

**„Papiertigern Zähne verleihen“**

**Durchsetzung von Maßnahmen aus kommunalen  
Lärmaktionsplänen durch Gemeinden, Umweltverbände  
und Betroffene im Zuständigkeitsbereich der  
Straßenverkehrsbehörden**

Eine Untersuchung möglicher Rechtsansprüche aus kommunaler Lärmaktionsplanung im Lichte ihrer „praktischen Wirksamkeit“ sowie des kommunalen Selbstverwaltungsrechts unter besonderer Berücksichtigung der bislang hierzu ergangenen Rechtsprechung

*How municipalities, environmental associations and affected persons can enforce measures from local noise action plans in the field of road traffic authority competence –  
a survey of potential legal claims on the grounds of local noise action planning in light of its “practical effectiveness” and the municipalities’ right to self-government with focus on previously issued jurisdiction*

## **Masterarbeit im Studiengang**

### **LL.M. Nachhaltigkeitsrecht – Energie, Ressourcen, Umwelt**

Leuphana Universität Lüneburg

Professional School

Lehrstuhl: Prof. Dr. Thomas Schomerus

Wintersemester 2020/2021

#### **Prüfer:**

1. Prof. Dr. Dr. H.c. (GTU Tiflis) Thomas Schomerus, RiOVG
2. Prof. Dr. Remo Klinger, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht

*Diese wissenschaftliche Arbeit stellt die erfolgreiche Abschlussarbeit des Verfassers im o. g. Studiengang dar. Ihm wurde daraufhin von der Leuphana Universität Lüneburg der Titel Master of Laws (LL.M.) verliehen.*

**Kontakt zum Verfasser:** [georgkleine@posteo.de](mailto:georgkleine@posteo.de)

Meiner Tochter

## **Gliederung**

Abstract .....	2
Inhaltsverzeichnis .....	6
Abkürzungsverzeichnis .....	11
Kapitel I .....	15
Kapitel II .....	25
Kapitel III .....	51
Kapitel IV .....	130
Literaturverzeichnis .....	142
Rechtsprechungsverzeichnis .....	162

## Abstract

Der **Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg** (VGH BW) hat im Jahr 2018 in einer aufsehenerregenden Entscheidung Gemeinden einen gerichtlich durchsetzbaren Anspruch gegen das Land als Rechtsträger der zuständigen Straßenverkehrsbehörde auf Umsetzung lärmaktionsplanerisch festgelegter Maßnahmen zuerkannt.<sup>1</sup> Dieser ergebe sich aus der Zugehörigkeit der Lärmaktionsplanung zum kommunalen Selbstverwaltungsrecht. Eine rechtmäßige Lärmaktionsplanung reduziere dabei das fachrechtlich bestehende Maßnahmeermessen der planvollziehenden Fachbehörde auf null.

Durch dieses Urteil könnte – am Beispiel des Straßenverkehrs – ein **neues Kapitel im Recht der Lärminderungsplanung** aufgeschlagen worden sein: die **gerichtliche Durchsetzbarkeit von Maßnahmen aus Lärmaktionsplänen** durch Gemeinden, lärm betroffene Bürger\_innen und Umweltverbände. Denn bislang war Stand der Rechtsprechung, dass das Recht der Lärminderungsplanung *keine* subjektiv-öffentlichen Rechte auf Ergreifung von Lärmschutzmaßnahmen gewähren soll. Die vom VGH BW angenommene „mittelbare“ Außenwirkung der Lärmaktionspläne stellt insofern ein Novum dar. Das Gerichtsurteil bedarf wegen seiner möglicherweise weitreichenden Konsequenzen zunächst einer genaueren Analyse. Sollte dem VGH BW im Ergebnis zuzustimmen sein, müsste anschließend auf verschiedene Rechtsschutzaspekte eingegangen werden, zu deren Ergründung die Entscheidung Anlass gibt.

Insgesamt bietet sich folgende Vorgehensweise an:

1. Zur rechtlichen Einordnung der im Urteil und seiner Analyse erfolgenden Abgrenzungen ist zunächst eine zusammenfassende Darstellung der Rechtsgrundlagen der Lärmaktionsplanung als Instrument des gebietsbezogenen Immissionsschutzes und ihrer **unionsrechtlichen Hintergründe** unabdinglich. Vorbereitend ist außerdem auf bereits **anerkannte Rechtsansprüche auf Lärmschutz** im Kontext des Straßenverkehrs einzugehen. Ebenfalls sind die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Rechtsprechung des VGH BW zu darzulegen.

2a. Es ist sodann zu prüfen, ob diese die Rechtslage in Baden-Württemberg betreffende Gerichtsentscheidung auch für andere Bundesländer Geltung beanspruchen kann. Beim kommunalen Selbstverwaltungsrecht handelt es sich zwar um ein verfassungsgemäß bundesweit einheitliches Recht der Gemeinden, dieses wird jedoch durch die (Landes-) Gesetze näher

---

<sup>1</sup> VGH BW, Urt. v. 17.07.2018 – 10 S 2449/17 –, juris (aus Gründen der Übersichtlichkeit wird bei weiteren Bezugnahmen fortlaufend auf diese Fn. verwiesen)

geregelt (vgl. Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG). Bei einer tatsächlichen Verortung der **Lärmaktionsplanung** im Teilbereich der **Planungshoheit** als Gegenstand des kommunalen **Selbstverwaltungsrechts** wäre allerdings nicht nur die Zuständigkeitsbestimmung § 47e Abs. 1 Hs. 1 Alt. 1 BImSchG rein deklaratorischer Natur, sondern zudem der Landesrechtsvorbehalt in § 47e Abs. 1 Hs. 1 Alt. 2 BImSchG verfassungskonform auszulegen, soweit der vom Bundesverfassungsgericht näher konturierte sog. **Kernbereich** des Selbstverwaltungsrechts betroffen ist.

Dies erfordert eine Auseinandersetzung mit der Frage, ob und, wenn ja, unter welchen Voraussetzungen die Lärmaktionsplanung landesrechtlich dem Aufgabenbereich der Gemeinden entzogen werden kann. So ist etwa in **Hessen** die Lärmaktionsplanung eindeutig im **Zuständigkeitsbereich von Landesbehörden** verortet. Von einem Aufgabenzug muss neben Hessen aber auch in **Bayern** ausgegangen werden, wo die Zuständigkeit zwar grundsätzlich bei den Gemeinden liegt, für die Festlegung umzusetzender Maßnahmen jedoch eine qualifizierte Beteiligung staatlicher Behörden in Gestalt eines **Einvernehmensvorbehalts** vorgesehen ist und die Gemeinden – im übertragenen Wirkungskreis tätig – der **Fachaufsicht** unterliegen.

Eine auf § 47e Abs. 1 Hs. 1 Alt. 2 BImSchG gründende landesgesetzliche Zuständigkeitsregelung in Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie 2002/49/EG (ULR) muss jedoch nicht nur Verfassungsrecht beachten. Zu denken ist hier bereits an eine ausreichende Berücksichtigung des unionsrechtlichen Ursprungsprinzips aus Art. 191 Abs. 2 S. 2 AEUV. Jedenfalls für Bayern könnte schwerpunktmäßig fraglich sein, ob die mit dem Einvernehmensvorbehalt faktisch verbundene „Zuständigkeitsteilung“ den unionsrechtlichen Anforderungen des „**effet utile**“ genügt. Denn mit ihr könnte schließlich einhergehen, dass der Rechtsträger der später planausführenden Behörden kommunale Lärmaktionspläne vorab nach eigenen Vorstellungen anpasst, wenn nicht gar „verwässert“. Dies jedoch könnte die Effektivität der Lärmaktionsplanung und ihrer Umsetzung erheblich schmälern.

2b. Ist unabhängig von landesgesetzlichen Ausgestaltungen ein subjektiv-öffentliches Recht einer Gemeinde auf Maßnahmenumsetzung zu bejahen, muss beleuchtet werden, wie weit der hiermit korrespondierende **Umsetzungsanspruch** reicht. Dabei ist die ständige **Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts** (BVerwG) im Hinterkopf zu behalten, wonach § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO allenfalls einen Anspruch auf ermessensfehlerfreies verkehrsregelndes Einschreiten gewähren soll. Dies führt zur Frage, ob und inwieweit im Rahmen der Umsetzung kommunaler Lärminderungspläne ein **Handlungsspielraum der mit dem Planvollzug betrauten Fachbehörden** verbleibt. Gelangt man zu dem Ergebnis, dass § 47 d Abs. 6 i. V. m. § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG eine Umsetzung der Lärmaktionspläne (nur) nach

Fachrecht vorsieht, stünde den Straßenverkehrsbehörden nach § 45 StVO als zentraler Maßnahmennorm grundsätzlich ein Ermessen bzgl. der Umsetzung kommunaler Lärmaktionsplanung zu. **Rechtmäßige Lärmaktionspläne** könnten aber – in Übereinstimmung mit dem VGH BW auch bei lediglich verwaltungsinterner Bindung – **ermessensreduzierende Wirkung** haben. Nur unter diesen Voraussetzungen werden Gemeinden von Straßenverkehrsbehörden im Anwendungsbereich des § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO verlangen können, lärmaktionsplanerisch festgelegte Maßnahmen umzusetzen.

3. Wenn – wie der VGH BW ausführt – der planausführenden Behörde kein Maßnahmeeremessen mehr zusteht, stellt sich die Frage, ob eine solche Ermessensreduzierung auf null auch **Auswirkungen auf den Rechtsschutz lärm betroffener Bürger\_innen** haben könnte. Dies setzt voraus, dass auch diesen ein Anspruch auf eine entsprechende ermessensfehlerfreie Entscheidung der Straßenverkehrsbehörde einzuräumen ist.

Der Schwerpunkt der Untersuchung muss hier die **Erörterung eines subjektiv-öffentlichen Rechts** betreffen, wobei angesichts der Untersuchungszielsetzung ausschließlich Normen des Straßenverkehrsrechts mit subjektiv-rechtlichen Wirkungen in den Blick zu nehmen sind. Auch hier könnte letztlich die **höchstrichterliche Rechtsprechung** zu den subjektiv-rechtlichen Wirkungen des **§ 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO** das entscheidende Puzzlestück liefern.

Das BVerwG hat für diese zentrale Anspruchsnorm des Straßenverkehrsrechts in Lärmschutzangelegenheiten allerdings hohe Voraussetzungen – insbesondere eine **Unzumutbarkeitschwelle** – geschaffen. So wird es insbesondere darum gehen, ob aus umgebungs-lärmbezogener Sicht neue **Unzumutbarkeitskriterien** zu entwerfen sind. Bei der Erörterung der Kriterien eines Anspruchs auf Umsetzung lärmaktionsplanerisch festgelegter Maßnahmen durch die Straßenverkehrsbehörde stellt sich die Frage, ob nach dem „**effet utile**“ der ULR – unter Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips aus Art. 191 Abs. 2 S. 2 AEUV – der **Gesundheitsschutz auf ein Vorsorgeniveau vorgelagert** sein könnte. Insbesondere für **Bewohner ruhiger Gebiete i. S. d. ULR** könnte die Zumutbarkeitsschwellen-Rechtsprechung des BVerwG bedeutsam sein, da ihr zufolge auch gebietsbezogene Besonderheiten bei der Bewertung einer ggf. anspruchsauslösenden Lärmsituation Berücksichtigung finden müssen.

Ist man erst einmal so weit gekommen, würde sich wiederum die Frage der **Ermessensreduzierung** stellen. Hier wird es aber **keinen Unterschied** machen können, ob **Anspruchsinhaber** eine Gemeinde oder lärm betroffene Bürger\_innen sind. Unter Anwendung der Kriterien des VGH BW kann das fachliche Ermessen der Straßenverkehrsbehörde „lärmaktionsplanerisch“ jeweils regelmäßig auf null reduziert sein. Dies hätte zur Folge, dass lärm betroffenen

Bürger\_innen, ein subjektiv-öffentliches Recht vorausgesetzt, insofern **inhaltgleiche Umsetzungsansprüche** zuständen.

4. Die Durchsetzung umweltrechtlicher Bestimmungen ohne **Umweltverbände** erscheint gerade im gebietsbezogenen Immissionsschutz mit Blick auf die Luftreinhalteplanung undenkbar.

Jedenfalls nach **Anpassung des UmwRG an unionsrechtliche Vorgaben** könnte anerkannten Umweltverbänden ein **Anspruch** auf lärmaktionsplangemäße Maßnahmenumsetzung durch die Straßenverkehrsbehörde einzuräumen sein. Hierbei dürfen etwaige **Parallelen zur Luftreinhalteplanung** nicht außer Acht gelassen werden: Aus der **jüngsten Rechtsprechung des BVerwG**, aber auch des **Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen** – einerseits zur Umsetzung und Fortschreibung des Maßnahmenkatalogs von Luftreinhalteplänen im Anwendungsbereich des § 45 StVO und andererseits zur Auslegung des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4. u. 6 UmwRG – könnten insofern aussagekräftige Schlüsse gezogen werden.

Die im Vorfeld erörterten Ermessensbindungen lärmaktionsplanerischer Festlegungen für die planvollziehende Behörde determinieren auch hier die Reichweite eines sich inhaltlich nach fachgesetzlichen Anforderungen bestimmenden Anspruchs.

Der Schwerpunkt der Untersuchung wird hier daher in der Klärung liegen, ob verbindliche Einzelmaßnahmen aus einem Lärmaktionsplan nur dann einklagfähig sind, wenn dieser einer **(möglichen) Pflicht zur Durchführung einer strategischen Umweltprüfung** unterliegt. Auch ist der Frage nachzugehen, ob ein Anspruch auf Planvollzug eine vorherige **Beteiligung im Planaufstellungsverfahren** voraussetzt. Der EuGH-Rechtsprechung könnten auch mit Blick auf einen *maßnahmenbezogenen* Planvollzugsanspruch Maßgaben zur **völker- und unionsrechtskonformen Auslegung** deutscher Umsetzungsgesetze zu entnehmen sein.

5. Die Gesamtergebnisse der Untersuchung könnten **sowohl Anlass zu Vorlagen an den EuGH und Anträgen an deutsche Verfassungsgerichte** geben als auch weitere Vertiefungen erforderlich machen. Beides ist abschließend aufzuzeigen.



## Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	11
<b>Kapitel I <i>Einleitung</i>: Neue Wege im Lärmschutz</b> .....	15
<b>1. Ausgangslage</b> .....	15
1.1. Anlass und Motivation für die Untersuchung.....	15
1.2. Lärm als Umweltproblem.....	16
1.3. Staatliche Schutzpflichten.....	18
1.4. Straßenverkehrslärm im Fokus des Rechts.....	19
1.5. Neue Wege im Lärmschutz durch Lärminderungsplanung.....	19
1.5.1. Planerische Bewältigung des Umgebungslärms	
1.5.2. Unionsrechtliche Vorgaben	
1.5.3. Konfligierende Zuständigkeiten von Gemeinden und Straßenverkehrsbehörden	
<b>2. Zielsetzung der Untersuchung (Forschungsfrage)</b> .....	21
2.1. Überblick.....	21
2.2. Denkansatz.....	22
<b>3. Methodische Überlegungen</b> .....	22
<b>4. Gang der Untersuchung</b> .....	23
<b>Kapitel II <i>Darstellender Teil</i>: Lärmaktionsplanung als neues Lärmschutzinstrument im Kontext des Straßenverkehrsrechts</b> .....	25
<b>1. Unionsrechtlicher Rahmen der Lärmaktionsplanung und dessen mögliche Bedeutung für Rechtsschutzfragen</b> .....	25
1.1. Lärmmanagement.....	25
1.2. Ruhige Gebiete als neue Rechtsfigur.....	26
1.3. Für die Lärmaktionsplanung bedeutsame Auslegungs- und Rechtsprinzipien des Umweltrechts der Europäischen Union.....	27
1.3.1. "Effet utile" und Effektivitätsgebot	
1.3.2. Hohes Schutzniveau der EU-Umweltpolitik, Vorsorge- und Ursprungsprinzip	
<b>2. Gesetzliche Zuständigkeit für Lärmaktionsplanung im kommunalen Kontext</b> ..	30
<b>3. Die Umsetzung von Lärmaktionsplänen</b> .....	31
3.1. Zielrichtung der Maßnahme.....	31
3.2. Rückgriff auf fachgesetzliche Rechtsinstrumente und Zuständigkeiten.....	31
<b>4. Subjektiv-öffentliche Rechte im Kontext der Lärmaktionsplanung</b> .....	32
4.1. Prozessrechtliche Einordnung von Ansprüchen auf Maßnahmen aus einem LAP.....	32
4.2. Bestimmung subjektiv-öffentlicher Rechte nach der Schutznormlehre.....	33
4.3. Das Fehlen unionsrechtlicher Lärmgrenzwerte.....	34

4.4.	Wesentlicher Streitstand zu subjektiv-öffentlichen Rechten aus §§ 47a ff. BImSchG (in unionsrechtkonformer Auslegung) und aus unmittelbarer Anwendung der ULR .....	34
<b>5.</b>	<b>Ausgewählte Rechtsprechung zur Lärmaktionsplanung .....</b>	<b>36</b>
5.1.	Zur Frage subjektiv-öffentlicher Rechte aus den §§ 47a ff. BImSchG und der ULR .....	36
5.2.	Zur Frage eines Anspruchs auf Lärmschutz nach § 45 StVO im Kontext der Lärmaktionsplanung .....	37
5.2.1.	BVerwG: Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung aus § 45 StVO	
5.2.2.	VGH BW 2018: Ermessensreduzierung auf null durch LAP für straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen	
5.3.	Zur Zugehörigkeit der Lärmaktionsplanung zum kommunalen Selbstverwaltungsrecht.....	41
5.3.1.	Rechtsprechung des BVerfG und des BVerwG	
5.3.1.1.	<i>Zu den Gegenständen des kommunalen Selbstverwaltungsrechts</i>	
5.3.1.2.	<i>Zum gesetzlichen Entzug von Aufgaben aus dem kommunalen Selbstverwaltungsbereich</i>	
5.3.2.	Entwicklung in der Rechtsprechung	
5.3.3.	VGH BW 2018: Lärmaktionsplanung als Selbstverwaltungsaufgabe	
<b>6.</b>	<b>Wegmarken der Durchsetzung des ebenfalls gebietsbezogenen Immissionsschutzes der Luftreinhalteplanung .....</b>	<b>48</b>
<b>7.</b>	<b>Kapitelergbnis und Überleitung .....</b>	<b>49</b>

### Kapitel III *Analytischer Teil: Ansprüche auf Umsetzung kommunaler*

<b>Lärmaktionsplanung.....</b>	<b>51</b>
<b>1. Vorüberlegungen .....</b>	<b>51</b>
1.1. Maßgaben des „effet utile“ der ULR für die Umsetzung der mitgliedstaatlichen Lärmaktionsplanung .....	51
1.1.1. Praktische Wirksamkeit der mitgliedstaatlichen Funktionsweise der Lärmmanagementkonzeption	
1.1.1.1. <i>Organisatorische Schwerpunktsetzung</i>	
1.1.1.2. <i>Schlussfolgerungen für die nachfolgende Untersuchung</i>	
1.1.2. Praktische Wirksamkeit der unionsrechtlich bezweckten Lärmvorsorge	
1.1.2.1. <i>Lärmwirkungen als Ausgangspunkt der Lärmaktionsplanung</i>	
1.1.2.2. <i>Ursprungs- und Vorsorgeswerpunkt der Lärmaktionsplanung</i>	
1.1.2.3. <i>Schlussfolgerungen für die nachfolgende Untersuchung</i>	
1.1.3. Implementierung der Vorgaben des "effet utile" durch den Bundesgesetzgeber: Beseitigung der Ineffektivität kommunaler Lärmaktionsplanung nach BImSchG 1990	
1.2. Umstrittene Rechtsfigur des Lärmaktionsplans und Bedeutung für den Rechtsschutz.....	57
1.2.1. Wesentlicher Streitstand	
1.2.2. Bedeutung im Kontext eines "straßenverkehrsrechtlich" einklagfähigen Rechts auf Maßnahmenumsetzung	
1.2.2.1. <i>Abgrenzungen und Vergleiche zum Recht der Luftreinhalteplanung</i>	
1.2.2.2. <i>Anforderungen des "effet utile"</i>	

1.2.2.3.	<i>Rechtsschutz durch das Fachrecht</i>	
<b>2.</b>	<b>Ansprüche von Gemeinden</b>	61
2.1.	Lärmaktionsplanung als Gegenstand des kommunalen Selbstverwaltungsrechts	61
2.1.1.	Vorüberlegungen: Die Lärmaktionsplanung im verfassungsrechtlichen Kontext	
2.1.2.	Einordnung der Entscheidung des VGH BW 2018 (Teil 1: Klassifizierung der Lärmaktionsplanung als Selbstverwaltungsaufgabe)	
2.1.3.	Eigene Bewertung	
2.2.	Hohe Hürden für einen Entzug der Lärmaktionsplanung aus dem Primärzuständigkeitsbereich der Gemeinden	69
2.2.1.	Verfassungsrechtliche Grenzen	
2.2.2.	Unionsrechtliche Grenzen	
2.2.3.	Sonstige bundesrechtliche Grenzen	
2.2.4.	Auswirkungen auf die Rechtslage in Bayern	
2.2.4.1.	<i>Verfassungswidrigkeit</i>	
2.2.4.2.	<i>Unionsrechtswidrigkeit</i>	
2.2.4.3.	<i>Verstoß gegen das bundesrechtliche Grundkonzept der Behördenbeteiligung nach §§ 47d f. BImSchG im Planaufstellungsverfahren</i>	
2.2.4.4.	<i>Zwischenergebnis</i>	
2.3.	Die Ermessensausübung der Straßenverkehrsbehörde nach § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO im Koordinatensystem der Lärmaktionsplanung	80
2.3.1.	Vorüberlegungen: Straßenverkehrsrechtliche Überlagerung der Lärmaktionsplanung oder lärmaktionsplanerische Überlagerung des Straßenverkehrsrechts?	
2.3.2.	Einordnung der Entscheidung des VGH BW 2018 (Teil 2: Reduzierung des straßenverkehrsbehördlichen Ermessens auf null durch den kommunalen LAP)	
2.3.3.	Eigene Bewertung	
2.3.3.1.	<i>Ermessensleitende Wirkung der Lärmaktionsplanung für das Straßenverkehrsrecht: Ein Novum auf Linie des BVerwG</i>	
2.3.3.2.	<i>Ergänzung der klassischen Zielrichtung des § 45 StVO als einschlägige fachgesetzliche Rechtsgrundlage</i>	
2.3.3.3.	<i>Ermessensausübung nur entsprechend dem unionsrechtlichen Zweck der Ermächtigung</i>	
2.4.	Zwischenergebnis	88
2.4.1.	Die "Revolution" des VGH BW	
2.4.2.	Konsequenz der Zugehörigkeit zum kommunalen Selbstverwaltungsrecht und Bedeutung des LAP für die Anwendung des § 45 StVO	
2.4.3.	Konsequenz der hohen Rechtfertigungsschranken eines landesrechtlichen Aufgabenentzugs	
<b>3.</b>	<b>Ansprüche lärm betroffener Bürger_innen</b>	91
3.1.	Übertragbarkeit bisheriger Ergebnisse auf den Rechtsschutz lärm betroffener Bürger_innen	91
3.1.1.	Ausgangslage	
3.1.2.	Bindungswirkung des LAP im Kontext der prozessrechtlichen Vergleichbarkeit als Individualkläger	
3.1.3.	Abgrenzung zu BVerwG 2019	
3.1.4.	Fazit und verbleibende Rechtsfragen	

3.2.	Anspruch lärm betroffener Bürger_innen auf Maßnahmenumsetzung gemäß LAP im Kontext der BVerwG Rechtsprechung zu § 45 StVO .....	94
3.2.1.	Anknüpfung an die Kernaussage des BVerwG 1986	
3.2.2.	Geschützter Personenkreis nach § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO	
3.2.2.1.	<i>Wohnbevölkerung</i>	
3.2.2.2.	<i>Arbeitsbevölkerung</i>	
3.2.2.3.	<i>Exkurs: Schutz für Erholungssuchende nach § 45 Abs. 1a StVO</i>	
3.2.3.	Unionsrechtliche Aufladung des Art. 2 Abs. 2 GG: Recht auf Umsetzung einer abwägungsfehlerfreien Lärmvorsorge im Rahmen des kommunalen Lärmmanagements?	
3.2.4.	Verschiebung der Zumutbarkeitsschwelle durch die Lärmaktionsplanung: Lärmvorsorge unterhalb der Schädlichkeitsschwelle als Schutz- und nicht als Selbstzweck des Lärmmanagements	
3.2.4.1.	<i>Einbettung in die straßenverkehrsrechtliche Rechtsprechung des BVerwG</i>	
3.2.4.2.	<i>Unionsrechtlich gebotene vorrangige Berücksichtigung der Belange der Lärmvorsorge</i>	
3.2.4.3.	<i>Kriterien für die Auslösung einer Pflicht zum Einschreiten</i>	
3.2.4.4.	<i>Eigenkreation von Lärmgrenzwerten durch die Planungsbehörde</i>	
3.2.5.	Besonderheiten für Bewohner ruhiger Gebiete	
3.2.5.1.	<i>Abgrenzung von einem "Gebietserhaltungsanspruch"</i>	
3.2.5.2.	<i>Gebietsbezogene Herabsetzung der vom BVerwG für § 45 StVO als Anspruchsvoraussetzung entwickelten Zumutbarkeitsschwelle</i>	
3.2.6.	Exkurs: Völkerrechtswidrige Rechtsschutzlücke?	
3.3.	Zwischenergebnis.....	111
3.3.1.	Lärmaktionsplanerisch definierte Zumutbarkeitsschwelle	
3.3.2.	Zweckmäßigkeit dieser Auslegung	
<b>4.</b>	<b>Ansprüche klagebefugter Umweltverbände .....</b>	<b>113</b>
4.1.	Rechtslage der Anpassung des UmwRG an unionsrechtliche Vorgaben.....	113
4.1.1.	Vorüberlegungen	
4.1.1.1.	<i>Gerichtszugang in Umweltangelegenheiten</i>	
4.1.1.2.	<i>Strukturelle Vergleichbarkeit des Rechtsschutzes im Recht der Lärminderungsplanung mit dem im Recht der Luftreinhalteplanung</i>	
4.1.2.	Maßnahmen nach § 45 StVO als geeigneter Klagegegenstand	
4.1.2.1.	<i>Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 6, S. 2. UmwRG</i>	
4.1.2.2.	<i>Ausnahme für Maßnahmen nicht potentiell rahmensetzender Lärmaktionspläne?</i>	
4.1.2.3.	<i>Unbeachtlichkeit einer fehlenden Beteiligung im Planaufstellungsverfahren</i>	
4.2.	Prokuratorisches Klagerecht.....	127
4.3.	Zwischenergebnis.....	128
<b>5.</b>	<b>Kapitelergbnis .....</b>	<b>129</b>
<b>Kapitel IV: Gesamtergebnis und Ausblick: Die Lärmaktionsplanung hat Zähne bekommen.....</b>		<b>130</b>
<b>1.</b>	<b>Untersuchungsergebnisse .....</b>	<b>130</b>

1.1.	Beantwortung der Forschungsfrage .....	130
1.2.	Bewertung des zuerkannten Rechtsschutzes auf Umsetzung kommunaler Lärmaktionsplanung .....	131
1.3.	Anrufung des EuGH, des BVerfG, des BayVerfGH und des HessStGH durch ausgewählte Antragsberechtigte .....	132
1.3.1.	Formulierung mehrerer Vorabentscheidungsersuchen zum EuGH	
1.3.2.	Formulierung von Anträgen an das BVerfG zur Frage der Vereinbarkeit von bundes- und landesrechtlichen Zuständigkeitsbestimmungen mit dem Grundgesetz	
1.3.3.	Formulierung ausgewählter Anträge an den BayVerfGH zur Frage der Vereinbarkeit von Art. 4 S. 2 BaylmschG mit Landesverfassungsrecht	
1.3.4.	Formulierung einer Richtervorlage an den HessStGH zur Frage der Vereinbarkeit von § 1 Abs. 1 HesslmschZV mit Art. 137 Abs.1 u. 3 HessVerf	
<b>2.</b>	<b>Übertragbarkeit der Ergebnisse auf andere Infrastrukturlärmquellen und fachbehördliche Zuständigkeiten .....</b>	<b>139</b>
<b>3.</b>	<b>Exemplarische anknüpfende Untersuchungsgegenstände.....</b>	<b>140</b>
	<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>142</b>
	<b>Rechtsprechungsverzeichnis .....</b>	<b>162</b>

## Abkürzungsverzeichnis

(L)VwVfG	<i>(Landes-) Verwaltungsverfahrensgesetz</i>
16. BImSchV	<i>16. Bundesimmissionsschutzverordnung (Verkehrslärmschutzverordnung)</i>
34. BImSchV	<i>34. Bundesimmissionsschutzverordnung (Verordnung über die Lärmkartierung)</i>
A. A. / a. A.	<i>Anderer Ansicht</i>
a. a. O.	<i>am angegebenen Ort</i>
ABl.	<i>Amtsblatt der Europäischen Union</i>
Abs.	<i>Absatz</i>
ACCC	<i>Aarhus Convention Compliance Committee</i>
AEUV	<i>Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union</i>
a. F.	<i>alte Fassung</i>
AK	<i>Aarhus-Konvention, Aarhus Convention</i>
allg. M.	<i>allgemeine Meinung</i>
Alt.	<i>Alternative</i>
Anm.	<i>Anmerkung</i>
AO	<i>Abgabenordnung</i>
Art.	<i>Artikel</i>
Aufl.	<i>Auflage</i>
BauNVO	<i>Baunutzungsverordnung</i>
BayGO	<i>Bayerische Gemeindeordnung</i>
BayImSchG	<i>Bayerisches Immissionsschutzgesetz</i>
BayLT-Drs.	<i>Drucksache des Bayerischen Landtags</i>
BayVerfGH	<i>Bayerischer Verfassungsgerichtshof (München)</i>
BayVGh	<i>Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (München)</i>
Bearb.	<i>Bearbeiter_in</i>
Beschl. v.	<i>Beschluss vom</i>
BGBI.	<i>Bundesgesetzblatt</i>
BImSchG	<i>Bundes-Immissionsschutzgesetz, aktuelle Fassung</i>
BImSchG 1990	<i>Bundes-Immissionsschutzgesetz, Fassung 1990</i>
BNatSchG	<i>Bundesnaturschutzgesetz</i>
bspw.	<i>beispielsweise</i>
BR-Drs.	<i>Drucksache des Bundesrates</i>
BT-Drs.	<i>Drucksache des Deutschen Bundestages</i>
Buchst.	<i>Buchstabe</i>

