S. 30).³⁶⁷ Keine effektive Mitwirkung an der Ausarbeitung des Planes ist jedenfalls, den Angehörigen der Verbandsgemeinde nur die Möglichkeit zu eröffnen, zu einem bereits verabschiedeten Entwurf eines Lärmaktionsplanes schriftliche Stellungnahmen abzugeben. Im Amtsblatt der Verbandsgemeinde wurde die Öffentlichkeit am 13.2.2015 und am 27.2.2015 davon unterrichtet, dass sie bis zum 13.3.2015 Stellungnahmen „abgeben“ könne. In der Sitzung des Gemeinderates am 24.3.2015 ist eine endgültige Beschlussfassung geplant. In einem dem Gutachter zugänglich gemachten Schreiben der Verwaltung der Verbandsgemeinde vom 11.2.2015 heißt es ferner: „... auf eine zweite Öffentlichkeitsbeteiligung und anschließende Beschlussfassung soll aus Zeitgründen verzichtet werden“.

Es besteht der Eindruck, dass die Verbandsgemeinde lediglich entsprechend § 3 Abs. 2 BauGB verfahren ist. Eine „vorgezogene“ Öffentlichkeitsbeteiligung etwa im Sinne des § 3 Abs. 1 BauGB gibt es im Aufstellungsverfahren eines Lärmaktionsplanes nicht.

2. Nicht-Öffentliche Ausschusssitzungen

Der Verkehrsausschuss der Ortsgemeinde Herxheim hat über den Entwurf eines Lärmaktionsplanes am 4.11.2014 in nicht-öffentlicher Sitzung beraten und beschlossen. Nach dem Beschlussergebnis soll die Öffentlichkeit zu den Vorschlägen des Lärmaktionsplanes „gehört“ werden. Das ist ein falscher Zungenschlag. Die Öffentlichkeit ist nicht „anzuhören“, ist hat mitzuwirken. Es widerspricht der Zielsetzung, die Öffentlichkeit in einen „passiven“ Zustand zu versetzen und Entwürfe hinter verschlossenen Türen zu verhandeln. Entsprechendes gilt für die nichtöffentliche Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses der Ortsgemeinde Herxheimweyher am 13.11.2014. Immerhin beschloss der Ortsgemeinderat

³⁶⁷ Nr. 8 der LAI AG Lärmaktionsplan, LAI-Hinweise zum Lärmaktionsplan (Entwurf der aktualisierten Fassung - Fassung vom 18.6.2012), sind leider ziemlich abstrakt, also „blutleer“. Wenn man sich den Lärmaktionsplan der Stadt Norderstedt z.B. ansieht, kann man erfahren, wie man vorgehen kann.

Herxheimweyher seine „Stellungnahme“ gegenüber der Verbandsgemeinde am 20.11.2014 in öffentlicher Sitzung. Von einer weiteren Darstellung der Beschlussverfahren der Ortsgemeinden und der Verbandsgemeinde wird abgesehen. Dass selbst der Verkehrsausschuss der Ortsgemeinde am 2.3.2015 nichtöffentlich berät und beschließt, verwundert. Der Verkehrsausschuss ist neben dem Bauausschuss derjenige Ausschuss, der von seinem mutmaßlichen Sachverstand noch am besten in der Lage sein dürfte, eine Mitwirkung der Öffentlichkeit an der Ausarbeitung des Lärmaktionsplanes zu ermöglichen.

3. Ergebnis

Die Ortsgemeinde und die Verbandsgemeinde haben – für den Gutachter ist jedenfalls anderes nicht erkennbar – eine effektive Mitwirkung der Öffentlichkeit an der Ausarbeitung nicht erreicht. Die Ursachen sind leicht zu ergründen. Sie liegen zum einen in der unvollkommen ausgestalteten Gesetzeslage, zum anderen in der Vorstellung, der Lärmaktionsplan sei nur eine Parallele zum Bebauungsplan. Der Gutachter kann allerdings nicht beurteilen, ob vor dem förmlichen Beginn des Aufstellungsverfahrens in der Verbandsgemeinde eine effektive öffentliche Erörterung stattgefunden hat, etwa – wie angedeutet – an einem „runden Tisch“, und ob jedermann hierzu Zugang hatte.

III. Inhalt des Lärmaktionsplanes

1. Die Lärm(grenz)wertfrage

(1) Bei der Festlegung der lärminderungsbezogenen Maßnahmen ist die Verbandsgemeinde nicht durch Rechtsvorschriften gebunden, welche Lärmwerte sie zugrunde legen will. Insbesondere ist die Verbandsgemeinde nicht an (straßenverkehrsrechtliche) Grundsätze der Lärmsanierung gebunden. Sie kann – abwägungsbezogen – Grundsätze der Lärmvorsorge betreiben. Der Gutachter hat den Eindruck gewonnen, dass die Verbandsgemeinde nicht deutlich zwischen Aufstellungsphase und der Umsetzungsphase ihres Planes unterscheidet.

Es ist geradezu verwirrend, wenn Ausführungen zum „Lärmschutz nach den Grundsätzen der Lärmsanierung“, zum „Lärmschutz nach den Grundsätzen der Lärmvorsorge“ und zu „Straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen“ mehr oder minder beziehungslos und berichtend dargestellt werden. Das deutet auf einen Abwägungsmangel in der Festlegung der lärmplanerischen Maßnahmen hin. Lärmschutz nach den Grundsätzen der Lärmsanierung und Straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen einerseits und Lärmschutz nach den Grundsätzen der Lärmvorsorge andererseits betreffen sehr unterschiedliche Regelungsbereiche. Es ist jedenfalls zutreffend, dass sich die Verbandsgemeinde nicht an das Schreiben des Landesbetriebes Mobilität Rheinland-Pfalz vom 5.2.2015 gebunden sieht. Die darin geäußerte Rechtsansicht, die Lärmwerte der Lärmschutz-Richtlinie StV – namentlich dort 2.1 – seien zugrunde zu legen, ist rechtlich unzutreffend. Ebenso ist die dort vertretene Rechtsauffassung unzutreffend, es sei für die Anordnung verkehrlicher Maßnahmen aus Lärmschutzgründen die Zustimmung der oberen Straßenverkehrsbehörde beim LBM Außenstelle Speyer einzuholen.

(2) Die Verbandsgemeinde Herxheim legt Lärmwerte zugrunde, die sie den Empfehlungen der WHO, des Umweltbundesamtes (UBA) und des Sachverständigenrates für Umweltfra-

gen (SRU), entnommen hat (vgl. S. 8).³⁶⁸ Dabei zentriert sich die Verbandsgemeinde erkennbar auf die Frage der Vermeidung von gesundheitlichen Gefahren. Das ist nicht nur korrekt, sondern als Wahrnehmung staatlicher Schutzpflichten verfassungsrechtlich sogar geboten. Sie will daher als sog. Auslösewerte 65 d(B)/tags und 55 dB(A)/nachts zugrunde legen (S. 9). Bereits SRU 1999 gibt für Wohngebiete einen Lärmwert von 62 d(B)/tags an. Hier rächt es sich, dass der Entwurf die jeweilige Fassung des SRU-Gutachtes verschweigt. Auch hinsichtlich der Belästigungswerte ist der Entwurf nicht hinreichend aktuell. In seinem Gutachten von 2004 (SRU 2004 Tz. 634 f.) gibt der Sachverständigenrat für ein (allgemeines) Wohngebiet die Grenzwerte einer „erheblichen Belästigung“ mit 55 dB(A)/tags und 45 dB(A)/nachts an. Mittelbar sagt es der Entwurf selbst, wenn er die Lärmwerte für ein Mischgebiet zugrunde legen will (nach TA Lärm 65 dB(A)/tags und 55 dB(A)/nachts). Dann werden damit eben nicht Wohngebiete betrachtet.

Entscheidend ist indes etwas anderes. Die Umgebungslärmrichtlinie verfolgt nicht das Ziel, durch Lärmaktionsplanungen nur Gesundheitsschäden oder Gesundheitsgefährdungen zu vermeiden, sondern ganz allgemein Lärmbelästigungen zu beseitigen. Es stellt also eine unionsrechtswidrige Verkürzung dar, allein Fragen der Gesundheitsschädigung oder der Gesundheitsgefährdung zu betrachten und in die planerische Entscheidung einzubeziehen. Wenn sich die Lärmkartierungen mit ihren Lärmindizes (Geräuschdeskriptoren mit Pegelkriterien) nach Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 RL 2002/49/EG an derartigen „Grenzwerten“ ausrichten, darf daraus nicht gefolgert werden, dass unterhalb dieser Grenzwerte keinerlei Maßnahmen zu ergreifen sind. Diesen fehlerhaften Umkehrschluss legt die Entwurfsbegründung zumindest nahe (dort S. 9). Der Umgebungslärmrichtlinie geht es ganz allgemein um eine Verringerung der Lärmbelastung (vgl. 2, 9 der Erwägungsgründe der RL 2002/49/EG). Art. 1 Abs. 1 Satz 1 der Richtlinie sagt es mit voller Klarheit: „Mit dieser Richtlinie soll ein gemeinsames Konzept festgelegt werden, um vorzugsweise schädliche Auswirkungen, einschließlich Belästigung, durch Umgebungslärm zu verhindern, ihnen vorzubeugen oder sie zu mindern.“ Der Entwurf der Verbandsgemeinde hat diese Zielsetzung aus den Augen verloren.

Natürlich weiß auch der Richtliniengeber, dass der angestrebte Idealzustand nicht schlagartig hergestellt werden kann. Daher fordert er und lässt zu, dass der Träger des Lärmaktionsplanes Prioritäten setzt (Art. 8 Abs. Satz 2 RL 2002/49/EG in Verb. mit § 47d Abs. 1 Satz 3 BImSchG). Diese Prioritäten können sich sowohl auf die Art der festgelegten Maßnahmen als auch insbesondere auf deren zeitliche Verwirklichung und auf den jeweiligen lokalen Bereich beziehen, in dem die Maßnahme verwirklicht werden soll.³⁶⁹ Nur dies entspricht auch dem von der Richtlinie geforderte gebietsbezogenen Gesamtkonzept des Lärmaktionsplanes. Dem Entwurf des Lärmaktionsplanes der Verbandsgemeinde Herxheim ist nicht zu entnehmen, was mit Gebieten geschehen soll, in denen Belästigungswerte unterhalb der Werte einer Gesundheitsgefährdung gegeben sind. Insoweit ist die Entscheidungslage defizitär, also nicht aufgabengerecht. Immerhin stellt der Entwurf für 314 Personen auf einer Fläche von 6, 22 qkm eine Belästigungssituation von 55 bis 65 dB(A)tags fest (S. 10 zu Herxheim, Obere Hauptstraße L 493) und 208 Personen auf einer Fläche von 3, 90 qkm (S. 11 zu Herxheimweyer, Hauptstraße L 493). Die nächtliche Situation ist auch nicht unbeachtlich. Dazu muss bemerkt werden, dass der Lärmwert von 65

³⁶⁸ Der Verweis hat einen „Schönheitsfehler“. Es fehlt eine Konkretisierung der jeweiligen Fassung und der hierauf bezogenen Fundstellen. Es wird nicht einmal das jeweilige Jahr angegeben. Das wäre das Mindeste. Nach dem Eindruck des Gutachters wurden lediglich fremde Textstellen übernommen.

³⁶⁹ So auch Pascale Cancik, in: Landmann/Roemer, Umweltrecht, Bd. III (BImSchG), 2014, § 47d Rn. 13 a.E.

dB(A)/tags nach der Entwicklung der Lärmwirkungsforschung keineswegs mehr als gesichert angesehen werden kann.

2. Maßnahmen

2.1 „Verwirklichte“ Maßnahmen

Der Entwurf berichtet, es seien Fahrverbote für den Durchgangsverkehr und Geschwindigkeitsbegrenzungen im Rahmen eines Pilotprojektes (Tempo 30 km/h) angeordnet und realisiert worden. Diese Maßnahmen sind nicht auf der Grundlage eines Lärmaktionsplanes erlassen. Über sie wird nur berichtet. Das ist rechtlich „gefährlich“. Werden diese Maßnahmen durch die zuständige Behörde „einseitig“ aufgegeben, kann sich der Lärmaktionsplan als unzureichend erweisen. Besser ist es, diese bereits getroffenen Maßnahmen zu Maßnahmen des Lärmaktionsplanes zu erklären. Nur die Absicht, die getroffenen Geschwindigkeitsbeschränkungen zu „verlängern“ (so der Entwurf), ist jedenfalls nicht praktisch.

2.2 Geplante Maßnahmen

(1) **Künftige Baugebiete.** Hier wird keine Maßnahme getroffen, sondern nur eine Handlungsabsicht erklärt. Das mindeste wäre, bereits jetzt eine bauplanerische Änderung vorzunehmen, entweder durch Überplanung oder durch Darstellungen im Flächennutzungsplan. Der Gutachter hat eher den Eindruck, dass man sich politisch nicht einig ist. Ein Lärmaktionsplan ist ein rechtliches Instrument, aber keine politische Ankündigungstafel. Adressat der angedachten Maßnahme ist die Ortsgemeinde. Man würde gerne erfahren, was diese zu der Erwägung sagt. Für die Ortsgemeinde gilt § 47a Abs. 6 in Verb. mit § 47 Abs. 6 Satz 2 BImSchG. Sie hat also die Überlegungen der Verbandsgemeinde nur zu „berücksichtigen“. Die (unterstellte) Kompetenz der Verbandsgemeinde und die Planungshoheit der Ortsgemeinde fallen nach der GemO RP auseinander.

(2) **Verlagerung von Ortsdurchfahrten.** Keine weiteren grundlegenden Bemerkungen. Die Verbandsgemeinde erörtert eine Umwidmung von Straßen in den nächsten fünf Jahren. Der Leser würde gerne erfahren, wer für eine Umwidmung zuständig ist, welche Voraussetzungen gegeben sein müssen und – vor allem – aus welchen Gründen die Maßnahme nicht alsbald in Angriff genommen werden kann. Die Frage der Möglichkeit und der Erforderlichkeit bzw. Durchsetzung von passivem Schallschutz bleibt als Maßnahme unklar.

(3) **Geschwindigkeitsbegrenzungen.** In diesem Zusammenhang ist aus dem allgemeinen Teil dieses Gutachtens zu wiederholen, dass in der Umsetzung von Maßnahmen, die der Lärmaktionsplan festlegt, es einer „Zustimmung“ anderer Behörden nicht bedarf (vgl. oben S. 80). Die gegenteilige Rechtsauffassung des Landesbetriebs Rheinland-Pfalz hat der Gutachter zur Kenntnis genommen. Sie entspricht nicht der Rechtslage. Natürlich ist es eine ungemein praktische Frage, mit welchen Mitteln die Verbandsgemeinde die zutreffende Rechtsansicht durchsetzen kann. Das ist durchaus auch eine politische Frage, die dann letztlich in die Hände des zuständigen Ministers gelegt ist.

(4) **Verhaltensbezogene Maßnahmen.** Derartige Maßnahmen unterfallen nicht der Regelungskompetenz des Lärmaktionsplanes, vgl. § 47a Satz 2 BImSchG.

(5) **Schutz „ruhiger Gebiete“.** Der Entwurf des Lärmaktionsplanes trifft keine Regelung über „ruhige Gebiete“. Der Entwurf formuliert nur „entfällt“. Das verwundert etwas.³⁷⁰ Nach § 47a Abs. 2 Satz 2 BImSchG soll es auch Ziel des Lärmaktionsplanes sein, ruhige Gebiete gegen eine Zunahme von Lärm zu schützen. Eine Einschränkung gegenüber den etwas abweichenden Formulierungen der Umgebungslärmrichtlinie lässt sich nicht erkennen.³⁷¹ Dem Träger des Lärmaktionsplanes dürfte ein erheblicher Spielraum bei der Festlegung „ruhiger“ Gebiete zukommen.³⁷²

IV. Abwägung

Der Entwurf des Lärmaktionsplanes lässt nur sehr undeutlich erkennen, welche Interessen und Belange in Zusammenhang mit den möglichen Maßnahmen in wechselseitige Beziehung gestellt werden sollen. Natürlich ist eine sachgerechte Abwägung keine leichte Angelegenheit. Ein Gesamtkonzept, das die Lärmsituation beider Ortsgemeinden erfasst, ist ebenfalls nur recht undeutlich sichtbar. Hier könnten Abwägungsdefizite liegen. Verständlicherweise konzentriert sich der Entwurf auf die Lärmbelastung der Durchgangsstraße. Diese Fokussierung blendet aber andere abwägungsrelevante Lärmfragen aus.

³⁷⁰ In einer Zwischenevaluation beklagte die EU-Kommission die aus ihrer Sicht unbefriedigende Umsetzungslage, vgl. EU-Kommission, Kommissionsbericht vom 1.6.2011, KOM (2011) 321 endg. S. 8 zu Ziff. 4.3.5

³⁷¹ Zum Auslegungstreit vgl. Pascale Cancik, in: Landmann/Roemer, Umweltrecht, Bd. III (BImSchG), 2014, § 47d Rn. 26; Helmut Schulze-Fielitz, in: Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), GK-BImSchG, Stand: Sept. 2011, § 47d 46, 48; Hansmann, Klaus: Rechtsprobleme der Lärminderungsplanung, in: Führ/Wahl/Wilmowsky (Hrsg.), Umweltrecht und Umweltwissenschaft. Festschr. f. E. Rehbinder, Berlin 2007, S. 331 ff (S. 349 f.).

³⁷² Pascale Cancik, in: Landmann/Roemer, Umweltrecht, Bd. III (BImSchG), 2014, § 47d Rn. 26b a.E.; dies., Cancik, Pascale, Lärmaktionsplanung in Niedersachsen, in: NdsVBl 2013, 329-335 (S. 331); Ulrich Blaschke, Lärminderungsplanung - Der Schutz vor Umgebungslärm durch Lärmkartierung und Lärmaktionsplanung, Berlin 2010 S. 274 ff.; Peter Wysk, in: Ludger Giesberts/Michael Reinhardt, BImSchG (Beck-Online-Kommentar), § 47d Rn. 14 (Stand 2013).

G. Zusammenfassung und konkrete Antworten

Das Gutachten beantwortet die aufgeworfenen Problemfragen wie folgt.

I. Unterscheidbare Rechtsgrundlagen

1.1 Straßenverkehrliche Maßnahmen können verschiedene Rechtsgrundlagen haben. Zwischen einer Maßnahme, die der Umsetzung einer im Lärmaktionsplan festgelegten Maßnahme dienen soll, und einer Maßnahme, die außerhalb und unabhängig von dem Vorhandensein eines Lärmaktionsplanes angeordnet werden soll, ist zu unterscheiden. Im ersteren Fall ist Rechtsgrundlage § 47a Abs. 6 BImSchG in Verb. mit § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG. Im zweiten Fall ist ermächtigende Rechtsgrundlage § 45 StVO. Regelungen nach Maßgabe des § 47d BImSchG einerseits und nach StVO andererseits haben unterscheidbare Adressaten und verfolgen auch unterschiedliche Zielsetzungen. § 47 d BImSchG dient allein der innerstaatlichen Umsetzung der Umgebungslärm-Richtlinie 2002/49/EG. Daneben steht § 45 StVO in Verb. mit § 6 Abs. 1 StVG selbständig.

1.2 Zustimmungsvorbehalte zugunsten der Obersten Straßenverkehrsbehörde, gestützt lediglich auf Verwaltungsvorschriften, sind hinsichtlich der Umsetzung eines Lärmaktionsplanes rechtswidrig. Sie verletzen nicht nur innerstaatliches Recht, sondern ihre Anwendung kann dazu führen, dass die unionsrechtlichen Vorgaben der Umgebungslärm-Richtlinie 2002/49/EG missachtet werden. Eine innerstaatliche Ineffektivität in dem Zusammenspiel zwischen der Gemeinde als der Trägerin des Lärmaktionsplanes und den umsetzenden Trägern der öffentlichen Verwaltung kann ein unionsrechtliches Vertragsverletzungsverfahren auslösen.

2. Soweit gefragt wird, ob beide Regelungsbereiche für einen „zweckmäßigeren Lärmschutz aneinander angepasst werden könnten“, enthält diese Frage eine Voraussetzung, die zu verneinen ist. § 47d BImSchG ist auf die innerstaatlichen Umsetzung der Umgebungslärm-Richtlinie 2002/49/EG zentriert. Aus unionsrechtlicher Sicht begründet dies einen Vorrang des Lärmaktionsplanes gegenüber der im Übrigen unberührt bleibenden Regelung des § 45 StVO. Gegenüber diesem Vorrang besitzt die straßenverkehrsrechtliche Regelung des § 45 StVO lediglich „dienende“ Funktion. Nur in einem untechnischen Sinne kommt eine „Anpassung“ in Betracht. Die Straßenverkehrsbehörde kann (und sollte) an dem Verfahren der Aufstellung des Lärmaktionsplanes beteiligt werden, um damit das fachliche Potential dieser Behörde zugunsten der Effektivität des Lärmaktionsplanes zu integrieren.

Das gilt jedenfalls nach Maßgabe der derzeitigen bundesrechtlichen Gesetzeslage. Ob man diese innerstaatliche Gesetzeslage im Sinne einer „Anpassung“ ändern will, ist eine politische Frage. Sie steht unter dem Vorbehalt, dass unionsrechtlich maßgebend die behandelten Vorgaben der Umgebungslärm-Richtlinie 2002/49/EG sind. Der nationale Gesetzgeber ist weitgehend frei, das Verfahren der Aufstellung eines Lärmaktionsplanes zu konkretisieren. Das entspricht dem Grundsatz der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten der EU. Nach der derzeitigen unionsrechtlichen Rechtslage ist der nationale Gesetzgeber noch in erheblichem Maße frei, konkretisierende Aussagen über Lärmwerte zu treffen. Zwar will die Richtlinie 2002/49/EG die im innerstaatlichen Recht geläufige Unterscheidung zwischen Emissions- und Immissionswerten und zwischen Grenz-, Richt- oder Orientierungswerten durch einheitliche Lärmindizes ersetzt wissen. Die Richtlinie selbst enthält indes noch keine definitiven Angaben über Grenzwerte. Diese könnte der Mitgliedstaat noch für sich normativ festlegen. Das ist für Deutschland bislang nur sektoral geschehen, nämlich

durch die 16. BImSchV. Ohne Änderung der Gesetzeslage kommt in Betracht, die Ermächtigung des § 47f Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BImSchG zu nutzen und durch Rechtsverordnung des Bundes „Kriterien für die Festlegung von Maßnahmen in Lärmaktionsplänen“ zu normieren (vgl. dazu Anhang V Nr. 2 der Umgebungslärm-Richtlinie). Damit könnten auch verordnungsrechtlich verbindliche Schwellwerte für die Auslösung der Planungspflicht festgelegt werden.

3. Die Kommunen im Land Rheinland-Pfalz können auf Grundlage des § 47a Abs. 6 BImSchG in Verb. mit § 47 Abs. 6 und § 45 StVO in ihren Lärmaktionsplänen Maßnahmen einer Geschwindigkeitsbegrenzung (u.a. Tempo 30, 40, Nachtfahrverbote für LKW) auf klassifizierten Straßen treffen. Die im Lärmaktionsplan ausgewiesenen straßenverkehrlichen Maßnahmen haben die (unteren) Straßenverkehrsbehörden umzusetzen. Ein eigenes Entschließungsermessen steht Straßenverkehrsbehörden dabei nicht zu. Der Lärmaktionsplan hindert die Straßenverkehrsbehörde nicht, von sich aus straßenverkehrliche Anordnungen nach Maßgabe des § 45 StVO zutreffen.