BV	<i>Verfassung des Freistaates Bayern</i>
BVerfG	<i>Bundesverfassungsgericht (Karlsruhe)</i>
BVerwG	<i>Bundesverwaltungsgericht (Leipzig)</i>
bzgl.	<i>bezüglich</i>
Bzw.	<i>beziehungsweise</i>
DÄ	<i>Deutsches Ärzteblatt (Zeitschrift)</i>
d. h.	<i>das heißt</i>
dies. / ders.	<i>dieselbe(n) / derselbe</i>
[Gesetz]-E	<i>Entwurfassung des [näher bezeichneten] Gesetzes</i>
EG	<i>Europäische Gemeinschaft</i>
Entsch. v.	<i>Entscheidung vom</i>
EU	<i>Europäische Union</i>
EuGH	<i>Europäischer Gerichtshof (Luxemburg)</i>
EuR	<i>Europarecht (Zeitschrift)</i>
EUV	<i>Vertrag über die Europäische Union</i>
e.V.	<i>eingetragener Verein</i>
f. / ff.	<i>folgende(r) / fortfolgende</i>
Fn.	<i>Fußnote</i>
GBI.	<i>Gesetzesblatt Baden-Württemberg</i>
gem.	<i>gemäß</i>
GG	<i>Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland</i>
ggf.	<i>gegebenenfalls</i>
GO BW	<i>Gemeindeordnung Baden-Württemberg</i>
GRCh	<i>Charta der Grundrechte der Europäischen Union</i>
GVBl.	<i>Gesetz- und Ordnungsblatt (kontextabhängig für den Freistaat Bayern oder das Land Hessen)</i>
HessImSchZuV	<i>Hessische Immissionsschutz-Zuständigkeitsverordnung</i>
HessStGH	<i>Hessischer Staatsgerichtshof (Wiesbaden)</i>
HessVerf	<i>Verfassung des Landes Hessen</i>
HessVGH	<i>Hessischer Verwaltungsgerichtshof (Kassel)</i>
H. M. / h. M.	<i>Herrschende Meinung</i>
HmbgOVG	<i>Hamburgisches Oberverwaltungsgericht</i>
Hrsg.	<i>Herausgeber_in</i>
Hs.	<i>Halbsatz</i>
ImSchZuVO BW	<i>Immissionsschutz-Zuständigkeitsverordnung Baden-Württemberg</i>
insb.	<i>insbesondere</i>
i. S. d., i. S. v.	<i>im Sinne der/des, im Sinne von</i>
i. V. m.	<i>in Verbindung mit</i>

i. d. R.	<i>in der Regel</i>
Juris	<i>Juristisches Informationssystem (Online-Datenbank)</i>
JuS	<i>Juristische Schulung (Zeitschrift)</i>
Kap.	<i>Kapitel</i>
KOM	<i>Europäische Kommission / EU-Kommission</i>
krit.	<i>kritisch</i>
LAP	<i>Lärmaktionsplan</i>
Lärmschutz- Richtlinien-StV	<i>Richtlinien für straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm</i>
LS	<i>Leitsatz (einer Gerichtsentscheidung)</i>
m. E.	<i>meines Erachtens</i>
m. w. N.	<i>mit weiteren Nachweisen</i>
NdsOVG	<i>Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht (Lüneburg)</i>
n. F.	<i>neue Fassung</i>
NVwZ	<i>Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht</i>
o. g.	<i>oben genannte(r)</i>
OS	<i>Orientierungssatz (einer Gerichtsentscheidung)</i>
OVG Bln-Bbg	<i>Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Berlin)</i>
OVG HB	<i>Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen</i>
OVG NRW	<i>Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Münster)</i>
OVG RP	<i>Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (Koblenz)</i>
OVG S-H	<i>Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein (Schleswig)</i>
OVG SL	<i>Oberverwaltungsgericht des Saarlandes (Saarlouis)</i>
PNAS	<i>Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America</i>
RLS 19	<i>Richtlinien für den Lärmschutz an Straßen 2019</i>
RLS 90	<i>Richtlinien für den Lärmschutz an Straßen 1990</i>
Rn.	<i>Randnummer</i>
Rs.	<i>Rechtssache</i>
s. (a. / o. / u.)	<i>siehe (auch / oben / unten)</i>
S.	<i>Satz</i>
SächsOVG	<i>Sächsisches Oberverwaltungsgericht (Bautzen)</i>
sog.	<i>sogenannte(r)</i>
(St.) Rspr.	<i>(Ständige) Rechtsprechung</i>
StGHG	<i>(Hessisches) Gesetz über den Staatsgerichtshof</i>
StVG	<i>Straßenverkehrsgesetz</i>
StVO	<i>Straßenverkehrsordnung</i>
SUP-Pflicht	<i>Pflicht zur Durchführung einer strategischen Umweltprüfung nach UVPG</i>



u.	<i>und</i>
u. a.	<i>unter anderem</i>
UBA	<i>Umweltbundesamt</i>
ULR	<i>Umgebungslärmrichtlinie</i>
UmwRG	<i>Umweltrechtsbehelfsgesetz</i>
UPR	<i>Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)</i>
Urt. v.	<i>Urteil vom</i>
UVPG	<i>Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung</i>
v. a.	<i>vor allem</i>
Var.	<i>Variante</i>
Verf.	<i>Verfasser_in</i>
VfGHG	<i>(Bayerisches) Gesetz über den Bayerischen Verfassungsgerichtshof</i>
VG (...)	<i>Verwaltungsgericht (Angabe des Sitzes; für Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein Abkürzungen wie bei OVG)</i>
VGH BW	<i>Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Mannheim)</i>
vgl.	<i>vergleiche</i>
VkBl	<i>Verkehrsblatt, Amtsblatt des Bundesministers für Verkehr (alte Amtsbezeichnung) bzw. des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (neue Amtsbezeichnung)</i>
Vorb.	<i>Vorbemerkung</i>
VwGO	<i>Verwaltungsgerichtsordnung</i>
VwV StVO	<i>Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrsordnung</i>
WHG	<i>Wasserhaushaltsgesetz</i>
z. B.	<i>zum Beispiel</i>
ZUR	<i>Zeitschrift für Umweltrecht</i>

## **Kapitel I *Einleitung*:**

### **Neue Wege im Lärmschutz**

#### **1. Ausgangslage**

##### **1.1. Anlass und Motivation für die Untersuchung**

Anlass, mich mit Rechtsansprüchen von Gemeinden, Verbänden und Betroffenen im Rahmen der Lärminderungsplanung zu befassen, ist insbesondere eine Entscheidung des VGH BW zur Durchsetzbarkeit bestimmter Maßnahmen aus kommunalen Lärmaktionsplänen unter Verpflichtung von Landesbehörden.<sup>2</sup> Das NdsOVG deutete 2014 bereits an, dass Landesbehörden verpflichtet sein könnten, Maßnahmen kommunaler Lärminderungsplanung umzusetzen.<sup>3</sup> Der VGH BW verpflichtete 2018 das Land Baden-Württemberg Maßnahmen aus dem LAP einer vom Tourismus- und Lastverkehr stark lärmgeplagten Bodenseegemeinde umzusetzen. Denn die Gemeinde werde durch die von der Unteren Straßenverkehrsbehörde verweigerte Umsetzung ihrer Lärmaktionsplanung jedenfalls in ihrem Recht auf kommunale Selbstverwaltung verletzt. Die Entscheidung ist mittlerweile rechtskräftig. Das BVerwG wurde zu dieser Frage noch nicht angerufen.

Vor diesem Hintergrund verwunderte mich die restriktive Ablehnung von Klagerechten aus dem Recht der Lärminderungsplanung durch das BVerwG 2019. Da sowohl Lärminderungsplanung als auch Luftreinhalteplanung europarechtliche Instrumente des gebietsbezogenen Immissionsschutzes sind, ließen mich zwei Urteile des BVerwG aus dem Jahr 2018 aufhorchen, denen zufolge die behördliche Nachbesserung bzw. Fortschreibung eines Luftreinhalteplans durch verhältnismäßige Maßnahmen von nach dem UmwRG anerkannten<sup>4</sup> Umweltverbänden<sup>5</sup> gerichtlich erzwungen werden kann.<sup>6</sup> Der EuGH hatte bereits 2008 betroffenen Gebietsbewohnern einen Anspruch auf Erstellung eines Luftreinhalteplans zugestanden,<sup>7</sup> der die deutsche Rechtsprechung mittlerweile in vielen Verfahren beschäftigt hat. Die umweltrechtliche Rechtsprechung des EuGH, die der sog. „praktischen Wirksamkeit“ der mitgliedstaatlichen Implementierung europäischen Umweltrechts erhebliche Bedeutung beimisst und

---

<sup>2</sup> VGH BW, Urt. v. 17.07.2018 – 10 S 2449/17 –, juris, Rn. 25 ff.

<sup>3</sup> NdsOVG, Beschl. v. 10.01.2014 – 12 LA 68/13 –, juris, Rn. 9.

<sup>4</sup> Die Anerkennung nach § 3 UmwRG ist Voraussetzung der Klagebefugnis nach UmwRG.

<sup>5</sup> Im Folgenden statt „anerkannten Umweltverbänden“ auch „Umweltverbände“. Sämtliche Bezugnahmen auf Umweltverbände in dieser Untersuchung beziehen sich auf nach § 3 UmwRG anerkannte Umweltverbände.

<sup>6</sup> BVerwG Urt. v. 27.02.2018 – 7 C 26.16, Urt. v. 27.02.2018 – 7 C 30.17.

<sup>7</sup> EuGH, Urt. v. 25.07.2008 – Rs. C-237/07.

vor allem die Rolle der Umweltverbände bei der Durchsetzung umweltbezogener Vorschriften, insbesondere auch im gebietsbezogenen Immissionschutz, die ihre Grundlage im Europarecht haben, deutlich gestärkt hat,<sup>8</sup> wirbelt das deutsche Verwaltungsprozessrecht in Umweltangelegenheiten mit einer gewissen Regelmäßigkeit durcheinander.<sup>9</sup>

Die geschilderten Entwicklungen in der Rechtsprechung machen eine Untersuchung erforderlich, ob Gemeinden und lärmbeeinträchtigte Bürger\_innen<sup>10</sup> – ohne Rückgriff auf (vom BVerwG abgelehnte) subjektiv-öffentliche Rechte aus dem Recht der Lärminderungsplanung – sowie Umweltverbände nach dem Umweltrechtsbehelfsgesetz Lärmschutzmaßnahmen aus einem LAP einklagen können. Infolge der aktuellen Entwicklungen in Literatur und Rechtsprechung motiviert mich dabei die Vorstellung, dass eine klageweise durchsetzbare Lärmaktionsplanung sogar als Chance und fehlendes Puzzlestück für mehr urbane Nachhaltigkeit gerade im Verkehrssektor begriffen werden könnte.<sup>11</sup> Sofern es die ergründete Rechtslage daher zulässt, soll meine Untersuchung Gemeinden, lärmbeeinträchtigte Bürger\_innen und nach UmwRG anerkannte Umweltverbände – sollte dies erforderlich sein – zumindest zur Rechtsdurchsetzung ermuntern, um auf diese Weise der Lärminderungsplanung zur erwünschten „praktischen Wirksamkeit“ zu verhelfen.

## 1.2. Lärm als Umweltproblem

Bereits in ihrem Grünbuch über die künftige europäische Lärmschutzpolitik von 1996 hat die EU-Kommission den Umgebungslärm als eines der größten Umweltprobleme in Europa bezeichnet.<sup>12</sup> Das UBA hat im Dezember 2020 den Abschlussbericht zu seinem Forschungsvorhaben „Lärmbeeinträchtigungssituation in Deutschland“ veröffentlicht. Umgebungslärm wird dort weiterhin als eines der bedeutsamsten gesundheitsschädlichen Umweltprobleme der heutigen Zeit angesehen.<sup>13</sup> Lärm kann situativ beachtliche Umweltrelevanz entfalten und ist nach allgemeiner Erfahrung je nach Ausmaß umgebungsprägend. Allgemein definiert als „unerwünschter Schall“,<sup>14</sup> kann er aus medizinischer Sicht erhebliche Gesundheitsprobleme verursachen. Neben auditive Lärmwirkungen wie Tinnitus, Schwerhörigkeit bis hin zu Hörverlust als eine der

---

<sup>8</sup> Vgl. insb. EuGH, Urteile vom 08.03.2011 – Rs. C-240/09; vom 12.05.2011 – Rs. C-115/09; vom 07.11.2013 – Rs. C-72/12; vom 08.11.2016 – Rs. C-243/15.

<sup>9</sup> S. hierzu die Entstehungsgeschichte des UmwRG (statt aller BT-Drs. 18/952)

<sup>10</sup> im Folgenden auch „Betroffene“ oder „lärmbeeinträchtigte natürliche Personen“.

<sup>11</sup> Insofern auch als Beitrag zu dem bei *Fehling*, ZUR 2020, 387, 392, vorgeschlagenen Instrumentenmix anzusehen und (auch) m. E. trotz instrumenteller Eigenständigkeit auch möglicher Bestandteil einer integrierten Gemeindeverkehrsplanung, s. die rechtlichen Entwicklungen hierzu erläuternd *Reese*, ZUR 2020, 401, 406.

<sup>12</sup> KOM (96) 540 endg; vgl. auch Erwägungsgrund Nr. 1 (S. 2) ULR.

<sup>13</sup> UBA (*Hrsg.*), Texte 225/2020, Lärmbeeinträchtigungssituation in Deutschland, 4.

<sup>14</sup> *Basner*, DÄ 2019, 235, 235.

gravierendsten Folgen des Lärms, treten sog. nichtauditorische Lärmwirkungen auf den menschlichen Körper. Zu diesen zählen u. a. Belästigungsreaktionen der lärmexponierten Bevölkerung, Schlafstörungen und kognitive Beeinträchtigungen wie verschlechterte schulische Leistungen.<sup>15</sup> Trotz zum Teil noch fehlender Studien bestehen in der Lärmwirkungsforschung nur wenige Zweifel daran, dass Lärm zudem die Rolle eines wichtigen Risikofaktors für kardiovaskuläre Erkrankungen, d. h. Erkrankungen des Herz-Kreislauf-Systems (z. B. Bluthochdruck und Herzinfarkt), zukommt.<sup>16</sup> Diese werden der Ausschüttung von Stresshormonen zugeschrieben.<sup>17</sup>

Lärm ist ein zuverlässiger Indikator für die Größe und Dichte menschlicher Siedlungsstrukturen sowie Qualität und Quantität der vorhandenen Verkehrsinfrastruktur. Lärm prägt dabei nicht nur typisch urbane Bereiche. Die Zielsetzung der ULR, ruhige Gebiete innerhalb und außerhalb von Ballungsräumen unter Lärmschutz zu stellen, zeigt deren gewachsene Bedrohung durch „Lärmverschmutzung“.<sup>18</sup> Selbst in entlegenen Gebieten bis hin zu den Ozeanen<sup>19</sup> kann eine komplexe Lärmverschmutzung durch menschliche Einflüsse festgestellt werden. In der Natur bzw. Erholungsnaturräumen gesuchte Stille gewinnt an Seltenheitswert.<sup>20</sup>

Eine der (wachsenden) Hauptlärmquellen ist der Straßenverkehr, dort insbesondere der motorisierte Individualverkehr. 76 % der deutschen Bevölkerung fühlten sich 2016 von Geräuschen durch den Straßenverkehr belästigt oder gestört.<sup>21</sup> Zehn Jahre zuvor waren es noch 62 %.<sup>22</sup> Verkehrslärm wird europaweit eine erhebliche Belästigung mit gesundheitsschädigender Wirkung zugeschrieben.<sup>23</sup> Die Reduzierung des Verkehrslärms ist daher ein Hauptpfeiler der europäischen Lärminderungspolitik.<sup>24</sup> Da Straßenverkehrslärm ab einer bestimmten Geschwindigkeit überwiegend auf die entstehende Reibung zurückzuführen ist und Motorengeräusche dahinter zurücktreten,<sup>25</sup> wird Lärm m. E. auch durch emissionsärmere Individual-Mobility nicht an Relevanz für den Straßenverkehr verlieren – erst recht, wenn diese noch emissionsärmere Fortbewegungsmöglichkeiten wie Fahrrad, Treroller oder den Gang zu Fuß ersetzt.

---

<sup>15</sup> Basner, DÄ 2019, 235, 235 m. w. N.; s. a. Hahad/Kröllner-Schön/Daiber/Münzel, DÄ 2019, 245, 245.

<sup>16</sup> Basner, DÄ 2019, 235, 235; Fluglärm soll gar zur Erhöhung des Schlaganfallrisikos führen Weihofen/Hegewald/Euler/Schlattmann/Zeeb/Seidler, DÄ 2019, 237, 244.

<sup>17</sup> Dazu ausf.: Hahad/Kröllner-Schön/Daiber/Münzel, DÄ 2019, 245, 246 ff.; ferner Weihofen/Hegewald/Euler/Schlattmann/Zeeb/Seidler, DÄ 2019, 237.

<sup>18</sup> Zu den damit einher gehenden Definitionsschwierigkeiten vgl. UBA (Hrsg.), Handbuch Umgebungslärm (2008), 24 f.

<sup>19</sup> Lingenhöhl, ZEIT ONLINE vom 21.12.2009.

<sup>20</sup> Exemplarisch für den Naturraum der Alpen: Heimann/de Franceschi/Emeis/Lercher/Seibert, ALP-NAP Broschüre (2007), 10 ff.