II. Das Meinungsbild der UMK

Fragen des Verkehrslärms waren wiederholt Gegenstand von Beratungen in der Umweltministerkonferenz (UMK) und der Amtschefkonferenz (ACK).³⁷³ Dem Gutachter sind Beschlüsse der 68. UMK und der 81. UMK übermittelt worden.³⁷⁴ Zu den Beschlüssen ist folgendes zu bemerken:

1. Der Beschlussfassung der 68. UMK 2007 (Bad Sassendorf - Top 6 – Top 18 der 39 ACK) liegt eine Auffassung zugrunde, die nicht der bestehenden Gesetzeslage des § 47d BImSchG entspricht. Der in dem Beschluss hergestellte Zusammenhang zwischen Lärmschutz-Richtlinien-StV vom 23.11.2007 einerseits und den Möglichkeiten und Erfordernissen eines Lärmaktionsplans andererseits trifft sachlich nicht zu und ist insoweit irreführend. Dieser Befund ändert nichts daran, dass es gute Gründe gibt, Lärmschutz-Richtlinien-StV hinsichtlich der dort angegebenen Lärmwerte nach Maßgabe auch der Lärmwirkungsforschung zu überarbeiten. Das gilt übrigens auch für die Grenzwerte der 16. BImSchV.

2. Die 81. UMK 2013 (Erfurt) verabschiedete am 15.11.2013 „Eckpunkte zur Verbesserung des Verkehrslärmschutzes“. Darin heißt es u.a., dass Erfahrungen mit der Lärmminimierungsplanung zeigten, „dass die bestehenden rechtlichen Regelungen und finanziellen Möglichkeiten nicht ausreichen, Bereiche mit sehr hohen Lärmbelastungen zielgerichtet zu entlasten“. Diese Formulierung besitzt aus der Sicht des vorgelegten Gutachtens einen falschen Zungenschlag. Das rechtliche Instrumentarium ist weitgehend ausreichend, wenn es denn zielgerichtet eingesetzt würde. Die festgestellten Defizite – die bestehen – liegen nahezu ausschließlich im administrativen Vollzugsdefizit. Die maßgebende Umgebungslärm-Richtlinie datiert vom 25. Juni 2002. Die Lärmaktionspläne der zweiten Stufe waren bis zum 18. Juli 2013 auszuarbeiten.

³⁷³ Zuletzt zur Fragen der Verbesserung des Verkehrslärmschutzes ACK vom 23.10.2014 (Heidelberg) - TOP 23/24.

³⁷⁴ Vgl. auch 82. UMK (Konstanz) vom 9.5.2014 (TOP 13/14); 83. UMK (Heidelberg) vom 24.10.2014 (TOP 23/24).

Die von der 81. UMR 2013 verabschiedeten „Eckpunkte zur Verbesserung des Verkehrslärmschutzes“ geben als Zielsetzung auch eine Zusammenführung von Straßenverkehrsrecht und Lärmaktionsplanung als Zielsetzung an. Dazu werden fünf Unterziele angeführt. Der Zusammenhang, in den 81. UMK 2013 die „Eckpunkte zur Verbesserung des Verkehrslärmschutzes“ stellt, vermittelt die Auffassung, dass die genannten Ziele allein durch Änderung bestehender Verwaltungsvorschriften erreicht werden können. Das muss man aus Rechtsgründen bezweifeln: Zwei Gesichtspunkte sind dazu beispielhaft hervorzuheben: Die Gemeinde – versteht man sie als Selbstverwaltungskörperschaft – kann als Trägerin des Lärmaktionsplanes durch Verwaltungsvorschriften nicht „angewiesen“ werden. Dazu bedarf es vielmehr normativer Regelungen. Die aufgeführten Unterziele dürften teilweise dem Unionsrecht widersprechen (vgl. Anhang V über die Mindestanforderungen für Aktionspläne nach Art. 8 RL 2002/49/EG). So dürfte etwa das Modell der Maßgeblichkeit der Betroffenenzahlen und der jeweiligen Qualität der Betroffenheit kaum veränderbar sein. Die Umgebungslärmrichtlinie arbeitet zudem mit einem über drei Tageszeiträume gewichteten Pegelkriterium. Das deutsche Lärmrecht legt – mit Ausnahme der 18. BImSchV – nur zwei Zeiträume zugrunde (Tag/Nacht).³⁷⁵ Die in den „Eckpunkten zur Verbesserung des Verkehrslärmschutzes“ insoweit angenommene administrative Entscheidungsfreiheit besteht aus der Sicht des Gutachtens nicht.

3. Im Hinblick auf absehbare Beratungen in der UMK Mitte Mai 2015 und als Grundlage von Initiativen im Bundesrat soll das Gutachten nach dem Ergebnis der rechtsgutachterlichen Prüfung Möglichkeiten aufzeigen, wie die *rechtlichen* Regelungen zugunsten des Lärmschutzes verändert werden könnten.

3.1 Das Gutachten kommt im Kern zu dem Ergebnis, dass die bisherigen rechtlichen Regelungen grundsätzlich genügen, um eine lärmschutzeffektive Lärmaktionsplanung zu entwickeln und auch umzusetzen. Es fehlt im Vollzug eher an politischem Durchsetzungswillen und professionellem Engagement. Derartige Defizite lassen sich nach aller Erfahrung kaum mit neuen Rechtsregeln kompensieren. Sollten die Straßenverkehrsbehörden unverändert nur „widerwillig“ die in Lärmaktionsplänen festgelegten straßenverkehrlichen Maßnahmen umsetzen oder faktisch passiven Widerstand leisten und kann dieser Befund nicht durch politische Einsicht der Verkehrsminister beendet werden, muss der Bundesgesetzgeber die vorhandenen Rechtsregeln verdeutlichen.

3.2 Auf Bundesebene bestehen zwei Regelungsbereiche, die in rechtlicher Hinsicht verbesserungsfähig sind: [1] Die Bundesregierung kann die ihr in § 47f Abs. 1 Satz 1 BImSchG erteilte Ermächtigung ausschöpfen. Sie könnte also durch Rechtsverordnung insbesondere Kriterien für die Festlegung von Maßnahmen in Lärmaktionsplänen schaffen (vgl. § 47f Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BImSchG). Dazu müsste sie allerdings auch Lärmwerte festlegen. Nach dem Ergebnis der Lärmkartierungen gibt es keinen ernsthaften Zweifel, dass der Staat seiner grundrechtlichen Schutzpflicht nur ungenügend nachkommt. [2] Das Verfahrensrecht über das Aufstellen von Lärmaktionsplänen ist im hohen Maße unsicher, teilweise erkennbar defizitär. Hier wird es wohl nicht ausreichen, die Ermächtigungsmöglichkeit des § 47f Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BImSchG auszunutzen. Die bloße Übernahme des Art. 8 Abs. 7 RL 2002/49/EG in § 47d Abs. 3 BImSchG ist mangelhaft.

³⁷⁵ Vgl. bereits Bernhard Holm, Die Bedeutung der EU-Umgebungslärmrichtlinie für die Bundesstraßen, in: NuR 2003, 144-149; Hans Carl Fickert, Worauf müssen sich die Gemeinden bei der Umsetzung der Umgebungsrichtlinie der EU in deutsches Recht einstellen?, in: BauR 2004, 1559-1567.

3.3 Man sollte auch landesgesetzgeberische Lösungen in Betracht ziehen, auch wenn hier wegen der im Grundsatz kodifikatorischen Regelung der §§ 47a ff. BImSchG die Möglichkeiten sehr begrenzt sind. Es sollten Regelungen geschaffen werden, auf deren Grundlage es den Gemeinden erleichtert wird, für eine Umsetzung der von ihnen festgelegten Maßnahmen gegenüber staatlichen Behörden zu sorgen.

III. Die gestellten Einzelfragen, die sich auf Lärmwerte der StV 2007 beziehen

(1) In welcher Hinsicht ist Nr. 3.3 StV (Geschwindigkeitsbegrenzungen) für einen Lärmaktionsplan verbindlich? Eine Unterfrage ist es, ob Maßnahmen auf Hauptverkehrsstraßen „grundsätzlich“ ausgeschlossen sind.

Der benutzte Ausdruck „verbindlich“ ist doppeldeutig. [1] Im Sinne rechtlicher (gebotener) Verbindlichkeit ist die Lärmschutz-Richtlinien-StV als Verwaltungsvorschrift gegenüber der Gemeinde als Trägerin des Lärmaktionsplanes nicht verbindlich. [2] Eine andere Frage ist, ob die Lärmschutz-Richtlinien-StV und damit auch deren Nr. 3.3 für die erforderliche Abwägung – bei rechtlicher (!) Unverbindlichkeit – bedeutsam sein kann. Das ist nur insoweit zu bejahen, als Nr. 3.3 ein abgestuftes Modell von Geschwindigkeiten enthält. Die Rechtslage würde im Rahmen der erforderlichen Abwägung mutmaßlich keine andere sein, wenn es Nr. 3.3 StV nicht gäbe. [3] Maßnahmen auf Hauptverkehrsstraßen sind in einem Lärmaktionsplan nicht „grundsätzlich“ ausgeschlossen. Allerdings wird man in diesem Falle eine besonders sorgfältige Ermittlung von Alternativen und eine nachvollziehbare Begründung verlangen.

(2) Welche (rechtliche) Verbindlichkeit/Bedeutung haben insbesondere die „Richtwerte“ in Nr. 2.1 StV, bezogen auf Maßnahmen eines Lärmaktionsplanes?

Die „Richtwerte“ in Nr. 2.1 StV haben für die Auswahl der Maßnahmen des Lärmaktionsplanes keine rechtliche Bedeutung, soweit dort den Baugebietstypen bestimmte Lärmwerte zugeordnet werden. Das ergibt sich bereits aus der Lärmschutz-Richtlinien-StV selbst. Die Richtlinie versteht sich als Orientierung in Fragen der Lärmsanierung. Die Zielsetzung des Lärmaktionsplanes ist nicht die der Lärmsanierung einzelner Straßen. Richtig ist allein, dass die in der Richtlinie niedergelegten Sanierungswerte ein nachdrückliches Indiz dafür sind, dass der Lärmaktionsplan Maßnahmen ergreifen sollte. Das bedeutet aber keineswegs, dass bis zur Grenze der Sanierungswerte ein Lärmaktionsplan entbehrlich ist. Im Übrigen ist zu wiederholen, dass die Lärmschutz-Richtlinien-StV als Verwaltungsvorschrift die Gemeinde als Selbstverwaltungskörperschaft nicht bindet. Die Gemeinde kann die Richtlinie in ihrer Abwägung berücksichtigen.

(3) Welche (rechtliche) Bedeutung besitzt die in Nr. 2.3 StV vorgesehene Pegelminderung von mindestens 3 dB(A) für die Lärmaktionsplanung?

Dem Gutachter ist es nicht möglich, anhand der Entstehungsgeschichte der Nr. 2.3 StV zu erklären, aus welchen tatsächlichen Gründen die Pegelminderung von mindestens 3 dB(A) erreicht werden soll. Es gibt aber eine sehr starke Vermutung. Im Lautstärkeempfinden wird eine Pegelminderung um 3 dB durch das menschliche Ohr gerade noch als wahrnehmbar eingestuft. Man darf also annehmen, dass die Regelung Nr. 2.3 StV psycholo-

gisch erreichen will, dass der Erfolg einer sanierenden Maßnahme auch wahrgenommen wird. Um einen sog. Messabschlag handelt es sich jedenfalls nicht.³⁷⁶

Rechtliche Bedeutung – unter der vorstehenden Annahme – besitzt die Reduktionszahl von 3 dB(A) für den Lärmaktionsplan nicht. Sie ist sogar irreführend. Es ist ein alter Irrtum, dass es auf die (subjektive) Wahrnehmung ankommt. Die Lärmauswirkungen erfassen das psychonervale und vegetative System des menschlichen Körpers. Die extraaurale Wirkungen des Schalls (Lärm) gehören mithin zu den vegetativen (autonomen) Funktionsänderungen außerhalb der Bewußtseinsstufe. Das ist gesicherter medizinisch-psychologischer Befund.³⁷⁷

(4) Welche (rechtliche) Bedeutung besitzt der Ausschluss von Messungen nach Nr. 2.2 StV für die Lärmaktionsplanung?

Nr. 2.2 Satz 1 StV bestimmt, dass für die Berechnung des Beurteilungspegels die RLS-90 maßgebend sein sollen (Richtlinien für Lärmschutz Straßen – RLS-90 Nr. 4). Nach Nr. 3.1.2.4 RLS-90 ist der Lärmpegel grundsätzlich zu berechnen und nicht zu messen. Messungen stellen Momentaufnahmen dar. Sie sind oft nicht repräsentativ für die tatsächliche durchschnittliche Lärmbelastung. Auf diese kommt es indes an. In fast allen Fällen liegen die Ergebnisse von Messungen übrigens unter denen von Berechnungen. Nr. 2.2. Satz 2 StV wiederholt mithin nur die bereits RLS-90 enthaltene Aussage. Der innere Grund der Berechnung liegt im prognostischen Ansatz der Befundaufnahme. Maßgebend ist insoweit, welche Parameter für die Berechnung maßgebend sind. Die Berechnung für den Verkehrslärm nach der 16. BImSchV weist eine erstaunliche Sicherheit auf.

IV. Rechtslage für Lärmbetroffene (Bürger/Gewerbe)

Deutlich zu unterscheiden ist die Rechtslage hinsichtlich eines Lärmaktionsplanes und die Rechtslage ohne einen Lärmaktionsplan.

1. Rechtslage in Bezug auf einen Lärmaktionsplan

Eine Klagemöglichkeit auf Aufstellung eines Lärmaktionsplanes dürfte nicht gegeben sein. Einen allgemeinen Anspruch auf Vollziehung unmittelbar wirkender Richtlinien oder eine Popularklagebefugnis kennt das Unionsrecht nicht. Die Rechtsprechung des EuGH hinsichtlich Luftreinhalterichtlinien ist nicht übertragbar. – Ein subjektives Recht des einzelnen Bürgers auf Mitwirkung in der (begonnenen) Aufstellung eines Lärmaktionsplanes dürfte zu bejahen sein. – Eine Klage des einzelnen Bürgers auf Aufnahme bestimmter Maßnahmen in den Lärmaktionsplan ist grundsätzlich nicht gegeben. Das gilt auch für die Maßnahme „Tempo 30 km/h“ oder ein Nachtfahrverbot für LKW. Der Lärmaktionsplan enthält zwar Einzelmaßnahmen, ist aber selbst Ergebnis einer gebietsbezogenen Gesamtabwägung. – Eine Klage auf Vollzug der im Lärmaktionsplan festgelegten Maßnahmen wird nur ausnahmsweise gegeben sein. Für den Lärmaktionsplan lässt sich eine derartige Ausnahme vielleicht dann annehmen, wenn der Träger des Planes ganz gezielt einen (subjektivi-

³⁷⁶ Vgl. dazu Gerhard Feldhaus/Klaus Tegeder, Verwirrung um den Messabschlag der TA Lärm, in: UPR 2005, 208-212.

³⁷⁷ Vgl. etwa Michael Kloepfer (Hrsg.), Leben mit Lärm?: Risikobeurteilung und Regulation des Umgebungslärms im Verkehrsbereich, 2006, S. 125 ff.

ven) Anspruch auf Vollzug der im Lärmaktionsplan festgelegten Maßnahmen vermitteln will. – Eine Klage gegen den Lärmaktionsplan oder gegen den konkreten Planvollzug ist denkbar.

2. Rechtslage ohne bzw. außerhalb eines Lärmaktionsplanes

Die Straßenverkehrsbehörde kann die Benutzung bestimmter Straßen aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs beschränken oder verbieten und den Verkehr umleiten. Dazu gehören auch Maßnahmen der Geschwindigkeitsbegrenzung. Rechtsgrundlage ist § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO. Die Vorschrift gibt dem Einzelnen einen Anspruch auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung über ein straßenverkehrsrechtliches Einschreiten, wenn Lärm oder Abgase Beeinträchtigungen mit sich bringen, die jenseits dessen liegen, was unter Berücksichtigung der Belange des Verkehrs im konkreten Fall als ortsüblich hingenommen und damit zugemutet werden muss. § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO gibt allerdings nicht an, welche Lärmbelastung einen Schutz der Wohnbevölkerung erforderlich machen kann. Orientierungspunkte für eine nähere Bestimmung, wann eine Lärmzunahme überhaupt als "erheblich" anzusehen ist, bietet nach der Rechtsprechung des BVerwG die Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV 1990). Eine Klage des einzelnen Bürgers auf eine Geschwindigkeitsbegrenzung (etwa Tempo 30 km/h) oder ein Nachtfahrverbot für LKW sind unter näheren tatsächlichen Voraussetzungen im Falle einer Ermessensreduzierung „auf Null“ nicht ausgeschlossen.

3. Klagen der Umweltverbände

Anerkannte Umweltverbände sind nach Ansicht des BVerwG nicht berechtigt, die fehlerhafte Behandlung von in Lärmaktionsplänen dargestellten ruhigen Gebieten durch eine Flugverfahrensfestlegung zu rügen. Die Subjektivierung des Unionsrechts als Anknüpfungspunkt für ein Klagerecht von Umweltverbänden ist auf diejenigen Personen beschränkt, denen das Unionsrecht Rechte einräumt.

V. Hinweise zur Vollzugshilfe – Handlungsablauf für Anordnung Tempo 30 km/h

Aufgaben und Abläufe der Problembewältigung der Lärminderungsplanung nach Maßgabe des § 47d BImSchG in Verb. mit Art. 8 Umgebungslärm-Richtlinie 2002/49/EG stellen sich zusammenfassend danach wie folgt dar.³⁷⁸

³⁷⁸ **Hinweis:** Der Ordnungsgeber hat die ihm in § 47e Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BImSchG eingeräumte Möglichkeit, das Verfahren der Information der Öffentlichkeit näher zu regeln, nicht genutzt. Das folgende Ablaufschema folgt gedanklich den verfahrensrechtlichen Vorgaben des Art. 8 RL 2002/49/EG. Danach wird die Mitwirkung der Öffentlichkeit durch „Vorschläge zu Aktionsplänen“ ausgelöst. Dies muss „rechtzeitig“ geschehen. Das entspricht dem Gedanken der „Frühzeitigkeit“ im Sinne des Art. 6 Abs. 2 Plan-UP-RL 2001/42/EG (SUP), nämlich „vor Annahme des Plans oder Programms“. Auch Art. 6 Abs. 2 Plan-UP-RL 2001/42/EG gibt an, dass die Stellungnahme der Öffentlichkeit „zum Entwurf des Plans“ erfolgen soll. Der Grundsatz der Effektivität, den beide Richtlinien betonen, bedingt die Möglichkeit der Einflussnahme in dem Stadium der Erarbeitung. Es geht gerade nicht um bloße Information der Öffentlichkeit mit einer damit verbundenen „Billigung“ des Planes.

A.. Aufgaben der Gemeinde

1.1 Aufstellungsphase

Die Gemeinde ist „als Gemeinde“ zuständige Behörde im Sinne des § 47e Abs.1 BImSchG. Die Aufgaben der Lärmaktionsplanung werden im Folgenden, sich teilweise überlagernden und verschränkenden Ablaufschema abgearbeitet:

- 1.** (verwaltungsinterner) Entschluss, einen LAP aufzustellen; dazu Auswertung der Ergebnisse der Lärmkartierung; erste vorläufige (verwaltungsinterne) Schwerpunktbildung;
- 2.** (ggf.) öffentliche Bekanntgabe, dass ein LAP aufgestellt werden soll; Ankündigung, dass die Öffentlichkeit zur Mitarbeit eingeladen werden wird; Bekanntgabe von „Anlaufstellen“;
- 3.** (verwaltungsinterne) Entwurfsberatung eines LAP und vorläufige Bestimmung einiger konkreter Ziele; Erörterung mit entsprechendem Ausschuss des Gemeinderates;
- 4.** Veröffentlichung einer ersten Entwurfsskizze – Eintritt in die Phase weiterer Bearbeitung
- 5.** Mitwirkung der Öffentlichkeit; Einladung, sich an Arbeitskreisen zu beteiligen; Suche nach Moderatoren; ggf. öffentliche Begehung; Kontaktaufnahme zu Bürgervereinen, Gewerbezusammenschlüssen; sichtbares Engagement der kommunalen Funktionselementen;
- 6.** Parallel: Anhörung von Trägern öffentlicher Belange;
- 7.** Insbesondere: Beteiligung der Behörden, die zur Durchsetzung der im Lärmaktionsplan festgelegter Maßnahmen in Betracht kommen; insbesondere Straßenverkehrsbehörde;
- 8.** Verarbeitung der Anregungen, Bedenken und Konkretisierung der Ziele im Sinne planerischer Abwägung der betroffenen oder berührten Belange privater oder öffentlicher Art; erneut: Behandlung in einem oder mehreren Arbeitskreisen;
- 9.** Darstellung der Zielverwirklichung durch Festlegung der Maßnahmen;
- 10.** Bekanntgabe des endgültigen Entwurfs des LAP; Eröffnung der Möglichkeit, zum Entwurf Stellung zu nehmen; ggf. mündliche Erörterung der eingegangenen Stellungnahmen;
- 11.** Förmliche Beschlussfassung des LAP;
- 12.** Veröffentlichung des LAP zur Information der Öffentlichkeit und zur Umsetzung der dazu aufgerufenen Behörden.

1.2 Überprüfungsphase (Monitoring)

Überarbeitung des LAP spätestens nach fünf Jahren, gerechnet seit dem Zeitpunkt seiner Aufstellung, vorher bei bedeutsamen Entwicklungen für die Lärmsituation.

Bei einer beabsichtigten Überarbeitung ist das Verfahren der Aufstellung einzuhalten. Das gilt insbesondere für die Mitwirkung der Öffentlichkeit. Das gilt auch, wenn von festgelegten Maßnahmen abgewichen werden soll. Das gilt jedenfalls dann, wenn Grundzüge des LAP berührt sind.

B. Aufgaben der Straßenverkehrsbehörde

1. Technische Einzelfallprüfung

Die zuständige Straßenverkehrsbehörde nimmt für jede der im LAP festgelegten Einzelmaßnahmen anhand der StVO eine technische Einzelfallprüfung vor. Eine Prüfung der Zweckmäßigkeit der festgelegten verkehrlichen Maßnahmen steht ihr nicht zu.

2. Anzeige an die obersten Landesbehörde

Die Straßenverkehrsbehörde zeigt ihre Absicht der Anordnung – hier Anordnung von Tempo 30 km/h – unter Vorlage der im LAP getroffenen (festgelegten) Maßnahmen der obersten Landesbehörde oder der von dieser beauftragten Behörde – vor Durchführung – fristangemessen an.

Die oberste Landesbehörde oder die von ihr beauftragte Behörde besitzt keine Befugnis, die Zweckmäßigkeit oder Angemessenheit der im LAP vorgesehenen straßenverkehrlichen Maßnahmen zu prüfen und der unteren Straßenverkehrsbehörde die Umsetzung der im LAP festgelegten Maßnahmen zu untersagen. Die Frage, ob kommunalaufsichtsrechtliche Anordnungen im Falle (objektiver) Rechtswidrigkeit des LAP zulässig sind, bleibt offen.

3. Anordnung (Durchführung) der Geschwindigkeitsbegrenzung

Die untere Straßenverkehrsbehörde trifft die den LAP umsetzenden Anordnungen nach Maßgabe des § 47d Abs. 6 in Verb. mit § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG in Verb. mit den sich aus der StVO ergebenden Befugnissen. Eine eigene (autonome) Ermessensentscheidung steht ihr nicht zu.