<sup>21</sup> Weihofen/Hegewald/Euler/Schlattmann/Zeeb/Seidler, DÄ 2019

<sup>22</sup> Nachweis bei UBA (Hrsg.), Ratgeber Lärm – das unterschätzte Risiko (2007), (Faltblatt).

<sup>23</sup> vgl. Erwägungsgrund 8 (Satz 1) der Verordnung (EG) Nr. 1222/2009.

<sup>24</sup> vgl. Art. 7 Beschluss Nr. 1600/2002/EG.

<sup>25</sup> Vgl. BMK, Lärm-ABC, Wie entsteht Lärm? (Stand: 15.09.2016).

Bei näherer Betrachtung örtlicher Lärmsituationen zeigt sich auch deren gesellschaftliche Dimension. Lärm ist bekanntermaßen ein Faktor des Grundstück- und Wohnungswerts. Insbesondere eigene passive Lärmschutzmaßnahmen, sind, wenn nicht Gegenstand eines Rechtsanspruchs auf Lärmsanierung, für die Betroffenen oft mit hohen Kosten verbunden.

Vorhandener Lärm wirft daher aus Sicht des Verfassers grundsätzlich die (in dieser Untersuchung aber nicht näher verfolgte) verfassungsrechtlich relevante Frage auf, inwieweit auf der jeweiligen politischen Handlungsebene „Lärmgerechtigkeit“<sup>26</sup> hergestellt werden kann (und muss). Die Vielzahl an Akteuren in Lärmkonflikten und unterschiedliche Erfahrungswerte dürften partizipatorische Lösungen erforderlich machen.

### 1.3. Staatliche Schutzpflichten

Lärm kann staatliche Schutzpflichten auslösen. Ab Überschreitung einer „verfassungsrechtlichen Lärmschwelle“ wird etwa im Straßenverkehrsrecht nach Rechtsprechung des BVerwG (auch im Vorfeld einer Eigentums- oder Gesundheitsbeeinträchtigung) eine Pflicht zum behördlichen Einschreiten ausgelöst.<sup>27</sup> Fraglich ist dabei, ob neben dem Entschließungsermessen auch das Auswahlermessen der Behörde reduziert wird. Dies betrifft die Frage, ob ein Anspruch auf eine ganz bestimmte Maßnahme bestehen kann (z. B. Lkw-Durchfahrtsverbot).

Soweit Lärm über Auswirkungen auf die Bevölkerung hinaus auch solche auf Natur, Arten und Landschaft<sup>28</sup> hat, wirft dies aufgrund der staatlichen Schutzverantwortung gegenüber den natürlichen Lebensgrundlagen und den Tieren gem. Art. 20a Grundgesetz auch die Frage auf, inwieweit diese am Lärmschutz teilhaben, ferner, inwieweit Umweltschutzinteressen in Lärmkonflikten repräsentiert werden (können). Hierbei spielen auch (völker- und unionsrechtskonforme) Beteiligungs- und Rechtsschutzmöglichkeiten anerkannter Umweltverbände als Umweltinteressenvertreter eine Rolle. Sofern hierzu umgebungslärmbezogene Schutzinstrumente wie die Lärminderungsplanung einschließlich hierauf aufbauender Maßnahmen bemüht werden sollen, muss allerdings die Frage beantwortet werden, ob diese Instrumente überhaupt dem Schutz der oben genannten Schutzgüter dienen sollen. Die Schutzrichtung der Lärminderungsplanung könnte maßgeblich dafür sein, ob sich Umweltverbände überhaupt auf Lärmschutz berufen können.

---

<sup>26</sup> Vgl. zum Begriff *Basner*, DÄ 2019, 235, 235.

<sup>27</sup> Für den Straßenverkehr grundlegend BVerwG, Urt. v. 04.06.1986 – 7 C 76.84 –, juris.

<sup>28</sup> Vgl. hierzu: *Ware/McClure/Carlisle/Barber*, PNAS September 29, 2015 112 (39) 12105-12109; *Laurance*, PNAS September 29, 2015 112 (39) 11995-11996.

#### 1.4. Straßenverkehrslärm im Fokus des Rechts

Lösungsansätze zur Bewältigung straßenverkehrsbedingter Lärmkonflikte wurden in der Rechtswissenschaft und Politik vielfach und auf unterschiedlichen Ebenen untersucht und diskutiert. Lärmschutzvorgaben haben ihre Grundlagen sowohl im nationalen als auch im europäischen Recht. Lärmprobleme sollen hiernach zum einen technisch gelöst (emissionsmindernde Ansätze im Produktdesign, beim Bau von Verkehrsanlagen, immissionsmindernde Ansätze durch aktive und passive Lärmschutzmaßnahmen) werden. Zum anderen gibt es rechtliche Mittel, um Lärmkonflikte im Wege der klassischen Gefahrenabwehr, aber zunehmend auch gefahrvorsorgend ordnungsrechtlich zu bewältigen (Geschwindigkeitsbegrenzungen, Fahrverbote). Straßenbauvorhabenbezogene planerisch lärmschützende Ansätze finden sich etwa in der Verkehrswegeplanung (insbesondere durch bauliche Maßnahmen, ob auch durch verkehrsregelnde Maßnahmen ist umstritten<sup>29</sup>) und der Bauleitplanung<sup>30</sup> (insbesondere durch konfliktbewältigende Festsetzungen in Bebauungsplänen). Gemeinden können in ihrem Zuständigkeitsbereich auch durch verkehrsberuhigte Zonen, die Förderung alternativer Mobilität und Parkraumbewirtschaftung Verkehrslärmkonflikte entschärfen.

#### 1.5. Neue Wege im Lärmschutz durch Lärminderungsplanung

##### 1.5.1. Planerische Bewältigung des Umgebungslärms

Eine Sonderrolle kommt dem Lärmschutzinstrument der Lärminderungsplanung zu. Hier findet sich ein neuer gebietsbezogener, ganzheitlicher Ansatz zur vorrangig quellennahen Bewältigung des Umgebungslärms als solchem.<sup>31</sup> Dieses wurde unionsrechtlich mit der ULR eingeführt, in §§ 47a bis f, 48a BImSchG, der 34. BImSchV und landesgesetzlichen Regelungen in nationales Recht umgesetzt, ersetzt die Lärminderungsplanung nach altem Recht und unterscheidet sich von anderen hauptsächlich lärmquellenart- bzw. anlagenspezifischen und vorhabenbezogenen Instrumenten der Lärminderung.<sup>32</sup> Die Lärminderungsplanung ist ein planungsrechtliches Instrument zur Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm. Die zuständigen Behörden können mit dem Instrument der Lärminderungsplanung unter den dortigen Voraussetzungen lokale Lärmschutzpolitik betreiben. Diese soll dem Ziel dienen, ein

---

<sup>29</sup> Zum Streitstand Reese in: BeckOK UR, § 41 BImSchG, Rn. 34.1.

<sup>30</sup> Mit den Mitteln der kommunalen Bauleitplanung kann versucht werden, Lärmquellen aus Siedlungsbereichen in Abhängigkeit von deren Schutzbedürftigkeit in andere Bereiche auszulagern und somit unterschiedliche „Lärmlandschaften“ zu schaffen, vgl. § 1 ff. BauNVO.

<sup>31</sup> Vgl. Cancik in: LR, Vorb. §§ 47a ff, Rn. 2.

<sup>32</sup> Wysk in: BeckOK UR, § 47a BImSchG, § 47a, Rn. 2.

möglichst hohes Gesundheits- und Umweltschutzniveau für Bürger\_innen zu erreichen.<sup>33</sup> Die Lärminderungsplanung wählt dabei einen mehrstufigen Ansatz durch Lärmkartierung und eine anschließend planerische Bewältigung der Lärmproblematik (die sog. Lärmaktionsplanung), bei der bestimmte Lärmschutzmaßnahmen festgelegt werden können.

Der Lärmaktionsplanung wird eine hohe Relevanz für die Erreichung von Umweltgerechtigkeit zugeschrieben, da ihr die Eignung zukommt, zur Verbesserung gesundheitsrelevanter Umweltbedingungen beizutragen. Hinsichtlich ihrer Bedeutung reiht sie sich damit in die Bewertungskategorie von Bebauungsplänen, Luftreinhalteplänen sowie der Verkehrswegeplanung ein.<sup>34</sup> Die Möglichkeiten des umweltrechtlichen Instruments, vorrangig in solchen Gebieten / Quartieren Wirkung zu entfalten, wo sich soziale, umweltbezogene und gesundheitliche Belastungen überlagern, werden in der Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik gGmbH (Difu) im Unterschied zu den anderen genannten Instrumenten allerdings nur als mittelmäßig beschrieben.<sup>35</sup> Gleichwohl kommt der Lärmaktionsplanung in seiner dargestellten Exklusivität eine Sonderrolle bei der planerischen Bewältigung von Lärm zu.

### **1.5.2. Unionsrechtliche Vorgaben**

Die Lärminderungsplanung ist umgesetztes Unionsrecht. Deswegen stellt sich nicht nur auf der Ebene der Richtlinienumsetzung ins nationale Recht, sondern auch auf den jeweiligen Ebenen der Kartierung, Planung und Maßnahmenumsetzung die Frage, wieviel Gestaltungsspielraum dem nationalen Gesetzgeber und den ausführenden Behörden gelassen wurde und ob die Erfüllung der Richtlinienpflichten unionsrechtskonform erfolgt (ist).

Insbesondere muss dem Effizienzgebot bzw. dem Effektivitätsgrundsatz Rechnung getragen werden, damit dem Unionsrecht „praktische Wirksamkeit“ widerfährt (sog. „effet utile“).

### **1.5.3. Konfligierende Zuständigkeiten von Gemeinden und Straßenverkehrsbehörden**

Lärmaktionsplanerische Ansätze im Bereich des Straßenverkehrs greifen zur Auflösung oder Minderung von Lärmkonflikten oft auf straßenverkehrsrechtliche Maßnahmenpakete zurück. Sofern Gemeinden selbst verkehrsregelnde straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen (z. B. Geschwindigkeitsbegrenzungen, Durchfahrtsverbote, Busspuren) aus Lärminderungsgründen

---

<sup>33</sup> Erwägungsgrund Nr. 1 (S. 1) der ULR.

<sup>34</sup> *Difu*, Sonderveröffentlichung Umweltgerechtigkeit (2014), 39 ff. u 90.

<sup>35</sup> *Difu*, Sonderveröffentlichung Umweltgerechtigkeit (2014), 90.

umsetzen wollen (z. B. durch Beschilderung und Fahrbahnmarkierungen), müssen sie selbst als Straßenverkehrsbehörde zuständig sein. Lärmindernde verkehrsregelnde Maßnahmen auf Straßen, für die eine andere Straßenverkehrsbehörde zuständig ist, können sie nicht eigen umsetzen. Hier bleibt ihnen in eigener Kompetenz nur die Möglichkeit baulicher Lärmschutzmaßnahmen (z. B. Flüsterasphaltierung als Straßenbaulasträger) – oder eben die Lärmaktionsplanung, sofern sich diese in ihrem Zuständigkeitsbereich befindet. Die sich aus der Umsetzung lärmaktionsplanerisch festgelegter, straßenverkehrsrechtlicher Maßnahmen ergebenden Kompetenzausübungsfragen bergen insbesondere auf Hauptverkehrsstraßen die Gefahr von Rechtsstreitigkeiten zwischen Planungsbehörde und Straßenverkehrsbehörde. Wenn die Gemeinde also nicht zugleich Straßenverkehrsbehörde ist, muss eine Lösung gefunden werden, wie ein Umsetzungsauftrag der festgelegten straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen an eine Landesbehörde auszufüllen ist.

## 2. Zielsetzung der Untersuchung (Forschungsfrage)

### 2.1. Überblick

Ich gehe zum einen der Forschungsfrage nach, ob und inwieweit Gemeinden gegen das Land einen Anspruch auf Umsetzung lärmaktionsplanerisch festgelegter Lärmschutzmaßnahmen haben und zum andern, ob und inwieweit entsprechende Ansprüche von lärm betroffenen Bürger\_innen und Umweltverbänden bestehen. Der Schwerpunkt der Untersuchung wird auf der Durchsetzbarkeit lärmaktionsplanerisch festgelegter Maßnahmen im Anwendungsbereich des Straßenverkehrsrechts liegen. Erörtert wird dabei ein *maßnahmenbezogener* Anspruch auf Planvollzug durch fachrechtliche (Einzel-) Anordnungen<sup>36</sup>, nicht jedoch ein Anspruch auf gesamthaften Vollzug aller im Plan – ggf. auch außerhalb des Straßenverkehrsrechts und insofern fachrechtliche Zuständigkeiten übergreifend – vorgesehenen Maßnahmen.

In Abgrenzung zu bereits erfolgten rechtswissenschaftlichen Untersuchungen bearbeite ich nicht die Fragestellung, ob und inwieweit sich unmittelbar aus dem Recht der Lärminderungsplanung Rechtsansprüche ergeben. Vielmehr behandle ich alternative Anspruchsgrundlagen aus dem aus dem *Verfassungs-* und (sonstigen) *Fachrecht*. Hierunter fasse ich (1.) für Gemeinden sich aus dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht<sup>37</sup> ergebende Ansprüche auf Umsetzung straßenverkehrsrechtlicher Maßnahmen i. S. d. § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO

---

<sup>36</sup> Die nach Maßgabe des § 44 VwGO auch zusammen klageweise geltend gemacht werden können.

<sup>37</sup> Nachfolgend bezeichnet als „Selbstverwaltungsrecht“. Es ist stets das kommunale Selbstverwaltungsrecht gemeint.



„ihres“ Lärmaktionsplans durch die Straßenverkehrsbehörde. Mit Blick auf lärm-betroffene Bürger\_innen untersuche ich (2.) entsprechende subjektiv-rechtliche Wirkungen des § 45 Abs. 1 S.2 Nr. 3 StVO. Zuletzt gehe ich (3.) auf ein Verbandsklagerecht auf Vollzug der straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen ein.

Für den Umfang eines maßnahmenbezogenen Planvollzugsanspruchs kommt es – bei Individualklägern wie bei den für kollektive Interessen streitenden Umweltverbänden – als verbindendes Glied dieser Untersuchung zentral auf näher zu untersuchende Bindungswirkung lärmaktionsplanerischer Festlegungen an. Im Rahmen der Gesamtuntersuchung möchte ich partiell auch der Frage der Völker- und Unionsrechtskonformität der deutschen Implementierung des Rechts der Lärm-minderungsplanung und des Gerichtszugangs in Umweltangelegenheiten nachgehen. Außerdem werde ich die Normanwendung stets im Lichte unionsrechtlicher Rechtsprinzipien beleuchten.

## **2.2. Denkansatz**

Die Untersuchung verfolgt letztlich einen vermittelnden Ansatz. Ich versuche, innerhalb der Denksätze der einen unmittelbaren Rechtsschutz aus den §§ 47a ff. BImSchG bzw. der ULR negierenden Rechtsauffassung Anknüpfungspunkte für Ansprüche auf Lärmschutzmaßnahmen zu finden. Allgemein anerkannte Rechtsinstitute, hierzu zähle ich verwaltungsintern wirkende Ermessensbindungen und die Zumutbarkeitsschwelle des BVerwG für ein straßenverkehrsbehördliches Einschreiten aus Lärmschutzgründen, stelle ich in das Licht zwingender unionsrechtlicher Vorgaben. Hingegen soll die Herleitung drittschützender Normen des Rechts der Lärm-minderungsplanung – etwa durch unionsrechtskonforme Auslegung der §§ 47a ff. BImSchG oder in unmittelbarer Anwendung von Unions- oder Völkerrecht – den befürwortenden Stimmen der Fachliteratur überlassen bleiben.

## **3. Methodische Überlegungen**

Im darstellenden Teil beschreibe ich den allgemein anerkannten Rahmen der näher zu untersuchenden Rechtsmaterie sowie einzelne Grundsätze, die ich im analytischen Teil dann anwende. Des Weiteren halte ich Ergebnisse der Rechtsprechung fest, mit denen ich mich im Laufe der Untersuchung vertiefend auseinandersetze. Im analytischen Teil bearbeite ich die sich stellenden Rechtsfragen vorrangig im Gutachtenstil (Untersuchung vorangestellter Hypothesen). Hierbei bediene ich mich der juristischen Methode der Subsumtion, worunter die rechtliche Bewertung eines Sachverhalts durch Vergleich mit den sich aus einer Rechtsnorm

ergebenden, ggf. näher zu definierenden Voraussetzungen zu verstehen ist.<sup>38</sup> Wo es sich anbietet, etwa weil keine vertiefende Analyse erforderlich ist, werde ich im Urteilsstil arbeiten (Erläuterung vorangestellter Ergebnisse).