Hamburg/Berlin, den 23. März 2015

(Prof. Dr. Dr. Jörg Berkeman)

Anhang I – Text des Art. 8 der Umgebungsrichtlinie 200/49/EG

Artikel 8 – Aktionspläne (Text)

(1) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass bis zum 18. Juli 2008 von den zuständigen Behörden Aktionspläne ausgearbeitet werden, mit denen in ihrem Hoheitsgebiet Lärmprobleme und Lärmauswirkungen, erforderlichenfalls einschließlich der Lärmminde- rung, geregelt werden für

- a) Orte in der Nähe der Hauptverkehrsstraßen mit einem Verkehrsaufkommen von über sechs Millionen Kraftfahrzeugen pro Jahr, der Haupteisenbahnstrecken mit einem Verkehrsaufkommen von über 60 000 Zügen pro Jahr und der Großflughäfen;
- b) Ballungsräume mit mehr als 250 000 Einwohnern. Ziel dieser Pläne soll es auch sein, ruhige Gebiete gegen eine Zunahme des Lärms zu schützen.

Die in den Plänen genannten Maßnahmen sind in das Ermessen der zuständigen Behör- den gestellt, sollten aber insbesondere auf die Prioritäten eingehen, die sich gegeben- falls aus der Überschreitung relevanter Grenzwerte oder aufgrund anderer von den Mit- gliedstaaten festgelegter Kriterien ergeben, und insbesondere für die wichtigsten Berei- che gelten, wie sie in den strategischen Lärmkarten ausgewiesen wurden.

(2) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die zuständigen Behörden bis zum 18. Juli 2013 Aktionspläne, insbesondere zur Durchführung der vorrangigen Maßnahmen, die gegebenfalls wegen des Überschreitens relevanter Grenzwerte oder aufgrund anderer von den Mitgliedstaaten festgelegter Kriterien ermittelt wurden, für die Ballungsräume sowie für die Hauptverkehrsstraßen und Haupteisenbahnstrecken in ihrem Hoheitsgebiet ausgearbeitet haben.

(3) Die Mitgliedstaaten unterrichten die Kommission über die anderen relevanten Kri- terien nach den Absätzen 1 und 2.

(4) Die Aktionspläne müssen den Mindestanforderungen nach Anhang V genügen.

(5) Die Aktionspläne werden im Fall einer bedeutsamen Entwicklung, die sich auf die bestehende Lärmsituation auswirkt, und mindestens alle fünf Jahre nach dem Zeitpunkt ihrer Genehmigung überprüft und erforderlichenfalls überarbeitet.

(6) Benachbarte Mitgliedstaaten arbeiten bei den Aktionsplänen für die Grenzgebiete zusammen.

(7) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die Öffentlichkeit zu Vorschlägen für Akti- onspläne gehört wird, dass sie rechtzeitig und effektiv die Möglichkeit erhält, an der Ausarbeitung und der Überprüfung der Aktionspläne mitzuwirken, dass die Ergebnisse dieser Mitwirkung berücksichtigt werden und dass die Öffentlichkeit über die getroffe- nen Entscheidungen unterrichtet wird. Es sind angemessene Fristen mit einer ausrei- chenden Zeitspanne für jede Phase der Mitwirkung der Öffentlichkeit vorzusehen. Ergibt sich die Verpflichtung, ein Verfahren zur Mitwirkung der Öffentlichkeit durch- zuführen, gleichzeitig aus dieser Richtlinie und aus anderen Rechtsvor- schriften der

Gemeinschaft, so können die Mitgliedstaaten zur Vermeidung von Überschneidungen gemeinsame Verfahren vorsehen.

Anhang V der Richtlinie 2002/49/EG (Text)

Anhang V Mindestanforderungen für Aktionspläne nach Artikel 8

1. Die Aktionspläne müssen mindestens folgende Angaben und Unterlagen enthalten:

- eine Beschreibung des Ballungsraums, der Hauptverkehrsstraßen, der Haupteisenbahnstrecken oder der Großflughäfen und anderer Lärmquellen, die zu berücksichtigen sind,
- die zuständige Behörde,
- den rechtlichen Hintergrund,
- alle geltenden Grenzwerte gemäß Artikel 5,
- eine Zusammenfassung der Daten der Lärmkarten,
- eine Bewertung der geschätzten Anzahl von Personen, die Lärm ausgesetzt sind, sowie Angabe von Problemen und verbesserungsbedürftigen Situationen,
- das Protokoll der öffentlichen Anhörungen gemäß Artikel 8 Absatz 7,
- die bereits vorhandenen oder geplanten Maßnahmen zur Lärminderung,
- die Maßnahmen, die die zuständigen Behörden für die nächsten fünf Jahre geplant haben, einschließlich der Maßnahmen zum Schutz ruhiger Gebiete,
- die langfristige Strategie,
- finanzielle Informationen (falls verfügbar): Finanzmittel, Kostenwirksamkeitsanalyse, Kosten-Nutzen-Analyse,
- die geplanten Bestimmungen für die Bewertung der Durchführung und der Ergebnisse des Aktionsplans.

2. Die zuständigen Behörden können jeweils für ihren Zuständigkeitsbereich zum Beispiel folgende Maßnahmen in Betracht ziehen:

- Verkehrsplanung,
- Raumordnung,
- auf die Geräuschquelle ausgerichtete technische Maßnahmen,
- Wahl von Quellen mit geringerer Lärmentwicklung,
- Verringerung der Schallübertragung,
- verordnungsrechtliche oder wirtschaftliche Maßnahmen oder Anreize.

3. In den Aktionsplänen sollten Schätzwerte für die Reduzierung der Zahl der betroffenen Personen (die sich belästigt fühlen, unter Schlafstörungen leiden oder anderweitig beeinträchtigt sind) enthalten sein.

4. Die Kommission kann gemäß Artikel 13 Absatz 2 Leitlinien mit weiteren Anleitungen zu den Aktionsplänen ausarbeiten.

Anhang VI der Richtlinie 2002/49/EG (Text)

Anhang VI Der Kommission zu übermittelnde Angaben nach Artikel 10

Folgende Angaben sind der Kommission zu übermitteln:

1. Zu Ballungsräumen

1.1. Eine kurze Beschreibung des Ballungsraums: Lage, Größe, Einwohnerzahl.

1.2. Zuständige Behörde.

1.3. Lärmschutzprogramme, die bisher durchgeführt wurden, und laufende Lärmschutzmaßnahmen.

1.4. Verwendete Berechnungs- oder Messmethoden.

1.5. Die geschätzte Zahl der Menschen (auf die nächste Hunderterstelle gerundet), die in Gebäuden wohnen, an denen der in 4 m Höhe gemessene L_{den} in dB an der am stärksten lärmbelasteten Fassade in folgenden Bereichen liegt: 55–59, 60–64, 65–69, 70–74, > 75, wobei die Angaben für Straßenverkehrslärm, Eisenbahnlärm, Fluglärm und Industrie- und Gewerbelärm getrennt aufzuführen sind. Die Zahlenangaben sind auf die nächste Hunderterstelle auf- oder abzurunden (Beispiel: 5200 = zwischen 5150 und 5249; 100 = zwischen 50 und 149; 0 = weniger als 50).

Zusätzlich sollte – gegebenenfalls und soweit Daten verfügbar sind – angegeben werden, wie viele Personen innerhalb der oben angeführten Geräuschpegelkategorien in Gebäuden wohnen mit

- besonderer Schalldämmung für bestimmten Lärm, d. h. spezieller Schallsolierung gegen eine oder mehrere Arten von Umgebungslärm, kombiniert mit einer Belüftungs- oder Klimaanlage, so dass ein hoher Lärmschutz gegen Umgebungslärm beibehalten werden kann;
- einer ruhigen Fassade, d. h. einer Fassade eines Wohnhauses, an der der L_{den} -Wert in einem Abstand von 4 m über dem Boden und 2 m von der Fassade für den Lärm aus einer bestimmten Lärmquelle um mehr als 20 dB unter dem Wert liegt, der an der Fassade mit dem höchsten L_{den} -Wert gemessen wurde.

Daneben ist anzugeben, welchen Einfluss Hauptverkehrsstraßen, Haupteisenbahnstrecken und Großflughäfen gemäß den Definitionen in Artikel 3 auf den Lärmpegel haben.

1.6. Die geschätzte Gesamtzahl der Menschen (auf die nächste Hunderterstelle gerundet), die in Gebäuden wohnen, an denen der in 4 m Höhe gemessene L_{night} in dB an der am stärksten lärmbelasteten Fassade in folgenden Bereichen liegt: 50–54, 55–59, 60–64, 65–69, > 70, wobei die Angaben für Straßenverkehrslärm, Eisenbahnlärm, Fluglärm und Industrie- und Gewerbelärm getrennt aufzuführen sind. Diese Daten können vor dem in Artikel 11 Absatz 1 vorgesehenen Zeitpunkt auch für den Bereich 45–49 bewertet werden.

Zusätzlich sollte – gegebenenfalls und soweit Daten verfügbar sind – angegeben werden, wie viele Personen innerhalb der oben angeführten Geräuschpegelkategorien in Gebäuden wohnen mit

- besonderer Schalldämmung für bestimmten Lärm gemäß Abschnitt 1.5,
- einer ruhigen Fassade gemäß Abschnitt 1.5.

Daneben ist anzugeben, welchen Einfluss Hauptverkehrsstraßen, Haupteisenbahnstrecken und Großflughäfen auf den Lärmpegel haben.

1.7. Bei einer grafischen Darstellung sind zumindest die 60, 65, 70 und 75 dB-Linien zu zeigen.

1.8. Eine Zusammenfassung des Aktionsplans von nicht mehr als 10 Seiten mit den in Anhang V genannten relevanten Angaben.

2. Zu Hauptverkehrsstraßen, Haupteisenbahnstrecken und Großflughäfen

2.1. Eine allgemeine Beschreibung der Straßen, Eisenbahnstrecken oder Flughäfen: Lage, Größe und Angaben über das Verkehrsaufkommen.

2.2. Eine Beschreibung der Umgebung: Ballungsräume, Dörfer, ländliche Gegend oder nicht ländliche Gegend, Information über die Flächennutzung, andere Hauptlärmquellen.

2.3. Lärmschutzprogramme, die bisher durchgeführt wurden, und laufende Lärmschutzmaßnahmen.

2.4. Verwendete Berechnungs- oder Messmethoden.

2.5. Die geschätzte Gesamtzahl der Menschen (auf die nächste Hunderterstelle gerundet), die außerhalb von Ballungsräumen in Gebäuden wohnen, an denen der in 4 m Höhe an der am stärksten lärmbelasteten Fassade gemessene L_{den} in dB in folgenden Bereichen liegt: 55–59, 60–64, 65–69, 70–74, > 75.

Zusätzlich sollte – gegebenenfalls und soweit Daten verfügbar sind – angegeben werden, wie viele Personen innerhalb der oben angeführten Geräuschpegelkategorien in Gebäuden wohnen mit

- besonderer Schalldämmung für bestimmten Lärm gemäß Abschnitt 1.5,
- einer ruhigen Fassade gemäß Abschnitt 1.5.

2.6. Die geschätzte Gesamtzahl der Menschen (auf die nächste Hunderterstelle gerundet), die außerhalb von Ballungsräumen in Gebäuden wohnen, an denen L_{night} in dB in 4 m Höhe an der am stärksten lärmbelasteten Fassade in folgenden Bereichen liegt: 50–54, 55–59, 60–64, 65–69, > 70. Diese Daten können vor dem in Artikel 11 Absatz 1 vorgesehenen Zeitpunkt auch für den Bereich 45–49 bewertet werden.

Zusätzlich sollte – gegebenenfalls und soweit Daten verfügbar sind – angegeben werden, wie viele Personen innerhalb der oben angeführten Geräuschpegelkategorien in Gebäuden wohnen mit

- besonderer Schalldämmung für bestimmten Lärm gemäß Abschnitt 1.5,
- einer ruhigen Fassade gemäß Abschnitt 1.5.