Rechtstexte werde ich nach deren Wortlaut (grammatikalisch), nach Sinn und Zweck (teleologisch), gesetzssystematisch und nach der Entstehungsgeschichte der Norm (historisch) auslegen, wobei ich jedoch sachgerecht Schwerpunkte setzen werde. Bei Regelungen, die ihren Ursprung im Unions- bzw. Völkerrecht haben, steht stets eine unionsrechts- bzw. völkerrechtskonforme Auslegung im Zentrum. Rechtsvergleichend werde ich Normen nur dann auslegen, wenn sich hierzu konkret Anlass ergibt – etwa bei (spürbarer) Abweichung der deutschen Übersetzung europäischer Rechtstexte (einschließlich wortlautgetreu in das nationale Recht übernommener Passagen) von Übersetzungen in andere Amtssprachen der EU.

#### **4. Gang der Untersuchung**

Die Untersuchung macht zunächst eine Befassung mit den rechtlichen Grundlagen möglicher Ansprüche erforderlich. Dabei setze ich mich mit der bisherigen Beurteilung des subjektivrechtlichen Gehalts der Lärmaktionsplanung in Literatur und Rechtsprechung auseinander. Ein Hauptaugenmerk liegt auf den Rechtsschutzanforderungen im Zusammenhang mit straßenverkehrsrechtlichen Anordnungsbefugnissen zu Lärmschutzzwecken (Teil II: deskriptiver Teil).

Hierauf aufbauend erörtere ich akteursbezogen klageweise durchsetzbare Ansprüche auf Maßnahmenumsetzung. Ausgehend von tragenden Rechtsprinzipien des europäischen Umweltrechts widme ich mich zunächst den Gemeinden als potentielle Anspruchsinhaber und beleuchte dabei den verfassungsrechtlichen Hintergrund der Lärmaktionsplanung. An den vom VGH BW eingeschlagenen Weg werde ich nach näherer Betrachtung und Bewertung anknüpfen und bereits geführte Auseinandersetzungen nicht erneut führen. Erarbeitete Bindungswirkungen aus einer kommunalen Lärmaktionsplanung bilden für mich die Brücke zu potentiellen Ansprüchen lärm betroffener Bürger\_innen. Bei der Erörterung möglicher Anspruchsgrundlagen werde ich schwerpunktmäßig die ständige höchstrichterliche Rechtsprechung berücksichtigen. Die Untersuchung von Rechtsschutzfragen im Rahmen der Lärmaktionsplanung wäre ohne eine Betrachtung der geänderten Rechtslage für Verbände unvollständig. Hier liegt ein Hauptaugenmerk auf Schlussfolgerungen aus der Rechtsprechung des EuGH, des BVerwG und einzelner Obergerichte zur Durchsetzung der Luftreinhalteplanung

---

<sup>38</sup> Vgl. *Berwanger*, Gabler Wirtschaftslexikon, Subsumtion.

als weiterem Instrument des gebietsbezogenen Immissionsschutzes und aus völker- und unionsrechtlichen Vorgaben. Auch bei Umweltverbänden kommt es für den Anspruchsinhalt auf die rechtliche Bindungswirkung eines LAP an (Teil III: analytischer Teil).

Zum Schluss werde ich mich – nach einer Ergebniszusammenfassung und -bewertung – mit möglichen Vorlagen an den EuGH zur Prüfung der Unionsrechtskonformität einzelner Umsetzungsgesetze sowie Vorlagen und Anträgen an zuständige nationale Verfassungsgerichte mit Normverwerfungskompetenz befassen. Hierin soll sich letztlich der Kern der Ergebnisse aus dem analytischen Teil dieser Untersuchung widerspiegeln. Daran anschließend skizziere ich knapp eine Übertragbarkeit meiner Ergebnisse auf sonstigen Infrastrukturlärm und fachrechtliche Anordnungsbefugnisse. Abschließend werde ich ausgewählten weiteren Untersuchungsbedarf aufzeigen (Teil IV: Gesamtergebnis und Ausblick).

## Kapitel II *Darstellender Teil:*

# Lärmaktionsplanung als neues Lärmschutzinstrument im Kontext des Straßenverkehrsrechts

## 1. Unionsrechtlicher Rahmen der Lärmaktionsplanung und dessen mögliche Bedeutung für Rechtsschutzfragen

### 1.1. Lärmmanagement

Die Lärmaktionsplanung ist Teil des Rechts der Lärminderungsplanung, zu der auch die vorbereitende Lärmkartierung zählt. Ihre Grundlage ist die ULR. Der deutsche Gesetzgeber geht von einer sog. „1:1“ - Umsetzung der ULR in das deutsche Recht aus.<sup>39</sup> Bereits die nicht ULR-geprägte Fassung des BImSchG 1990 enthielt Regelungen zur (kommunalen) Lärminderungsplanung.<sup>40</sup> Die Neufassung der §§ 47a ff. BImSchG hat mit der damaligen, eher schemenhaften Konzeption jedoch nicht mehr viel gemein. Die §§ 47a ff. BImSchG setzen vielmehr den neuen unionsrechtlichen Lärmmanagementansatz<sup>41</sup> um.<sup>42</sup> Dieser Managementansatz für das Teilgebiet der Lärmaktionsplanung kommt in der englischen Fassung des Art. 3 Buchst. t ULR, wonach Lärmaktionspläne als

„(...) plans designed to manage noise issues and effects“

definiert werden,<sup>43</sup> deutlicher zum Ausdruck als in der deutschen Fassung<sup>44</sup>. Der Lärmschutz nach der ULR erfolgt nicht vorhaben-, sondern gebietsbezogen. Der Managementansatz ist auf die generelle „integrierte“ Bekämpfung von unerwünschtem Umgebungslärm<sup>45</sup> und dessen gesundheitsschädlichen Auswirkungen ausgerichtet.<sup>46</sup> Die Umsetzung dieser Zielvorgaben erfolgt abgestuft und dynamisch.<sup>47</sup>

<sup>39</sup> *Scheidler*, UPR 2019, 1 ff. (Kap. II).

<sup>40</sup> Vgl. § 47a BImSchG, Fassung vom 14.05.1990 (BGBl 1990 I S. 880).

<sup>41</sup> Vgl. *Berkemann*, Rechtsgutachten RP (2015), 4.

<sup>42</sup> BT-Drs. 15/3782, 15 ff.; s. a. *Cancik* in: LR, Vorb. §§ 47a ff. BImSchG, Rn. 4.

<sup>43</sup> Ein ähnliches Ergebnis liefert ein Vergleich mit der französischen Fassung „un plan visant à gérer les problèmes de bruit et les effets du bruit“ („gérer“: u. a. „verwalten, beherrschen, in den Griff bekommen (ugs.)“, vgl. PONS Online-Wörterbuch Französisch-Deutsch, „gérer“).

<sup>44</sup> „(...) Plan zur Regelung von Lärmproblemen und von Lärmauswirkungen“.

<sup>45</sup> Art. 3 Buchst. a ULR definiert Umgebungslärm als „unerwünschte oder gesundheitsschädliche Geräusche im Freien, die durch Aktivitäten von Menschen verursacht werden, einschließlich des Lärms, der von Verkehrsmitteln, Straßenverkehr, Eisenbahnverkehr, Flugverkehr sowie Geländen für industrielle Tätigkeiten gemäß Anhang I der Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24.09.1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung ausgeht“.

<sup>46</sup> Zu Vorstehendem im Einzelnen ausf. *Berkemann*, Rechtsgutachten RP (2015), 4 m. w. N.

<sup>47</sup> *Berkemann*, Rechtsgutachten RP (2015), 40.

Für Rechtsschutzfragen könnte insbesondere interessant sein, dass das Lärmschutzmanagement gem. Art. 3 Buchst. a der ULR bereits unterhalb gesundheitsschädlicher Lärmschwellen greifen soll.<sup>48</sup>

## 1.2. Ruhige Gebiete als neue Rechtsfigur

Ebenso bedeutsam für den Rechtsschutz könnte die nach Art. 8 Abs. 1 Buchst. a ULR vorgesehene Ausweisung sog. ruhiger Gebiete sein.<sup>49</sup> Denn nicht nur Lärminderung zum Zwecke der Vermeidung gesundheitsgefährdender oder -schädigender Auswirkungen, einschließlich Belästigungen, ist Richtlinieninhalt, sondern auch der Schutz ruhiger Gebiete.<sup>50</sup> §§ 47a ff. BImSchG definieren ruhige Gebiete nicht selbst. Sie sind insbesondere (noch) nicht Gegenstand einer konkretisierenden Rechtsverordnung gem. § 47 f Abs. 1 BImSchG geworden. Zurückzugreifen ist daher auf die Definitionen der ULR. Ein sog. „ruhiges Gebiet in einem Ballungsraum“ ist gem. Art. 3 Buchst. I ULR

„ein von der zuständigen Behörde festgelegtes Gebiet, in dem beispielsweise der  $L_{den}$ -Index oder ein anderer geeigneter Lärmindex für sämtliche Schallquellen einen bestimmten, von dem Mitgliedstaat festgelegten Wert nicht übersteigt“.

Ein sog. „ruhiges Gebiet auf dem Land“ ist gem. Art. 3 Buchst. m ULR

„ein von der zuständigen Behörde festgelegtes Gebiet, das keinem Verkehrs-, Industrie- und Gewerbe- oder Freizeitlärm ausgesetzt ist“.

Nach diesen Definitionen sind ruhige Gebiete im Ballungsraum nur als *relativ* ruhige Gebiete anzusehen, wohingegen ruhige Gebiet auf dem Land von bestimmten Lärmarten unbelastet sind.<sup>51</sup>

Für die Auswahl ruhiger Gebiete wird eine Kombination aus akustischen Kriterien, Gebietstypik und tatsächlicher Nutzung als rechtlich zulässig und fachlich sinnvoll erachtet.<sup>52</sup> Anhang V Ziff.

---

<sup>48</sup> Ebenso *Berkemann*, Rechtsgutachten RP (2015), 40.

<sup>49</sup> Die Vorschrift gilt als redaktionell verunglückt, weil sie den Schutz ruhiger Gebiete auf dem Land in ihrem Wortlaut nicht einbezieht. Dass dieser Schutz ebenfalls im Wege der Lärminderungsplanung erreicht werden soll, zeigen die mehrfachen Bezugnahmen in der ULR auf ruhige Gebiete auf dem Land, vgl. etwa Art. 11 Abs. 2 Buchst. c, der eine Berichtspflicht für ergriffene mitgliedstaatliche Maßnahmen vorsieht, und Anhang V Ziff. 1, 9. Spiegelstr., der den Schutz (sämtlicher) ruhiger Gebiete als Gegenstand der Lärmaktionsplanung begreift; vgl. hierzu auch *Cancik* in: LR, § 47d BImSchG, Rn. 26.

<sup>50</sup> *Berkemann*, Rechtsgutachten RP (2015), 5.

<sup>51</sup> *Cancik* in: LR, § 47d BImSchG, Rn. 26a.

<sup>52</sup> *UBA (Hrsg.)*, Texte 74/2015, TUNE ULR AP 3, 14 f. u. 18.

1, 9. Spiegelstr. ULR gibt vor, dass Maßnahmen zum Schutz des ruhigen Gebiets in den LAP aufzunehmen sind.<sup>53</sup> Umsetzungshinweise erteilt u. a. das Umweltbundesamt.<sup>54</sup> Auch da bislang keine Konkretisierung durch Bundesverordnung erfolgte, besteht allerdings weiterhin Unklarheit, welche (effektiven) Maßnahmen zum Schutz ruhiger Gebiete zu treffen sind.<sup>55</sup>

Ebenso sind die sich aus ihrer Festsetzung ergebenden Rechtsfolgen noch nicht geklärt.<sup>56</sup> Ob § 47 Abs. 2 S. 2 BImSchG nur ein Optimierungsgebot für nachfolgende Planungen<sup>57</sup> bzw. einen materiell-rechtlich „qualifizierten Schutzauftrag“ zur möglichst weitgehenden Bewahrung des Ruhecharakters, jedoch kein Verschlechterungsverbot enthalten soll,<sup>58</sup> kann angesichts der rudimentären rechtlichen Ausgestaltung noch nicht abschließend gesagt werden. Es handelt sich bei ruhigen Gebieten jedenfalls um Schutzziele der ULR.<sup>59</sup>

Gleichwohl dürfte Einigkeit bestehen, dass es sich um eine neue unionsrechtliche Rechtsfigur handelt – zumindest deskriptiver Natur. Ruhige Gebiete unterscheiden sich jedenfalls hinsichtlich der vorhandenen Lärmlandschaft und -typizität unstreitig von „nicht-ruhigen Gebieten“. Zur Abgrenzung ruhiger Gebiete haben sich Lärmpegel zwischen 40 und 55 dB(A) durchgesetzt.<sup>60</sup> Die Lärmwirkungen in ruhigen Gebieten fallen zunächst einmal (deutlich) geringer aus als in verlärmten. Festhalten lässt sich außerdem folgendes: der Einrichtung bzw. Erhaltung dieser Ruhezone liegt der Vorsorgegedanke zugrunde.<sup>61</sup> Bei dem in der deutschen Umsetzungsnorm § 47d Abs. 2 S. 2 BImSchG vorgesehenen Schutzauftrag handelt sich daher letztlich um eine einzelgesetzliche Ausprägung des Vorsorgeprinzips.

### **1.3. Für die Lärmaktionsplanung bedeutsame Auslegungs- und Rechtsprinzipien des Umweltrechts der Europäischen Union**

#### **1.3.1. „Effet utile“ und Effektivitätsgebot**

Leitgedanke für die Auslegung von Unionsrecht im Rahmen der Umsetzung ins nationale

---

<sup>53</sup> *Cancik* in: LR, § 47d BImSchG, Rn. 26d.

<sup>54</sup> *UBA (Hrsg.)*, Ruhige Gebiete (2018), 8 ff. u. 21 ff.

<sup>55</sup> *UBA (Hrsg.)*, Ruhige Gebiete (2018), 17; im Einzelnen *Cancik* in: LR, § 47d BImSchG, Rn. 26-26 d.

<sup>56</sup> *UBA (Hrsg.)*, Ruhige Gebiete (2018), 17; im Einzelnen *Cancik* in: LR, § 47d BImSchG, Rn. 26-26 d.

<sup>57</sup> *UBA (Hrsg.)*, Texte 74/2015, TUNE ULR AP 3, 18.

<sup>58</sup> *Wyskin*: BeckOK UR, § 47d BImSchG, Rn. 14.

<sup>59</sup> Vgl. (redaktionell ungenau) Art. 8 Abs. 1 Buchst. b S. 2; ruhige Gebiete in einem Ballungsraum“ (Art. 3 Buchst. l) und „ruhige Gebiete auf dem Lande“ (Art. 3 Buchst. m); vgl. hierzu *Cancik* in: LR, § 47d BImSchG, Rn. 26.

<sup>60</sup> *UBA (Hrsg.)*, Ruhige Gebiete (2018), 8 u. 14.

<sup>61</sup> *Wysk* in: BeckOK UR, § 47d BImSchG, Rn. 13.

Recht durch den EuGH ist die Interpretation nach dem „effet utile“ des Gemeinschaftsrechts.<sup>62</sup> Die praktische Wirksamkeit („effet utile“) von Unionsrecht muss durch das mitgliedstaatliche Recht gewährleistet sein. Beim „effet utile“ handelt es sich um einen tragenden Auslegungssatz des Völkerrechts, wonach Gestaltungsziel und Regelungszweck eines Vertrages so auszulegen ist, dass sie „bestmöglich erreicht werden“.<sup>63</sup> Unter Bezugnahme auf den „effet utile“, d. h., dass Unionsrecht im Umsetzungsrecht „praktische Wirksamkeit“ entfalten muss, wurden (zunächst richterrechtlich) die tragenden Rechtsprinzipien des Unionsrechts – das Effektivitätsgebot und der Äquivalenzgrundsatz<sup>64</sup> – entwickelt.<sup>65</sup>

Das den allgemeinen „effet utile“ Grundsatz zu einer konkreten Handlungspflicht verdichtende, in Art. 4 Abs. 3 EUV<sup>66</sup> auch gesetzlich verankerte Effektivitätsgebot (synonym: Effektivitätsgrundsatz<sup>67</sup> oder Effizienzgebot<sup>68</sup>) kann als eines der bedeutendsten Rechtsprinzipien für das Unionsumweltrecht angesehen werden. Es besagt, dass nationales Recht die Ausübung der durch die Unionsrechtsordnung verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren darf<sup>69</sup> (sog. „Vereitelungsverbot“<sup>70</sup>). Die Einhaltung des Effektivitätsgrundsatzes ist daher im Zuge einer unionsrechtskonformen Auslegung des mitgliedstaatlichen Rechts zu berücksichtigen.<sup>71</sup>

Die Prüfung der Vereinbarkeit einer Umsetzungsnorm mit dem Effektivitätsgrundsatz wird zum Teil (ungenau) als Prüfung der Erfüllung der Anforderungen des „effet utile“ behandelt.<sup>72</sup> Dem liegt der Gedanke zugrunde, dass Unionsrecht (jedenfalls) nur bei Einhaltung des Effektivitätsgrundsatzes „praktisch wirksam“ i. S. d. „effet utile“ sein kann. Der Effektivitätsgrundsatz wurde vom EuGH vielfach bemüht, um die (gerichtliche) Durchsetzbarkeit von Umweltrecht zu begründen.<sup>73</sup> Für den Rechtsschutz im Umweltrecht entfaltet das Prinzip daher erhebliche Bedeutung.

---

<sup>62</sup> S. ausf. zum „effet utile“ *Potacs*, EuR 2009, 465 ff.

<sup>63</sup> Vgl. *Potacs*, EuR 2009, 465, 466 m. w. N.

<sup>64</sup> Nach dem Äquivalenzgrundsatz („Grundsatz der Gleichwertigkeit“) haben die Mitgliedstaaten beim Vollzug von Gemeinschaftsrecht denselben Rechtsschutz zu gewähren wie in ähnlichen rein innerstaatlichen Angelegenheiten, *Potacs*, EuR 2009, 465, 480.

<sup>65</sup> *Potacs*, EuR 2009, 465, 480.

<sup>66</sup> Zur Anwendung dieses Grundsatzes s. etwa VGH BW, a. a. O. (Fn. 1), Rn. 39.

<sup>67</sup> Vgl. VGH BW, a. a. O. (Fn. 1), Rn. 39.

<sup>68</sup> Vgl. etwa *Pache/Burmeister*, NVwZ 1996, 979, 981.

<sup>69</sup> grundlegend für das EU-Umweltrecht EuGH, Urt. v. 15.01.2013 – Rs. C-416/10 –, juris, Rn. 85.

<sup>70</sup> Vgl. *Potacs*, EuR 2009, 465, 480.

<sup>71</sup> Näher ausführend: BVerwG, Urt. v. 05.09.2013 – 7 C 21.12 –, juris, Rn. 21 u. 46 zu den (engen) Grenzen des verpflichtenden Gehalts des Effektivitätsgrundsatzes, hierzu auch EuGH, Urt. v. 19.12.2019 – Rs. C-752/18 –, juris, Rn. 43.

<sup>72</sup> S. etwa VG Gelsenkirchen, Urt. v. 15.11.2018 – 8 K 5254/15 –, juris, Rn. 222.

<sup>73</sup> Insbesondere für den Rechtsschutz von Umweltverbänden, vgl. etwa EuGH, Urt. v. 08.03.2011 – Rs. C-240/09 –, juris; v. 12.05.2011 – Rs. C-115/09 –, juris; v. 07.11.2013 – Rs. C-72/12 –, juris, v. 08.11.2016 – Rs. C-243/15 –, juris.

### 1.3.2. Hohes Schutzniveau der EU-Umweltpolitik, Vorsorge- und Ursprungsprinzip

Die Entwicklung des europäischen Umweltrechts ist neben der Abwehr konkreter Gefahren geprägt vom Zielgedanken eines hohen Schutzniveaus und vom Gedanken der Vorbeugung bzw. Vorsorge.<sup>74</sup> Die EU hat das Ziel eines hohen Schutzniveaus und das Vorsorgeprinzip in Art. 191 Abs. 2 S. 2 Alt. 3 AEUV zu einer tragenden Säule und Handlungsmaxime ihrer Umweltpolitik gemacht:

„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“.

Einigkeit besteht darin, dass „hohes Schutzniveau“ nicht „höchstes Schutzniveau“ bedeutet, was im Wege einer Abwägung Raum für wirtschaftliche und politische Aspekte belässt. Die praktische Wirksamkeit dieser Zielsetzung verpflichtet aber zu einem hohen Schutzniveau jeder unionsrechtlich geprägten Einzelmaßnahme.<sup>75</sup>

Das unionsrechtlich geforderte hohe Schutzniveau für Mensch, Natur und Umwelt ist ferner Ausgangspunkt des Vorsorgeprinzips. Zwischen Vorsorge- und dem ebenfalls in Art. 191 Abs. 2 S. 2 Alt. 3 AEUV genannten Vorbeugungsprinzip wird mittlerweile nicht mehr unterschieden.<sup>76</sup> Schadensvermeidung gemäß dem Vorsorgeprinzip soll gegenüber der Schadensbeseitigung jedenfalls dann Vorrang genießen, wenn die wissenschaftlichen Erkenntnisse eine ausreichend gesicherte Bewertung einer Sachlage nicht zulassen, jedoch die infolge einer vorläufigen, nach wissenschaftlichen Kriterien durchgeführte Risikobewertung Anlass zur Besorgnis möglicher, mit dem o. g. Schutzgedanken unvereinbaren Gefahren für Natur und Umwelt und die menschliche Gesundheit besteht. Der Vorsorgegedanke berücksichtigt u. a., dass auch summarische Wirkungen oder Wechselwirkungen mit anderen Umweltbelastungen risikobehaftet oder schädlich sein können.<sup>77</sup> Das Vorsorgeprinzip impliziert zum einen jedenfalls eine Herabsetzung der staatlichen Eingriffsschwelle in den Risikobereich<sup>78</sup>, indem es das Beweismaß reduziert und die Beweislast verlagert,<sup>79</sup> zum andern dient es aber auch der möglichst weitgehenden Vermeidung von Umweltbelastungen.<sup>80</sup>

---

<sup>74</sup> *Epiney*, UR EU, Kap. 5, Rn. 6 ff. u. 14 ff; ferner Koch/Hofmann/Reese-Appel, Kap. 2, Rn. 33.

<sup>75</sup> *Epiney*, UR EU, Kap. 5, Rn. 7, 12.

<sup>76</sup> Koch/Hofmann/Reese-Appel, Kap. 2, Rn. 32 m. w. N.

<sup>77</sup> Definitorisch zum Vorsorgeprinzip Koch/Hofmann/Reese-Appel, Kap. 2, Rn. 32.

<sup>78</sup> *Epiney*, UR EU, Kap. 5, Rn. 19.

<sup>79</sup> Koch/Hofmann/Reese-Appel, Kap. 2, Rn. 32

<sup>80</sup> *Epiney*, UR EU, Kap. 5, Rn. 21 m. w. N.



Das auch als Quellenprinzip bezeichnete, in Art. 191 Abs. 2 S. 2 Alt. 4 AEUV zum Ausdruck kommende Ursprungsprinzip hat zum Gegenstand, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrer Quelle zu bekämpfen. Die Vorrangklausel ist als Prioritätsklausel zu verstehen, die bei mehreren gleichgeeigneten Schutzmaßnahmen, der quellenbezogenen Maßnahmen den Vorrang gibt<sup>81</sup> – wenngleich unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.<sup>82</sup> Infolge des dem Prinzip innewohnenden Gedankens der frühzeitigen Bekämpfung einer Umweltbeeinträchtigung, steht es dem Vorsorgeprinzip nahe.<sup>83</sup>

Die (zwingenden, aber keine konkreten Handlungsanweisungen vorgebenden) umweltrechtlichen Prinzipien sind Auslegungsmaßstab für das Unionsrecht und binden nicht nur die Unionsorgane, sondern in der Umsetzung von Unionsrecht auch die Mitgliedstaaten. Dies äußert sich auch in den unionsrechtlich überlassenen Handlungsspielräumen.<sup>84</sup>

## 2. Gesetzliche Zuständigkeit für Lärmaktionsplanung im kommunalen Kontext

Gemäß § 47e Abs. 1 BImSchG liegt die Zuständigkeit für Lärmaktionsplanung bei den Gemeinden oder den landesrechtlich zuständigen Behörden. Landesrechtlich abweichende Zuständigkeiten für kommunale Lärmaktionsplanung finden sich etwa in Hessen<sup>85</sup> durch Hochzonen der Planung auf Landesebene und im Freistaat Bayern<sup>86</sup> durch einen Einvernehmensvorbehalt der Regierungen gegenüber den Lärmaktionsplänen der laut Gesetzesbegründung im übertragenen Aufgabenkreis und nicht im Rahmen ihrer Selbstverwaltung tätigen Gemeinden.<sup>87</sup> Wie im analytischen Teil näher auszuführen ist, bestehen vor dem Hintergrund der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie<sup>88</sup> aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG rechtliche Zweifel sowohl am konstitutiven Charakter der bundesrechtlichen Bestimmung der kommunalen Zuständigkeit (§ 47e Abs. 1 Hs. 1 Alt. 1 BImSchG) als auch an der Verfassungsmäßigkeit des Landesrechtsvorbehalts (§ 47e Abs. 1 Hs. 1 Alt. 2 BImSchG) im kommunalen Kontext, soweit dieser die Zuständigkeit nicht originär bei den Gemeinden belässt.

---

<sup>81</sup> Koch/Hofmann/Reese-Appel, Kap. 2, Rn. 37 f.

<sup>82</sup> Epiney, UR EU, Kap. 5, Rn. 25.

<sup>83</sup> Epiney, UR EU, Kap. 5, Rn. 24.

<sup>84</sup> Epiney, UR EU, Kap. 5, Rn. 46, 49 ff, 54.

<sup>85</sup> S. § 1 Abs. 1 HessImSchZuV.

<sup>86</sup> S. § 4 S. 2 BayImSchG.

<sup>87</sup> Zur Vermeidung unnötiger Doppelungen ist beschränkt sich die hiesige Untersuchung der Rechtslage auf Bayern, da deren Ergebnisse auf die Rechtslage Hessen insofern übertragbar sind.

<sup>88</sup> Der Begriff der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie wird gleichbedeutend mit dem des kommunalen Selbstverwaltungsrechts verwendet. Nachfolgend wird er als „Selbstverwaltungsgarantie“ bezeichnet, gemeint ist jedoch stets die kommunale Selbstverwaltungsgarantie.

### 3. Die Umsetzung von Lärmaktionsplänen

#### 3.1. Zielrichtung der Maßnahme

Lärmaktionspläne haben die Verbesserung der vorhandenen Lärmbelastungssituation zum Ziel.<sup>89</sup> An dieser Zielsetzung ist auch der planerische Abwägungsvorgang bezüglich der unterschiedlichen Handlungsoptionen auszurichten. Eingang in den Plan sollen die Maßnahmen finden, die vor dem Hintergrund der von ihnen berührten, schützenswerten Belange überwiegen.<sup>90</sup>

#### 3.2. Rückgriff auf fachgesetzliche Rechtsinstrumente und Zuständigkeiten

Weder die ULR noch die §§ 47a ff. BImSchG treffen Aussagen, durch welche Maßnahmen Lärmaktionspläne umzusetzen sind. § 47d Abs. 6 i. V. m. § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG ordnet als Rechtsgrundverweisung<sup>91</sup> an, dass

„die Maßnahmen, die Pläne (...) festlegen, (...) durch Anordnungen oder sonstige Entscheidungen der zuständigen Träger öffentlicher Verwaltung nach diesem Gesetz oder nach anderen Rechtsvorschriften durchzusetzen [sind].“

Das Recht der Lärminderungsplanung greift damit für die Maßnahmendurchsetzung auch auf das sonstige Fachrecht zurück.

Geklärt ist, dass § 47d Abs. 6 i. V. m. § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG das Fachrecht nicht verdrängt. Dies äußert sich konkret darin, dass es der Planungsbehörde nicht zusteht, (im Wege der Eingriffsverwaltung) Maßnahmen im Plan festzulegen, für die es keine fachgesetzliche Grundlage gibt und das fachgesetzliche Zuständigkeiten für die Wahrnehmung der im Plan festgelegten fachrechtlichen Maßnahmen nicht verdrängt werden. Für planumsetzende Maßnahmen

---

<sup>89</sup> Kupfer, NVwZ 2012, 784, 787

<sup>90</sup> Berkemann, Rechtsgutachten RP (2015), 46.; ausf. Kupfer, NVwZ 2012, 784, 787, der ein Zwei-Stufen-Modell für die Abwägung entwickelt hat: „Zunächst sind die in Betracht kommenden Maßnahmen in Beziehung zum Planungsziel – der Verbesserung der Lärmbelastungssituation – zu setzen und unter Berücksichtigung der durch die Maßnahmen tangierten Belange zu bewerten. Dann sind mehrere alternative Maßnahmen vor dem Hintergrund der von ihnen jeweils konkret berührten Belange – im Hinblick auf die Verbesserung der Lärmbelastungssituation – zu vergleichen und abzuwägen.“

<sup>91</sup> Ausf. Klinger/Douhaire in: Appel/Ohms/Saurer, § 47d BImSchG, Rn. 47: Die in den Plänen vorgesehenen Maßnahmen bedürfen zu ihrer Umsetzung jeweils spezieller gesetzlicher Ermächtigungen. Die in § 47d Abs. 6 i. V. m. § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG enthaltene Regelung ist eine Rechtsgrundverweisung; gleicher Ansicht wohl auch VGH BW, a. a. O. (Fn. 1), Rn. 28 ff. unter Bezugnahme auf die tatbestandlichen Anforderungen des § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3, Abs. 9 S. 1 u. 3 StVO; a. A. Berkemann, Rechtsgutachten RP (2015), 57 m. w. N.: Rechtsfolgenverweisung.

bedeutet dies zum einen, dass das Fachrecht grundsätzlich deren tatbestandliche (rechtliche) Voraussetzungen vorgibt, zum anderen, dass die Zuständigkeit für die Umsetzung bei den Fachbehörden liegt.<sup>92</sup>

Im Rahmen dieser Untersuchung ist zu prüfen, ob die rechtlichen Anforderungen bzw. Grenzen des Fachrechts für Maßnahmenanordnungen, ihrerseits (unionsrechtlichen) Grenzen bzw. Öffnungen unterliegen. Denn für das insofern vergleichbare Recht der Luftreinhalteplanung ist mittlerweile Stand der Rechtsprechung, dass das in Bezug genommene Fachrecht im Rahmen der Planumsetzung unionsrechtskonform auszulegen ist und ggf. um verhältnismäßige Maßnahmen ergänzt werden muss, sollten diese zur Planumsetzung nicht ausreichen.<sup>93</sup> Ferner muss nicht auslegungsfähiges unionsrechtswidriges Recht unangewendet bleiben.<sup>94</sup>

#### **4. Subjektiv-öffentliche Rechte im Kontext der Lärmaktionsplanung**

##### **4.1. Prozessrechtliche Einordnung von Ansprüchen auf Maßnahmen aus einem LAP**

Im Unterschied zu Umweltverbänden, für die sich die (gerichtliche) Durchsetzbarkeit umweltrechtlicher Bestimmungen nach dem UmwRG als anderes Spezialgesetz i. S. d. § 42 Abs. 2 Hs. 1 VwGO bestimmt, richtet sich die Klagebefugnis von Gemeinden und lärmbeeinträchtigten Bürger\_innen auf einzelne Lärmschutzmaßnahmen gemäß LAP in Gestalt eines Verwaltungsakts bzw. allgemeiner: Planvollzug<sup>95</sup> nach § 42 Abs. 2 Hs. 2 VwGO in unmittelbarer (für die Verpflichtungsklage) bzw. analoger Anwendung (für die allgemeine Leistungsklage). Die hier vorgenommene Untersuchung betrifft nur Ansprüche auf Maßnahmen der StVO in Gestalt eines Verwaltungsakts (genauer: einer Allgemeinverfügung i. S. d. § 35 S. 2 (L)VwVfG), die im Wege der Verpflichtungsklage gerichtlich geltend zu machen sind.