2.7. Die Gesamtfläche (in km^2), mit L_{den} -Werten von über 55, 65 bzw. 75 dB. Außerdem ist die geschätzte Gesamtzahl der Wohnungen in jedem dieser Gebiete (auf die nächste Hunderterstelle gerundet) und die geschätzte Gesamtzahl der dort lebenden Menschen (auf die nächste Hunderterstelle gerundet) anzugeben. Dabei sind die Ballungsräume mit einzubeziehen.

Die 55 und 65 dB-Linien sind auch auf einer oder mehreren Karten einzuzeichnen, in denen der Standort von Dörfern, Städten und Ballungsräumen innerhalb der Linien angegeben ist.

2.8. Eine Zusammenfassung des Aktionsplans von nicht mehr als 10 Seiten mit den in Anhang V genannten relevanten Angaben.

3. Leitlinien

Die Kommission kann gemäß Artikel 13 Absatz 2 Leitlinien mit weiteren Anweisungen zur Vorlage der oben genannten Informationen ausarbeiten.

Erklärung der Kommission im Vermittlungsausschuss zur Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm

Die Kommission nimmt den Wortlaut des Artikels 1 Absatz 2 der Richtlinie über Umgebungslärm zur Kenntnis, auf den sich die Mitglieder des Vermittlungsausschusses des Europäischen Parlaments und des Rates geeinigt haben.

Die Kommission ist der Auffassung, dass Vorschläge für Rechtsvorschriften zur Verringerung des Lärms aus größeren Quellen auf der Grundlage solider, diese Vorschläge stützender Daten gemacht werden sollten. Dies entspricht dem „wissensgestützten Konzept“ politischer Entscheidungen, das im 6. Umweltaktionsprogramm (KOM(2001) 31) vorgeschlagen und vom Europäischen Parlament und vom Rat befürwortet wurde.

In dieser Hinsicht stellen die Berichte, welche die Mitgliedstaaten nach der Richtlinie aufgrund harmonisierter Lärmindikatoren anzufertigen haben, ein wichtiges Element dar. Dank solcher Daten aus der gesamten EU wird es möglich sein, die Auswirkungen und Vorteile eventueller Maßnahmen gründlich zu prüfen, bevor Vorschläge für EU-Rechtsvorschriften vorgelegt werden.

Daher wird die Kommission entsprechend dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft prüfen, ob neue Rechtsvorschriften notwendig sind, und sich das Recht vorbehalten, darüber zu entscheiden, ob und wann solche Vorschläge zweckmäßig sind.

Dies steht im Einklang mit dem im EG-Vertrag verankerten Initiativrecht der Kommission, während die Vorschriften des Artikels 1 Absatz 2 bezüglich der Unterbreitung neuer Vorschläge innerhalb eines bestimmten Zeitraums dieses Recht offensichtlich beeinträchtigen.

Anhang II - Literaturverzeichnis

- Alexander, Hans: Aktuelle Fragen des Verkehrslärmschutzes unter besonderer Berücksichtigung der Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV), in: NVwZ 1991, 318-325;
- Appold, Wolfgang: in: Hoppe/Beckmann (Hrsg.), UVPG, 4. Aufl. (2012), § 2 UVPG
- Arbeitsgruppe der Europäischen Kommission für die Bewertung von Lärmbelastungen (WG-AEN), Positionspapier vom 13. Januar 2006;
- Arbeitskreis für Umweltrecht (AKUR), Stellungnahme zum Gesetz zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm, in:
- Baumeister, Peter: Effektiver Individualrechtsschutz im Gemeinschaftsrecht, in: EuR 2005, 1-35;
- Baumgartner, Ulrich: Die Klagebefugnis nach deutschem Recht vor dem Hintergrund der Einwirkungen des Gemeinschaftsrechts, Berlin 2005;
- Bauer, Hartmut, in: Horst Dreier (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 2006, Art. 80
- Berkemann, Jörg: Lärmgrenzwerte im Bereich des Straßen- und Schienenverkehrs, in: Hans-Joachim Koch (Hrsg.), Schutz vor Lärm, 1990, 73-92;
- Berkemann, Jörg: Rechtsgutachten: Die Lärmaktionsplanung nach § 47 d BImSchG 2005 in Verbindung mit der Umgebungslärm-Richtlinie 2002/49/EG – Fragen zur Rechtsauslegung und zur Rechtsanwendung, Oktober 2007, im Auftrag des Umweltministeriums des Landes Baden-Württemberg;
- Berkemann, Jörg: Aufstellung und Umsetzung des Lärmaktionsplans nach Maßgabe der Umgebungslärmrichtlinie, in: UVP-Report 2009, S. 152-159;
- Berkemann, Jörg: Rechtsgutachterliche Stellungnahme: Zur Frage der Bedeutung des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3, Abs. 9 StVO im Rahmen eines Lärmaktionsplanes unter Beachtung unionsrechtlichen Richtlinienrechts (Stadt Norderstedt), Hamburg Okt.2011;
- Berkemann, Jörg: Straßenverkehrslärm im Rahmen eines (unionsrechtlichen) Lärmaktionsplanes - Zur Handhabung des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3, Abs. 9 StVO, in: NuR 2012, 517-531;
- Blaschke, Ulrich: Lärminderungsplanung - Der Schutz vor Umgebungslärm durch Lärmkartierung und Lärmaktionsplanung, Berlin 2010;
- Braun, Annette: Kommunalisierung von Umweltaufgaben im europäischen Mehrebenensystem, Diss. 2012, S. 233-236;
- Brenner, Michael: v. Mangoldt/Klein, GG, 6. Aufl. 2010, Art. 80.
- Brenner, Michael/Seifarth, Dennis: Fortgeschrittenenklausur - Öffentliches Recht: Die unliebsame Umweltzone, in: JuS 2009, 231-237 [237];
- Brinktrine, Ralf: Pläne nach §§ 47 Abs. 2, 47d BImSchG als Grundlage subjektiv-öffentlicher Rechte?, in: Peter-Christian Müller-Graff/Stefanie Schmahl/Vassilios Skouris (Hrsg.), Europäisches Recht zwischen Bewährung und Wandel. Festschrift für D. H. Scheuing, Baden-Baden 2011, S. 279-292;
- Buckel, Doris: "Priorität" und "Vorbelastung" im öffentlichen und zivilen Immissionsschutzrecht, Diss., 2009;
- Bunge, Thomas: Beteiligung in umweltbezogenen Verwaltungs- und vergleichbaren Verfahren, in: Sabine Schlacke/Christian Schrader/Thomas Bunge (Hrsg.), Informationsrechte, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz im Umweltrecht: Aarhus-Handbuch, 2010, S. 135 ff
- Cahn, Andreas: Zwingendes EG-Recht und Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten, in: ZEuP 1998, 974-980.
- Calliess, Christian: Feinstaub im Rechtsschutz deutscher Verwaltungsgerichte – Europarechtliche Vorgaben für die Klagebefugnis vor deutschen Gerichten und ihre dogmatische Verarbeitung, in: NVwZ 2006, 1-7;
- Cancik, Pascale: Aktionspläne zur Lärminderung - effektives Instrument oder "Aktionismus"?, in: ZUR 2007, 169-176;
- Cancik, Pascale: Die Pflicht zur Aufstellung von Aktionsplänen zur Lärminderung und ihre Kopplung an „Auslösewerte“, in: NVwZ 2008, 167-170;
- Cancik, Pascale: Umweltrechtliche Aktionspläne in der Bauleitplanung - eine Annäherung an Probleme der Verzahnung von Planungsinstrumenten, in: DVBl 2008, 546-555;
- Cancik, Pascale: Europäische Luftreinhalteplanung - zur zweiten Phase der Implementation, in: ZUR 2011, 283-295;
- Pascale Cancik, Verwaltung, Raum, Verwaltungsraum – eine historische Annäherung, in: Hill/Schliesky (Hrsg.), Die Vermessung des virtuellen Raums, 2012, S. 29 ff.;
- Cancik, Pascale: Stand und Entwicklung der Lärminderungsplanung in Deutschland, in: WiVerw 2012, 210-226;
- Cancik, Pascale: Stand und Entwicklung der Lärminderungsplanung in Deutschland, in: Kurt Faßbender/Wolfgang Köck (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen im Immissionsschutzrecht. Dokumentation des 17. Leipziger Umweltrechtlichen Symposiums des Instituts für Umwelt- und planungsrecht der Universität Leipzig und des Helmholtz-Zentrums für Umweltforschung – UFZ am 19. Und 20. April 2012, Baden-Baden, 2013, S. 65-86;
- Cancik, Pascale: Lärmaktionsplanung in Niedersachsen, in: NdsVBl 2013, 329-335;

- Cancik, Pascale, in: Landmann/Roemer, Umweltrecht, Bd. III (BImSchG), 2014, § 47d;
- Czajka, Dieter: Verfahrensfehler und Drittschutzrecht im Anlagenrecht, in: Czajka, Dieter/Hansmann, Klaus/Rebentisch, Manfred (Hrsg.), Immissionsschutzrecht in der Bewährung – 25 Jahre Bundes- Immissionsschutzgesetz. Festschrift für Gerhard Feldhaus zum 70. Geburtstag, Heidelberg 1999, S. 507-521;
- Danwitz, Thomas von: Gestaltungsfreiheit des Verordnungsgebers - Zur Kontrolldichte verordnungsgeberischer Entscheidungen, 1989,
- Danwitz, Thomas von: Zum Einfluß des Gemeinschaftsrechts auf die mitgliedstaatliche Verfahrensautonomie, in: JZ 1999, 198–200;
- Dolde, Klaus-Peter: Immissionsschutzrechtliche Probleme der Gesamtlärbewertung, in: Dolde u.a. (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel - Bilanz und Perspektiven aus Anlass des 25-jährigen Bestehens der Gesellschaft für Umweltrecht (GfU), 2001, S. 451-472;
- Ekardt, Felix/Pöhlmann, Katharina: Europäische Klagebefugnis: Öffentlichkeitsrichtlinie, Klagerechtsrichtlinie und ihre Folgen, in: NVwZ 2005, 532-534;
- Enders, Christoph: Der Beitrag des Sächsischen Obergericht zur Dogmatik des subjektiven öffentlichen Rechts, in: Siegfried Reich (Hrsg.), Festschrift zum 100-Jährigen Jubiläum des Sächsischen Obergerichtes 2002, S. 167-193;
- Engel, Rüdiger: Aktuelle Fragen des Lärmschutzes: Lärmaktionsplanung, in: NVwZ 2010, 1191-1199;
- Engel, Rüdiger: Aktuelle Rechtsfragen der Lärmaktionsplanung, in: GfU (Hrsg.), Dokumentation zur 33. wissenschaftlichen Fachtagung der GfU e.V., Berlin 2009, 2010, S. 95 ff.
- Epiney, Astrid: Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten in Europa, in: EurUP 2006, 242-251;
- Erbguth, Wilfried: Zum Bodenschutz aufgrund der neu gefaßten Vorschriften über Luftreinhalteplanung, in: BayVBl. 1993, 97–101;
- Faßbender, Kurt: Neues zum Anspruch des Bürgers auf Einhaltung des europäischen Umweltrechts - Zugleich Anmerkung zum Feinstaub-Urteil des EuGH Rs. C-237/07 - Dieter Janecek/ Freistaat Bayern, in: EuR 2009, 400-409;
- Feldmann, Franz-Josef: Wandel im Lärmschutz - Die Umgebungslärmrichtlinie und ihre Umsetzung in deutsches Recht, in: ZUR 2005, 352-358;
- Fickert, Hans Carl: Die Umgebungslärmrichtlinie der EU und ihre Umsetzung in deutsches Recht im Verhältnis zum Lärmschutz beim Bau von Verkehrswegen aus der Sicht eines kritischen Praktikers, in: DVBl 2004, 1253-1264;
- Fickert, Hans Carl: Worauf müssen sich die Gemeinden bei der Umsetzung der Umgebungsrichtlinie der EU in deutsches Recht einstellen?, in: BauR 2004, 1559-1567;
- Fickert, Hans Carl: Zum Einfluss der in Deutsches Recht umgesetzten Umgebungslärm-Richtlinie der EU auf die Lärmsituation in den Gemeinden und auf die Bürger – Zugleich ein kritischer Beitrag zur heutigen Lärmschutzproblematik, in: BauR 2006, 920-937
- Fonk, Christian: Das subjektiv-öffentliche Recht auf ordnungsgemäße Luftreinhalteplanung, in: NVwZ 2009, 69-74;
- Gellermann, Martin: Beeinflussung des bundesdeutschen Rechts durch Richtlinien der EG, Köln 1994;
- Gärditz, Klaus F., in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht I [Stand: 2011], UVPG § 14b;
- Götz, Volkmar: Europarechtliche Vorgaben für das Verwaltungsprozessrecht, in: DVBl 2002, 1-7;
- Guttenberg, Ulrich: Unmittelbare Außenwirkung von Verwaltungsvorschriften? – EuGH, NVwZ 1991, 866 und 868, in: JuS 1993, 1006–1011;
- Halfmann, Ralf: Entwicklungen des Verwaltungsrechtsschutzes in Deutschland, Frankreich und Europa, in: VerwArch 91 (2000), S. 74-99.
- Halama, Günter: Lärmschutz an Straßen - eine Rechtsprechungsanalyse, in: VBIBW 2006, 132-137;
- Halama, Günter/Stüer, Bernhard: Lärmschutz in der Planung, in: NVwZ 2003, 137-144;
- Halama, Günter, in: Jörg Berkemann/Günter Halama, Handbuch zum Recht der Bau- und Umweltrichtlinien, 2. Aufl. Bonn 2011.
- Hansmann, Klaus/Röckinghausen, Marc, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht Bd. III, § 47d (Stand Juni 2005).
- Hansmann, Klaus, Rechtsprobleme bei der Bewertung von Lärm, in: NuR 1997, 53-59;
- Hansmann, Klaus, 34. BImSchV, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Bd. IV, 2.34 (Stand April 2006);
- Hansmann, Klaus: Rechtsprobleme der Lärminderungsplanung, in: Führ/Wahl/Wilmowsky (Hrsg.), Umweltrecht und Umweltwissenschaft. Festschr. f. E. Reh binder, Berlin 2007, S. 331 ff.;
- Heinrichs, Eckhart/Joswig, Jörg, Abschlussbericht Ruhige Gebiete zur Lärmaktionsplanung in München vom 5.1.2012, in: www.stmuv.bayern.de.
- Heitsch, Christian, in: Michael Kotulla (Hrsg.), BImSchG (Stand: Dez. 2007), § 47d;
- Henneke, Hans-Günter: Verpflichtung der Kommunen zur Ausführung neuer oder erweiterter Sozialleistungstatbestände durch den Bund? - Anmerkungen zur Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der FDP-

- Fraktion zum kommunalen Aufgabenübertragungsverbot am Beispiel der Weihnachtsbeihilfe, in: ZG 2007, 21-36;
- Henneke, Hans-Günter, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, GG, 12. Aufl. (2011), Art. Rn. 45
- Hermann, Nikolaus, in: GK-BImSchG (Stand: Dez. 2006), § 47
- Himmelman, Steffen: Abwehr- und Sanierungsansprüche bei Verkehrslärmimmission, in: VA 2000, 139-143;
- Holm, Bernhard: Die Bedeutung der EU-Umgebungslärmrichtlinie für die Bundesstraßen, in: NuR 2003, 144-149;
- Hölscheidt, Sven: Abschied vom subjektiv-öffentlichen Recht ? – Zur Wandelung der Verwaltungsrechtsdogmatik unter dem Einfluss des Gemeinschaftsrechts, in: EuR 2001, 376-396;
- Hornfischer, Felix: Die Insolvenzfähigkeit von Kommunen, 2010;
- Ingold, Albert: Das Aufgabenübertragungsverbot aus Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG als Hindernis für die bauplanungsrechtliche Gesetzgebung des Bundes?, in: DÖV 2010, 134-139;
- Jäcker-Cüppers, Michael/Stenschke, Reiner: Straßenverkehrslärm - Hauptquelle von Störungen im Wohnumfeld - Beeinträchtigungen, Rechtsschutz und Minderungsmaßnahmen, in: BBauBl 2000, Nr. 12, 34;
- Jarass, Hans D.: Neues von den Schwierigkeiten des Verkehrsimmissionsschutzes, in: Immissionsschutzrecht in der Bewährung - 25 Jahre Bundes- Immissionsschutzgesetz (Festschrift für Gerhard Feldhaus zum 70. Geburtstag) 1999, 235-248;
- Jarass, Hans D.: BImSchG, 10. Aufl. 2013, § 47e Rn. 29;
- Jarass, Hans D.: Luftqualitätsrichtlinien der EU und die Novellierung des Immissionsschutzrechts, in: NVwZ 2003, 257-266;
- Kahl, Wolfgang/Schmidt, Reiner: Neuere höchstrichterliche Rechtsprechung zum Umweltrecht, in: JZ 2006, 125-140;
- Karkaj, Moradi: Die Gesamtlärbewertung im Immissionsschutzrecht, 2008;
- Kirchhoff, Henrik: Individualrechtsschutz im Europäischen Gemeinschaftsrecht – Unter Berücksichtigung der Geltendmachung von Umweltinteressen, Baden-Baden 2005;
- Klinger, Remo/Löwenberg, Fabian: Rechtsanspruch auf saubere Luft? – Die rechtliche Durchsetzung der Luftqualitätsstandards der 22. Verordnung zum Bundes-Immissionsschutzgesetz am Beispiel der Grenzwerte für Feinstaub, in: ZUR 2005, 169-176 (171);
- Kloepfer, Michael et al, Leben mit Lärm? – Risikobeurteilung und Regulation im Verkehrsbereich, Heidelberg 2006;
- Kment, Martin: Umweltprüfung bei der Aufstellung von Flächennutzungsplänen und Landschaftsplänen - Überlegungen zur Verfahrensintegration, in: UPR 2007, 85-90;
- Koch, Hans-Joachim/Mengel, Constanze: Örtliche Verkehrsregelungen und Verkehrsbeschränkungen, in: NuR 2000, 1-8;
- Koch, Hans-Joachim: Aktuelle Probleme des Lärmschutzes, in: NVwZ 2000, 490-501;
- Köck, Wolfgang: in: Ludger Giesberts/Michael Reinhardt, BeckOK Umweltrecht, § 47 BImSchG;
- Krämer, Ludwig: Zur innerstaatlichen Wirkung von Umwelt-Richtlinien der EWG, in: WiVerw 1990, 138-161;
- Krautzberger, Michael: Der Beitrag der städtebaulichen Verträge zur Lösung von städtebaulichen Problemen des Lärmschutzes, in: UPR 2009, 213-216;
- Krautzberger, Michael, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 12. Aufl. 2013, § 1
- Kröner, Anna: Effektivitätsanforderungen an die Lärmaktionsplanung - Straßenverkehrslärm in Ballungsräumen und an Hauptverkehrsstraßen, Diss. 2010 (veröffentlicht 2014);
- Kröner, Anna: Der Bürger als Akteur oder Statist der Lärmaktionsplanung- Ansprüche auf Planerstellung und Öffentlichkeitsbeteiligung, in: UPR 2013, 89-94;
- Krings, Michael: Die Klagbarkeit europäischer Umweltstandards im Immissionsschutzrecht, in: UPR 1996, 89-94;
- Kube, Hanno, in: Volker Epping/Christian Hillgruber (Hrsg.), GG, 2009, Art. 104a;
- Kupfer, Dominik: Die Aufstellung von Lärmaktionsplänen in interkommunaler Zusammenarbeit, in: VBIBW 2011, 128-136;
- Kupfer, Dominik: Lärmaktionsplanung - Effektives Instrument zum Schutz der Bevölkerung vor Umgebungslärm? - Eine Klärung drängender Rechtsfragen, in: NVwZ 2012, 784-791;
- Kupfer Dominik/Wetzels, Melanie/Wahl, Wolfgang, in: Ministerium für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg (Hrsg.), Strategie für einen lärmarmen Verdichtungsraum – Leitfaden zur Aufstellung von Lärmaktionsplänen in interkommunaler Zusammenarbeit, 2011;
- LAI AG Lärmaktionsplan, LAI-Hinweise zum Lärmaktionsplan (Entwurf der aktualisierten Fassung - Fassung vom 18.6.2012);
- Lecheler, Helmut: Europarechtliche Vorgaben für die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Rechtsschutz im deutschen Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrecht, in: GewArch 2005, 305-312;

- Lehmig, Bernd/Diekmann, Horst/Heinrichs, Eckart/Bison, Lars/Janßen, Antje/Volpert, Michael: Lärmaktionsplan Berlin, in: Lärmbekämpfung 2009, 97 ff.;
- Masing, Johannes: Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts – Europäische Impulse für eine Revision der Lehre vom subjektiven-öffentlichen Recht, Berlin 1997;
- Meßerschmidt, Klaus: Europäisches Umweltrecht, 2011;
- Michler, Hans-Peter: Rechtsprobleme des Verkehrsimmissionsschutzes, 1993;
- Michler, Hans-Peter: Lärmsummationen, in: VBIBW 2004, 361-370;
- Michler, Hans-Peter: Lärmsummation als Anforderung der Umweltprüfung, in: Mitschang, Fach- und Rechtsfragen des Lärmschutzes – Bauleitplanung, Fachplanung und Zulassung von Bauvorhaben, 2010, S. 185 – 219;
- Michler, Hans-Peter: Straßenlärmminderung als kommunale (Pflicht?-)Aufgabe, in: BWGZ 2013, 254-261;
- Mitschang, Stephan: Die Umgebungslärmrichtlinie und ihre Auswirkungen auf die Regional- und Bauleitplanung, in: ZfBR 2006, 430-442;
- Mitschang, Stephan: Restriktionen europäischer Richtlinien für die kommunale Planungshoheit, in: ZfBR 2006, 642-654;
- Möckel, Stefan/Köck, Wolfgang: Chancen des europäischen Umweltplanungsrechts für die kommunale Umweltentwicklungsplanung, in: UPR 2007, 241-246;
- Müggenborg, Hans-Jürgen/Duikers, Jan: Die Direktwirkung von Richtlinien der EU im Immissionsschutzrecht, in: NVwZ 2007, 623-63;
- Nass, Klaus Otto: Die deutschen Kommunen in der Europäischen Union, in: Götz Frank/Heinrich-Wilhelm Langrehr (Hrsg.), Die Gemeinde. Festschrift zum 70. Geburtstag von Heiko Faber, Tübingen 2007, S. 57;
- Nierhaus, Michael: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, (1998), Art. 80 GG;
- Nowak, Carsten: Das Verhältnis zwischen zentralem und dezentralem Individualrechtsschutz im Europäischen Gemeinschaftsrecht, in: EuR 2000, 724-742;
- Nozon, Steffen: LMP = LAP + x - Praxiserfahrungen mit der Lärminderungsplanung in Rostock, in: Lärmbekämpfung, Bd. 3 (2008), S. 108-113;
- Ortscheid, Jens/Wende, Heidemarie: Lärm - Erfassung und Bewertung, in: ZUR 2002, 185-189;
- Paetow, Stefan: Lärmschutz in der aktuellen höchstrichterlichen Rechtsprechung, in: NVwZ 2010, 1184-1190;
- Peine, Franz-Joseph: Gesetz und Verordnung – Bemerkungen zu aktuellen Fragen eines problematischen Verhältnisses, in: ZG 3 (1988), S. 121-140;
- Pieroth, Bodo: in: Hans Dieter Jarass/Bodo Pieroth, GG, 11. Aufl. (2011), Art. 104a;
- Philipp-Gerlach, Ursula/Hensel, Joy: Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm, in: ZUR 2004, 329-334;
- Prümm, Hans Paul: Rechtsgrundlagen kommunaler Lärmschutzmaßnahmen, in: VR 1989, 155-161;
- Ramsauer, Ulrich, in: AK-GG, 3. Aufl. 2001, Art. 80;
- Rebler, Adolf: Verkehrsbeschränkungen aus Gründen des Immissionsschutzes, in: SVR 2005, 211-217;
- Rehbinder, Eckard: Rechtsgutachten über die Umsetzung der 22. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, Juli 2004, Rn. 66, abrufbar unter www.stadtklima-stuttgart.de;
- Repkewitz, Ulrich: Probleme der Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie, in: VBIBW 2006, 409-417;
- Richard, Jochen: Aufstellung von Lärmaktionsplänen – Rückblick nach vorne: Was können wir lernen?, in: Lärmbekämpfung 2009, 108 ff.;
- Röckinghausen, Marc: Luftqualitätsplanung: Stand, Erfahrungen, Probleme, in: I+E 2012, 188-193;
- Ruffert, Matthias: Subjektive Rechte im Umweltrecht der EG, unter besonderer Berücksichtigung ihrer prozessualen Durchsetzung, Heidelberg 1996;
- Ruthig, Josef: Transformiertes Gemeinschaftsrecht und die Klagebefugnis des § 42 Abs. 2 VwGO, in: BayVBl 1997, 289-298;
- Rupp, Hans Heinrich: Zur Frage der Außenwirkung von Verwaltungsvorschriften, in: JZ 1991, 1034-1035;
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), Sondergutachten „Umwelt und Gesundheit“, Stuttgart 1999 (= BTags-Drs.14/2300);
- Scheidler, Alfred: Lärmkartierung und Lärmaktionsplan: Neue gemeindliche Aufgaben nach den jüngsten Änderungen im Bundes-Immissionsschutzgesetz, in: KommunalPraxis BY 2005, 378-382;
- Scheidler, Alfred: Neue Aufgaben für die Gemeinden durch die Neuregelungen im BImSchG zur Lärminderungsplanung, in: DVBl 2005, 1344-1351;
- Scheidler, Alfred: Strategische Umweltprüfung für Lärmaktionspläne, in: NuR 2005, 628-634;
- Scheidler, Alfred: Die Neuregelungen im Bundes-Immissionsschutzgesetz zur Lärminderungsplanung, in: UPR 2005, 423- 423-427;
- Scheidler, Alfred: Die Lärminderungsplanung im Gesetzesentwurf zur Umsetzung der EU-Umgebungslärmrichtlinie, in: UPR 2005, 247-253;
- Scheidler, Alfred: Der Schutz ruhiger Gebiete gegen Zunahme von Lärm, in: NWVBl 2007, 245-249;
- Scheidler, Alfred: Der Begriff des Umgebungslärms im neuen Sechsten Teil des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, in: Immissionsschutz 2007, 31-35;