Nach § 42 Abs. 2 Hs. 2 VwGO ist die Klage nur zulässig, wenn der Kläger<sup>96</sup> geltend macht, durch den Verwaltungsakt oder seine Ablehnung oder Unterlassung in seinen Rechten verletzt zu sein. Während es für die Zulässigkeit einer Verpflichtungsklage nach allgemeiner Auffassung nur auf die Möglichkeit einer Rechtsverletzung infolge der Ablehnung oder Unterlassung

---

<sup>92</sup> Ausf. *Wysk* in: BeckOK UR, § 47d BImSchG, Rn. 17 ff. u. *Cancik* in: LR, § 47d BImSchG, Rn. 14 ff.

<sup>93</sup> BVerwG Urt. v. 27.02.2018 – 7 C 26.16 –, juris, Rn. 33 f. u. 43; Urt. v. 27.02.2018 – 7 C 30.17 –, juris, Rn. 46, 51 ff.

<sup>94</sup> BVerwG Urt. v. 27.02.2018 – 7 C 26.16 –, juris, Rn. 28 ff.; Urt. v. 27.02.2018 – 7 C 30.17 –, juris, Rn. 31 ff.

<sup>95</sup> Unter Verweis auf die Umsetzung eines Luftreinhalteplans als Klagegegenstand einer allgemeinen Leistungsklage *Berkemann*, Rechtsgutachten RP (2015), 86, m. w. N.; ebenso VG Freiburg, Urt. v. 25.7.2014 – 5 K 1491/13 –, juris, Rn. 18, allerdings bzgl. einer Umsetzung durch die Deutsche Bahn.

<sup>96</sup> Die Personenbezeichnung gilt sowohl für natürliche als auch juristische Personen. Sie umfasst sämtliche Geschlechter.

eines beantragten Verwaltungsakts ankommt, ist für die Begründetheit die tatsächliche Existenz dieses subjektiv-öffentlichen Rechts maßgeblich.

Eine objektive Rechtmäßigkeitskontrolle ist für Individualkläger<sup>97</sup> im deutschen Recht für diesen Klagegegenstand nicht vorgesehen. Begründet ist die Verpflichtungsklage nach § 113 Abs. 5 S. 1 VwGO daher nur, soweit die Ablehnung oder Unterlassung des Verwaltungsakts rechtswidrig und der Kläger dadurch in seinen Rechten verletzt ist.<sup>98</sup>

#### 4.2. Bestimmung subjektiv-öffentlicher Rechte nach der Schutznormlehre

Gemeinden oder lärmbeeinträchtigten Bürger\_innen muss also aus einem subjektiv-öffentlichen Recht ein Anspruch auf Umsetzung einer lärmaktionsplanerisch festgelegten Maßnahme erwachsen. Dieser kann klageweise nach Maßgabe der VwGO gegen den Rechtsträger der planvollziehenden Behörde durchgesetzt werden. Zur Bestimmung subjektiv-öffentlicher Rechte greift die ganz herrschende Meinung auf die Schutznormlehre zurück, wonach der sog. Drittschutz einer Rechtsnorm davon abhängt,

„ob sie ausschließlich objektivrechtlichen Charakter hat und nur dem öffentlichen Interesse dient oder ob sie – zumindest auch – dem Schutz von Individualinteressen zu dienen bestimmt ist und ein von der Allgemeinheit hinreichend deutlich abgegrenzter Personenkreis gerade vor rechtswidrigem Verwaltungshandeln geschützt werden soll.“<sup>99</sup>

Darüber hinaus wird verlangt, dass die Rechtsnorm die Rechtsmacht verleiht, das Individualinteresse durchzusetzen.<sup>100</sup>

Die Existenz subjektiv-öffentlicher Rechte im Kontext der Umsetzung einer Lärmaktionsplanung ist umstritten. Die Befürworter ziehen als Anspruchsgrundlage entweder Schutznormen des BImSchG bzw. der dort für die Umsetzung in Bezug genommenen Fachgesetze (hier: StVO) oder eine unmittelbare Anwendung der ULR in Betracht.<sup>101</sup>

---

<sup>97</sup> Siehe vorherige Fn.

<sup>98</sup> Decker in: BeckOK VwGO, § 113 VwGO, Rn. 76-77 auch zur Differenzierung im Erfolgsfall der Klage zwischen Vornahmeurteil bei Spruchreife gem. § 113 Abs. 5 S. 1 VwGO (bei Ermessensentscheidungen nur bei Erfüllung der tatbestandlichen Voraussetzungen und Ermessensreduzierung auf null) und Verbescheidungsurteil gem. § 113 Abs. 5 S. 2 VwGO, wonach der Beklagte nur unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu verbescheiden hat.

<sup>99</sup> BVerwG, Beschl. v. 19.01.1996 – 11 B 90.95 –, juris, Rn. 3 m. w. N.; vgl. umfassend Schmidt-Kötters in: BeckOK VwGO, § 42 VwGO, Rn. 151-152a m. w. N.

<sup>100</sup> Schmidt-Kötters in: BeckOK VwGO, § 42 VwGO, Rn. 152 f. m. w. N. und Hinweisen zur Anwendung der Schutznormlehre.

<sup>101</sup> So einleitend auch VGH BW, a. a. O. (Fn. 1), Rn. 24 m. w. N.; s. im Einzelnen Kap. II. 4.4.

#### 4.3. Das Fehlen unionsrechtlicher Lärmgrenzwerte

Im Unterschied zum Recht der Luftreinhalteplanung sieht das Recht der Lärminderungsplanung bislang keine unionsrechtlichen oder mitgliedstaatlichen Lärmgrenzwerte vor.<sup>102</sup> Den Lärmindizes nach Art. 5 ULR kommt als Berechnungsgrundlage einer Belästigungs- bzw. Störwirkung keine Funktion unionsrechtlich verbindlicher Lärmgrenzwerte zu.<sup>103</sup> Zur Begründung einer Rechtsverletzung kann daher nicht wie im Falle der Luftreinhalteplanung ohne Weiteres auf eine Überschreitung umgebungslärmspezifischer gesundheitsschützender Grenzwerte oder Vorsorgewerte abgestellt werden.

§ 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO gibt keinen Hinweis darauf, ab welcher Qualität einer Lärmbelastung Maßnahmen zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm als erforderlich anzusehen sind.<sup>104</sup> Ob es für die Durchsetzung einer lärmaktionsplanerisch festgelegten Maßnahme auf Grenzwerte ankommt bzw. ein Fehlen solcher Werte einem Anspruch auf Maßnahmenumsetzung sogar entgegensteht, wird daher näher zu untersuchen sein. Jedenfalls aber bedarf es einer Bewertungsgrundlage,<sup>105</sup> denn bei der hier untersuchten Rechtsschutzfrage handelt es sich nicht um einen Gerichtszugang aufgrund einer gänzlich grenzwertunabhängigen Klagebefugnis, wie sie etwa aus einer (unterlassenen oder fehlerhaften) Öffentlichkeitsbeteiligung folgen kann.<sup>106</sup>

#### 4.4. Wesentlicher Streitstand zu subjektiv-öffentlichen Rechten aus §§ 47a ff. BImSchG (in unionsrechtskonformer Auslegung) und aus unmittelbarer Anwendung der ULR

Wie bereits erwähnt, werden Individualklägern in der Rechtsprechung unter Verneinung der Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO einklagbare Rechte auf Durchsetzung lärmaktionsplanerischer Festlegungen einheitlich nicht zuerkannt. Die restriktive Sicht des BVerwG wird von Teilen der Literatur befürwortet.<sup>107</sup> Dabei wird auf eine fehlende Außenwirkung der Lärmaktionspläne abgestellt, wonach diesen nicht von sich heraus drittschützende Wirkung zukommen könne.<sup>108</sup> Eine Vergleichbarkeit mit der „rechtschutzfreundlichen“ Luftreinhalteplanung wird

---

<sup>102</sup> Berkemann, Rechtsgutachten RP (2015), 105; OVG SH, Urt. v. 09.11.2017 – 2 LB 22/13 –, juris, Rn. 143; BVerwG, Beschl. v. 07.01.2019 – 7 B 16.18 –, juris, Rn. 10 m. w. N.

<sup>103</sup> Berkemann, Rechtsgutachten RP (2015), 105 f. m. w. N.

<sup>104</sup> Berkemann, Rechtsgutachten RP (2015), 105.

<sup>105</sup> Wobei auch andere Kriterien als Lärmwerte greifen können, vgl. Engel, NVwZ 2010, 1191, 1193.

<sup>106</sup> Vgl. Klinger/Douhaire in: Appel/Ohms/Saurer, § 47d, Rn. 56, die sich auch mit der gegenteiligen Auffassung des HessVGh, Urt. v. 26.10.2017 – 9 C 873/15.T –, juris, Rn. 24, 28 f. auseinandersetzen.

<sup>107</sup> Jarass, § 47d BImSchG, Rn. 24 m. w. N.

<sup>108</sup> Vgl. etwa nunmehr Berkemann, Rechtsgutachten RP (2015), 102 m. w. N.; anders noch 2011 ders., Rechtsgutachten Norderstedt (2011), 27, ein subjektiv-öffentliches Recht andeutend.

insbesondere mit dem Argument fehlender Lärmgrenzwerte verneint.<sup>109</sup>

Allerdings regt sich gegen die Ablehnung subjektiv-öffentlicher Rechte im Kontext der Lärmaktionsplanung in zunehmendem Maße Kritik.<sup>110</sup> Dabei wird hinterfragt, dass sowohl der LAP als auch die ihm über § 47d Abs. 6 i. V. m. § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG erwachsenden Pflichten nur Verwaltungsinterna ohne Außenwirkung darstellen sollen. Den einen Rechtschutz ablehnenden Stimmen wird entgegnet, dass eine solche Behandlung unionsrechtlich infolge der strukturellen Vergleichbarkeit mit der anerkanntermaßen Rechtsschutz gewährenden Luftreinhalteplanung keinen Bestand haben könne.<sup>111</sup> Sofern die Umsetzungsnormen keine subjektivrechtlichen Wirkungen entfalten sollen, wird auf die Pflicht zur unionsrechtskonformen Auslegung der §§ 47a ff. BImSchG verwiesen.<sup>112</sup>

Insbesondere ein Anspruch auf Planaufstellung wird unmittelbar auf den Gerichtszugangsanspruch aus Art. 9 Abs. 2 AK gestützt, der aus der gem. Art. 6 Abs. 3 AK und nach § 47d Abs. 3 BImSchG erforderlichen Öffentlichkeitsbeteiligung resultiere.<sup>113</sup> Ansprüche werden auch damit begründet, dass Lärmaktionspläne (wie auch Luftreinhaltepläne) nicht nur nach Erwägungsgrund 1 der ULR in Umsetzung der Gemeinschaftsumweltpolitik dem Schutz der öffentlichen Gesundheit im Sinne der Gewährleistung eines hohen Gesundheits- und Umweltschutzniveaus dienen, sondern planungsbedingt auch unmittelbar Lärmschutzinteressen von Lärmbetroffenen berühren.<sup>114</sup> *Klinger/Douhaire* weisen in diesem Kontext darauf hin, dass bereits die Erholung von einer Lärmbelastung dem Gesundheitsschutz diene. Der Schutz von Allgemeininteressen durch eine Regelung erlaube ferner nicht den Rückschluss auf einen fehlenden Individualrechtsschutz.<sup>115</sup> Während für einen Planaufstellungs- oder Planfortschreibungsanspruch insbesondere die EuGH-Rechtsprechung in der Rechtssache *Janecek*<sup>116</sup> bemüht wird, da die ULR – insofern der Rechtslage zur Luftreinhalteplanung entsprechend – zumindest unbeding und hinreichend bestimmt vorgebe, dass eine Lärmaktionsplanung zu erstellen oder

---

<sup>109</sup> Statt aller *Berkemann*, Rechtsgutachten RP (2015), 102 ff.

<sup>110</sup> Vgl. etwa *Engel*, NVwZ 2010, 1191, 1198; *Cancik* in: LR, § 47d BImSchG, Rn. 36, *Klinger/Douhaire* in: Appel/Ohms/Saurer, § 47d, Rn. 54; jeweils m. w. N.; deutlich zurückhaltender *Wysk*, BeckOK UR, § 47d BImSchG, Rn. 33 ff.

<sup>111</sup> Vgl. *Klinger/Douhaire* in: Appel/Ohms/Saurer, § 47d, Rn. 57; ähnlich *Cancik* in: LR, § 47d BImSchG, Rn. 36; ebenso *Wysk* in: BeckOK UR, § 47d BImSchG, Rn. 33; *Scheidler*, UPR 2019, 1 ff. (Kap. IV, Unterkap. 2 b); *Enderle/Dieroff*, UPR 2019, 255 ff. (Kap. IV, Unterkap. 3).

<sup>112</sup> *Cancik* in: LR, Vorb. §§ 47a ff. BImSchG, Rn. 10 f., § 47d BImSchG, Rn. 32 ff.

<sup>113</sup> So *Klinger/Douhaire* in: Appel/Ohms/Saurer § 47d, Rn. 56.

<sup>114</sup> Vgl. ausf. *Klinger/Douhaire* in: Appel/Ohms/Saurer, § 47d BImSchG, Rn. 56 und *Scheidler*, UPR 2019, 1 ff. (Kap. IV, Unterkap. 2 c cc) – ohne Seitenangabe, da Onlineressource)

<sup>115</sup> *Klinger/Douhaire* in: Appel/Ohms/Saurer, § 47d BImSchG, Rn. 56; diese Rechtsauffassung gelangt notwendigerweise zu einer Bejahung der Anforderungen der Schutznormlehre. Die Regelungen müssen zweitens einen subjektiv personalen Bezug aufweisen, d. h. Individualinteressen wie die Gesundheit des Einzelnen schützen, vgl. hierzu *Schmidt-Kötters* in: BeckOK VwGO, § 42 VwGO, Rn. 170.1.

<sup>116</sup> EuGH, Ur. v. 25.07.2008 – Rs. C-237/07 (*Janecek*) –, juris, Rn. 42.

zu ergänzen ist,<sup>117</sup> wird ein Anspruch auf Aufnahme bestimmter Maßnahmen in einen Plan infolge des planerischen Abwägungsprozesses verneint<sup>118</sup> bzw. nur ausnahmsweise für den Fall einer einzig möglichen verhältnismäßigen Maßnahme bejaht.<sup>119</sup>

Mittlerweile wird auch ein Anspruch auf Planvollzug vertreten.<sup>120</sup> Dieser wird jedoch unterschiedlich begründet: Während die einen zusätzlich zu einer Festlegung im LAP eine drittschützende fachrechtliche (Außen-)Rechtsnorm verlangen, stellen die anderen unmittelbar auf den über § 47d Abs. 6 BImSchG in Bezug genommenen § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG ab; unzureichend soll aber eine bloße Bestimmung im LAP sein.<sup>121</sup> Umstritten ist dabei, ob es für einen klageweise durchsetzbaren Anspruch der Festlegung (unionsrechtlicher) Lärmgrenzwerte bedarf.<sup>122</sup> Hierbei wird differenziert zwischen lärmbeeinträchtigten Bewohnern ruhiger Gebiete, denen ein solcher Anspruch letztlich in Gestalt eines dem Bauplanungsrecht nachgebildeten „Gebietserhaltungsanspruchs“ zustehen soll<sup>123</sup>, und sonstigen Sachlagen, in denen Maßnahmen aus einem LAP durch die zuständige Behörde nicht umgesetzt werden. In letztgenanntem Fall beziehen sich die Befürworter eines Planvollzugsanspruchs für lärmbeeinträchtigte Bürger\_innen neben dem unionsrechtlichen Effektivitätsgrundsatz<sup>124</sup> bereits auf die Rechtsprechung des VGH BW aus 2018<sup>125</sup>, was deren Stellenwert unterstreicht.