- Scheidler, Alfred: "Umgebungslärm" als Gegenstand der Lärminderungsplanung, in: KommunalPraxis spezial 2010, 16-21;
- Scheidler, Alfred: Die Bedeutung von Plänen des Immissionsschutzrechts für die gemeindliche Bauleitplanung als Umweltplanung, in: Immissionsschutz 2012, 132-137;
- Scheidler, Alfred: Pläne des Umweltschutzes und Erhaltung der bestmöglichen Luftqualität als Abwägungsbe-
lange in der Bauleitplanung, in: UPR 2012, 241-247;
- Scheidler, Alfred/ Tegeder, Klaus, in: Gerhard Feldhaus (Hrsg.), Bundesimmissionsschutzrecht, Bd. 1 – Teil II
(Stand Juli 2013), BImSchG § 47e Rn. 8 (Stand: Mai 2007);
- Schink, Alexander: Immissionsschutz in der Bauleitplanung, in: UPR 2011, 41-50
- Schlacke, Sabine: Das neue Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, in: NuR 2007, 8-16;
- Schmidt, Alexander: Entwicklung der Lärminderungsplanung, in: UPR 1995, 379-385;
- Schmidt-Preuß, Matthias: Integrative Anforderungen an das Verfahren der Vorhabenzulassung – Anwendung
und Umsetzung der IVU-Richtlinie, in: NVwZ 2000, 252-260;
- Schoch, Friedrich: Individualrechtsschutz im deutschen Umweltrecht unter dem Einfluß des Gemeinschafts-
rechts, in: NVwZ 1999, 457-467;
- Schomerus Thomas/ Busse, Jan: Zur Umsetzung der Richtlinie über die Strategische Umweltprüfung in das
deutsche Recht, in: NordÖR 2005, 398-405;
- Schulze-Fielitz, Helmuth: Rechtsfragen der Durchsetzung von Luftreinhalte- und Lärminderungsplänen, in:
UPR 1992, 41-47;
- Schulze-Fielitz, Helmuth: Aktuelle Grundprobleme des Verkehrsimmissionsschutzes, in: Verw 26, 515-544
(1993);
- Schulze-Fielitz, Helmuth: Lärmschutz bei der Planung von Verkehrsvorhaben, in: DÖV 2001, 181-191;
- Schulze-Fielitz, Helmut: Der Raum als Determinante im Immissionsschutzrecht, in: Horst Dreier/Hans For-
kel/Klaus Laubenthal (Hrsg.), Raum und Recht. Festschrift 600 Jahre Würzburger Juristenfakultät, Berlin 2002,
S. 707-731;
- Schulze-Fielitz, Helmuth: Umgebungslärm als neuartige rechtliche Herausforderung, in: Reinhard Hendler
u.a.(Hrsg.), Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2008, Berlin 2008, S. 7-53 (JbUTR 2008, 7-53);
- Schulze-Fielitz, Helmuth: Verkehrslärmschutz und Bauleitplanung - unter veränderten umweltrechtlichen Rah-
menbedingungen, in: UPR 2008, 401-410;
- Schulze-Fielitz, Helmuth: Brauchen wir eine Verordnung zur Lärmaktionsplanung?, in: NuR 2009, 687-693;
- Schulze-Fielitz, Helmut, in: Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), GK-BImSchG, Stand: Sept. 2011, § 47 d;
- Schulze-Fielitz, Helmuth: Richterrechtliche Kontrollmaßstäbe für Verkehrslärmprognosen und für die Begren-
zung von Maßnahmen aktiven Lärmschutzes, in: Verw 2014, 243-262.;
- Schwarze, Jürgen: Europäische Rahmenbedingungen für die Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: NVwZ 2000, 241-
252;
- Siekmann, Helmut, in: Michael Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl., 2011, Art. 104 a;
- Silagi, Michael: Zu den Grenzen des Verkehrslärmschutzes, in: UPR 1997, 272-278;
- Söhnlein, Bernd: Die Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie in deutsches Recht, in: NuR 2006, 276-279;
- Sparwasser, Reinhard: Rechtsschutz im Luftqualitätsrecht gegen Feinstaubbelastung, in: ZUR 2006, 424-426;
- Sparwasser Reinhard/Engel, Rüdiger: Aktionspläne des Luftreinhalte- und Lärmschutzrechts im Spannungsfeld
zwischen deutschem und europäischem Recht, in: NVwZ 2010, 1513-1520;
- Steenbuck, Michael: Anspruch auf Verkehrsbeschränkung zum Schutz vor Feinstaub?, in: NVwZ 2005, 770-
772;
- Steiling, Ronald: Mangelnde Umsetzung von EG-Richtlinien durch den Erlaß und die Anwendung der TA Luft,
in: NVwZ 1992, 134-137;
- Steiner, Udo: Innerstädtische Verkehrslenkung durch verkehrsrechtliche Anordnungen nach § 45 StVO, in: NJW
1993, 3161-3165;
- Steiner, Udo: Rechtsprobleme hoheitlicher Eingriffe in den Innenstadtverkehr, DVBl 1992, 1561-1567;
- Stettner, Rupert, in: Carl Hermann Ule/Hans-Werner Laubinger, BImSchG (Stand: Okt. 2006), §§ 47d;
- Stöcker-Meier, Elke: Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie in Nordrhein-Westfalen, in: KommunalPraxis
spezial 2010, 46-51;
- Storost, Ulrich: Lärmschutz in der Verkehrswegeplanung, in: DVBl 2013, 281-287;
- Strube, Bernhard: Verkehrsbeschränkungen zum Schutz vor Lärm, in: ZfSch 2003, 110-113;
- Tegtbauer, Tatjana, in: Kurt Kodal, Straßenrecht, 7. Aufl. (2010), Kap. 13;
- Tiedemann, Jens: Bindungswirkung von Verwaltungsvorschriften, in: JuS 2000, 726-727;
- Trute, Hans-Heinrich: Das Planungsinstrumentarium des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, in: Hans-Joachim
Koch/Rainer Lechelt (Hrsg.), Zwanzig Jahre Bundes-Immissionsschutzgesetz. 1994, S.155-184;
- Umweltbundesamt, Fachliche Stellungnahme zu „Study on the implementation of the Environment Noise Direc-
tive 2002/49/EG“, Milieu Ldt. (Belgien) vom 26.1.2011;

- Umweltbundesamt (Hrsg.), Lärmbilanz 2010 Untersuchung der Entscheidungskriterien für festzulegende Lärm-minderungsmaßnahmen in Lärmaktionsplänen nach der Umgebungslärmrichtlinie 2002/49/EG, 2011 (Texte 78/2011);
- Vallendar, Willi: Sanierungsansprüche im Bereich der Verkehrswegeplanung - ein juristisches Märchen zu Ehren eines märchenhaften Juristen -, in: Immissionsschutzrecht in der Bewährung - 25 Jahre Bundes- Immissions-schutzgesetz (Festschrift für Gerhard Feldhaus zum 70. Geburtstag) 1999, 249-262;
- Vallendar, Willi: Verkehrslärmschutz im Spiegel der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, in: UPR 2001, 171-176;
- Verwiebe, Ralf: Umweltprüfungen auf Plan- und Programmebene - Rechtliche Grundlagen der Strategischen Umweltprüfung und FFH-Verträglichkeitsprüfung in der Fachplanung, Diss. 2008, S. 202 ff.;
- Waechter, Kay: Subjektive Rechte im Baugesetzbuch (EAG-Bau) aufgrund von Gemeinschafts- und Völker-recht?, in: NordÖR 2006, 140-146;
- Wegener, Bernhard: Vollzugskontrolle durch Klagerechte vor mitgliedstaatlichen Gerichten, in: Gertrude Lübbe-Wolff (Hrsg.), Der Vollzug des europäischen Umweltrechts, Berlin 1996, S. 145-175;
- Welge, Axel: Lärmschutz in den Städten, in: KommunalPraxis spezial 2010, 12-15;
- Wiesner, Helmut: Kampf dem Lärm. EU-Umgebungslärmrichtlinie und ihre Folgen vor Ort, in: StG 2003, 100-102;
- Wilke, Dieter, in: v. Mangoldt/Klein, GG, 5. Aufl., Art. 80 Anm. XII 1;
- Witting, Bertold, in: Hermann Müller/Gerhard Schulz (Hrsg.), FStrG, 2008, § 8;
- Willand Achim/ Buchholz, Georg: Feinstaub: Die ersten Gerichtsentscheidungen, in: NJW 2005, 2641-2645;
- WHO (Europe)/IRC (EU), Hrsg., Burden of disease from environmental noise. Quantification of healthy life years lost in Europe, Kopenhagen, 2011;
- Wu, Mei: Öffentlichkeitsbeteiligung an umweltrechtlichen Fachplanungen, Diss. 2013, S. 68 f., 69 ff., 236 f.
- Wysk, Peter, in: Ludger Giesberts/Michael Reinhardt, BImSchG (Beck-Online-Kommentar), § 47f (Stand 2013);
- Ziekow, Jan, in: Helge Sodan/Jan Ziekow, VwGO, 4. Aufl., 2014, § 47.