## 5. Ausgewählte Rechtsprechung zur Lärmaktionsplanung

### 5.1. Zur Frage subjektiv-öffentlicher Rechte aus den §§ 47a ff. BImSchG und der ULR

Das BVerwG vertritt – wie dargestellt – im Einklang mit der ganz überwiegenden verwaltungs-

---

<sup>117</sup> Hierzu ausf. *Klinger/Douhaire* in: Appel/Ohms/Saurer, § 47d BImSchG, Rn. 54 f., 57 m. w. N.; dieser Ansicht auch *Wysk* in: BeckOK UR, § 47d, BImSchG, Rn. 33; *Scheidler*, UPR 2019, 1 ff. (Kap. IV, Unterkap. 2 b); *Enderle/Dieroff*, UPR 2019, 255 ff. (Kap. IV, Unterkap. 3).

<sup>118</sup> *Berkemann*, Rechtsgutachten RP (2015), 100, ebenso *Klinger/Douhaire* in: Appel/Ohms/Saurer, § 47d BImSchG, Rn. 57 m. w. N.; ebenso *Scheidler*, UPR 2019, 1 ff. (Kap. IV, Unterkap. 2 c cc, zum Streitstand bzgl. der Planergänzung auch Unterkap. 2 c aa u. bb)

<sup>119</sup> *Cancik* in: LR, § 47d BImSchG Rn. 35.

<sup>120</sup> *Engel*, NVwZ 2010, 1191, 1198; *Cancik* in: LR, § 47d BImSchG, Rn. 36, *Klinger/Douhaire* in: Appel/Ohms/Saurer, § 47d BImSchG, Rn. 58.

<sup>121</sup> Vgl. zum Streitstand insgesamt *Cancik* in: LR, § 47d BImSchG, Rn. 36.

<sup>122</sup> Dafür: *Kröner*, UPR 2013, 89 ff. (Kap. III, Unterkap. 2 b, Kap. IV) m. w. N. u. unter Vgl. mit anderen europäischen Rechtsinstrumenten; offenlassend *Berkemann*, Rechtsgutachten RP (2015), 103, dagegen *Klinger/Douhaire* in: Appel/Ohms/Saurer, § 47d BImSchG, Rn. 56; ebenso *Engel*, NVwZ 2010, 1191, 1193, der auf Alternativkriterien für eine Lärmaktionsplanung nach Art. 8 Abs. 1 S. 2 ULR verweist.

<sup>123</sup> Soweit ersichtlich nur *Klinger/Douhaire* in: Appel/Ohms/Saurer, § 47d BImSchG, Rn. 58.

<sup>124</sup> *Klinger/Douhaire* in: Appel/Ohms/Saurer, § 47d BImSchG, Rn. 58 m. w. N.; *Scheidler*, UPR 2019, 1 ff. (Kap. IV, Unterkap. 2 c cc).

<sup>125</sup> So *Klinger/Douhaire* in: Appel/Ohms/Saurer, § 47d BImSchG, Rn. 58; *Enderle/Dieroff*, UPR 2019, 255 ff. (Kap. IV, Unterkap. 2 c cc).

gerichtlichen Rechtsprechung<sup>126</sup> die Rechtsauffassung, dass sich weder in unmittelbarer Anwendung der ULR noch aus den §§ 47a ff. BImSchG subjektive (Schutz-) Ansprüche auf Bekämpfung und Vermeidung des Umgebungslärms ergeben<sup>127</sup> – auch nicht vor dem Hintergrund der AK.<sup>128</sup> Vielmehr sind die §§ 47a ff. BImSchG nach Ansicht des BVerwG nur pflichtbegründend für die jeweils zuständigen Behörden, insb. für die Erarbeitung von Lärmkarten und zur Aufstellung von Lärmaktionsplänen.<sup>129</sup> Ein Schutzanspruch in unmittelbarer Anwendung des Art. 8 Abs. 1 S. 1 Buchst. b S. 2 ULR wird verneint, da es sich um keine unbedingte und hinreichend genaue Bestimmung im Sinne der EuGH-Rechtsprechung handle.<sup>130</sup>

## 5.2. Zur Frage eines Anspruchs auf Lärmschutz nach § 45 StVO im Kontext der Lärmaktionsplanung

### 5.2.1. BVerwG: Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung aus § 45 StVO

Ein auf ermessensfehlerfreie Entschließung (!) über ein Tätigwerden gem. § 45 Abs. 1 StVO (bzw. § 4 Abs. 1 StVO a. F.) gerichteter Anspruch ist seit seiner Herleitung durch das BVerwG 1971<sup>131</sup> anerkannt. Das BVerwG umschrieb 1976 die anspruchsauslösende Grenze unzumutbaren Verkehrslärms zunächst mit Billigkeitserwägungen. Ein Schutzanspruch könne dabei bereits im Vorfeld des Eigentumsschutzes aus Art. 14 GG bestehen, wobei jedoch die besondere Bedeutung eines leistungsfähigen Straßenverkehrsnetzes für die Allgemeinheit und den einzelnen gewürdigt werden müsse.<sup>132</sup>

---

<sup>126</sup> Vgl. bspw. OVG HB, Beschl. v. 21.06.2010 – 1 B 68/10 –, juris, Rn. 10 m. w. N.; OVG Bln-Bbg, Beschl. v. 06.04.2017 – OVG 11 N 16.13 –, juris, Rn. 12; Urt. v. 28.09.2017 – OVG 6 A 29.14 –, juris, Rn. 22; OVG SH, Urt. v. 09.11.2017 – 2 LB 22/13 –, juris, Rn. 139 f.

<sup>127</sup> Für eine Klage auf Ergreifung von Lärmschutzmaßnahmen und Fortschreibung eines LAP BVerwG, Beschl. v. 07.01.2019 – 7 B 16.18 –, juris, Rn. 12 f.; für die Klage gegen einen LAP erneut (diesmal abwehrende) Schutzansprüche aus den §§ 47a ff. BImSchG bzw. der ULR verneinend u. sehr ausf. erläuternd BVerwG, Urt. v. 28.11.2019 – 7 C 2.18 –, juris, Rn. 17 ff.

<sup>128</sup> Ausf. BVerwG, Urt. v. 28.11.2019 – 7 C 2.18 –, juris, Rn. 17 ff.

<sup>129</sup> BVerwG, Urt. v. 12.11.2014 – 4 C 34.13 –, juris, Rn. 22 m. w. N., Rn. 25; ebenso BVerwG, Urt. v. 28.11.2019 – 7 C 2.18 –, juris, Rn. 17; Beschl. v. 07.01.2019 – 7 B 16.18 –, juris, Rn. 12 f.; Urt. v. 14.04.2010 – 9 A 43.08 –, juris, Rn. 46; Urt. v. 10.10.2012 – 9 A 20.11 –, juris, Rn. 30, Urt. v. 10.10.2012 – 9 A 18.11 –, juris, Rn. 20 f.; Urt. v. 12.11.2014 – 4 C 34.13 –, juris, Rn. 22 ff. u. Urt. v. 18.12.2014 – 4 C 35.13 –, juris, Rn. 56 ff.

<sup>130</sup> BVerwG, Urt. v. 12.11.2014 – 4 C 34.13 –, juris, Rn. 23 f., ebenso bereits BVerwG, Urt. v. 14.04.2010 – 9 A 43.08 –, juris, Rn. 46, Urt. v. 10.10.2012 – 9 A 20.11 –, juris, Rn. 30; Urt. v. 10.10.2012 – 9 A 18.11 –, juris, Rn. 20 f.; Urt. v. 12.11.2014 – 4 C 34.13 –, juris, Rn. 22 ff. u. Urt. v. 18.12.2014 – 4 C 35.13 –, juris, Rn. 56; erneut Beschl. v. 07.01.2019 – 7 B 16.18 –, juris, Rn. 12 f. u. ausf. BVerwG, Urt. v. 28.11.2019 – 7 C 2.18 –, juris, Rn. 17 ff.

<sup>131</sup> BVerwG mit Urt. v. 22.01.1971 – VII C 48.69 –, juris, LS 1 u. 2, Rn. 15, bestätigt etwa durch BVerwG, Urt. v. 13.06.1980 – 7 C 32.77 –, juris, Rn. 9; unklar hingegen BVerwG, Urt. v. vom 29.06.1983 – 7 C 102.82 –, juris, Rn. 9.

<sup>132</sup> BVerwG, Urt. v. 21.05.1976 – IV C 80.74 –, juris, Rn. 38.



In seinem für den Verkehrslärmschutz zentralen Urteil vom 04.06.1986<sup>133</sup> führte das BVerwG diesen Begründungsansatz eines Anspruchs auf ermessensfehlerfreies behördliches Einschreiten in unzumutbaren Situationen vertiefend weiter aus: § 45 Abs. 1 S.1, S. 2 Nr. 3 StVO gewährt hiernach Individualklägern unter bestimmten Voraussetzungen einen auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung der Behörde über ein verkehrsregelndes Einschreiten begrenzten Anspruch auf Schutz von Individualinteressen. Voraussetzung hierfür ist dem BVerwG zufolge, dass entweder grundrechtsgefährdender oder bereits im Vorfeld hiervon billigerweise nicht mehr zuzumutender Verkehrslärm zu befürchten ist. Eine Grundrechtsverletzung in Art. 14 GG und/oder Art. 2 Abs. 2 GG ist nach dieser Rechtsprechung nicht erforderlich. Auch ein Überschreiten eines bestimmten Schallpegels verlangt das BVerwG ausdrücklich nicht. Vielmehr genüge,

„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.“<sup>134</sup>

Dies entspreche dem Schutzzweck des § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO, der eher auf die Erleichterung als Erschwerung verkehrsregelnder Lärmschutzmaßnahmen abziele. Seine Rechtsauffassung begründet das BVerwG damit, dass § 45 Abs. 1 S.2 Nr. 3 StVO zwar primär öffentlichen Interessen, zumindest aber auch dem Schutz der körperlichen Unversehrtheit und dem Eigentum diene, jedoch selbst im Falle unzumutbarer Lärmsituationen der Straßenverkehrsbehörde eine pflichtgemäße Ermessensausübung möglich sein muss.

Anhaltspunkte für die Annahme einer Unzumutbarkeit stellen nach Ansicht des BVerwG auch die gebietsbezogene Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit der Anlieger sowie das Vorhandensein bzw. Fehlen einer bereits gegebenen Lärmvorbelastung dar, wenngleich es sich hierbei nicht um die einzigen Bewertungskriterien handeln soll. Auch andere im Rahmen einer Einzelfallbetrachtung festgestellte Besonderheiten sollen maßgeblich sein.<sup>135</sup> Zur gegenläufigen Frage der Verhältnismäßigkeit einer Lärmschutzmaßnahme ergänzte das BVerwG 1993 in Bestätigung seiner bisherigen Linie, dass auch insofern die Belange von Betroffenen hinter öffentlichen Interessen im Rahmen einer Interessenabwägung zurückstehen können.<sup>136</sup>

---

<sup>133</sup> BVerwG, Urt. v. 04.06.1986 – 7 C 76.84 –, juris, Rn. 10 ff., insb. 10 u. 13.

<sup>134</sup> BVerwG, Urt. v. 04.06.1986 – 7 C 76.84 –, juris, Rn. 13.

<sup>135</sup> BVerwG, Urt. v. 04.06.1986 – 7 C 76.84 –, juris, Rn. 10 ff., insb. 10 u. 13; bestätigt etwa durch BVerwG, Beschl. v. 03.07.1986 – 7 B 141.85 –, juris, Rn. 3 u. Beschl. v. 02.08.1989 – 7 B 62.89 –, juris, Rn. 2; ferner BVerwG, Urt. v. 15.02.2000 – 3 C 14.99 –, juris, Rn. 15; Urt. v. 22.12.1993 – 11 C 45.92 –, juris, Rn. 18 u. 26.

<sup>136</sup> BVerwG, Urt. v. 22.12.1993 – 11 C 45.92 –, juris, Rn. 18, 25 f.

### 5.2.2. VGH BW 2018: Ermessensreduzierung auf null durch LAP für straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen

Der VGH BW hat sich in der bereits genannten Entscheidung (auch) mit der Frage der ermessensleitenden Wirkung eines Lärmaktionsplans befasst. Dabei hat er der betroffenen Gemeinde aus § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO gegen das beklagte Land als Rechtsträger der Straßenverkehrsbehörde einen Anspruch auf Umsetzung einer lärmaktionsplanerisch festgelegten straßenverkehrsrechtlichen Anordnung zuerkannt. Das Ermessen der Straßenverkehrsbehörde sei auf null reduziert, da sie an ordnungsgemäße und zugleich die straßenverkehrsrechtlichen Anordnungsanforderungen erfüllende lärmaktionsplanerische Festlegungen gebunden sei.

Die gesetzliche Grundlage der Bindungswirkung von Lärmaktionsplänen verortet der VGH BW in § 47d Abs. 6 i. V. m. § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG. Diese Regelung statuiere im Unterschied zur bloßen Berücksichtigungspflicht planungsrechtlicher Festlegungen durch Planungsträger nach § 47 Abs. 6 S. 2 BImSchG eine Durchsetzungspflicht der fachgesetzlich zuständigen Behörde für lärmaktionsplanerisch festgelegte fachrechtliche Maßnahmen.<sup>137</sup>

Damit Festlegungen in einem LAP Bindungswirkung entfalten können, muss nach Ansicht des VGH zunächst der LAP wirksam, also formell rechtmäßig und materiell rechtmäßig sein. Neben der Einhaltung von Verfahrensvorschriften und hinreichend bestimmten Festlegungen<sup>138</sup> kommt es für den VGH dabei v. a. auf die Einhaltung der fachgesetzlichen Voraussetzungen für die festgelegten Maßnahmen an. Dies sieht der VGH BW dadurch begründet, dass entsprechend der Gesetzesbegründung das Fachrecht Rechtsgrundlage für im Außenverhältnis belastende Maßnahmen und damit Maßstab für die Umsetzungsfähigkeit bleibe.<sup>139</sup>

Gemeinsam mit *Jarass* steht für den VGH die durch § 47d Abs. 6 i. V. m. § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG vermittelte Bindungswirkung damit unter dem Vorbehalt der fachrechtlichen Umsetzbarkeit,<sup>140</sup> ohne aber, dass dadurch der Fachbehörde ein Ermessenspielraum verbleibe.

Mit dieser Erkenntnis könnte der VGH BW den Grundstein für eine rechtenschutzfreundlichere Interpretation des Rechts der Lärminderungsplanung in der Rechtsprechung gelegt haben. Der VGH BW greift hier und in Abgrenzung von vorangegangenen Entscheidungen des OVG

---

<sup>137</sup> VGH BW, a. a. O. (Fn. 1), Rn. 21 m. w. N.

<sup>138</sup> VGH BW, a. a. O. (Fn. 1), Rn. 28 m. w. N.

<sup>139</sup> VGH BW, a. a. O. (Fn. 1), Rn. 28 unter Verweis auf BT-Drucks. 14/8450, S. 14.

<sup>140</sup> VGH BW, a. a. O. (Fn. 1), Rn. 28 m. w. N.

HB<sup>141</sup> und des VG HB<sup>142</sup> (aber offensichtlich in Unkenntnis der Entscheidung des OVG HB aus 2015<sup>143</sup>, in der eine Ermessensbindung aus der Lärmaktionsplanung für immissionsschutzrechtliche Anordnungen ebenfalls befürwortet wird), die in der Literatur wegbereitend u. a. durch *Cancik*, *Berkemann* und *Röckinghausen* vertretene Auffassung auf, wonach der der Straßenverkehrsbehörde fachrechtlich nach der StVO zustehende Ermessensspielraum durch die Lärmaktionsplanung überlagert werde,<sup>144</sup> was auch unionsrechtlich geboten sei. Denn der Effektivitätsgrundsatz verlangt nach Auffassung des VGH BW insbesondere vor dem Hintergrund des Art. 8 Abs. 1 u 2 ULR ein entsprechendes wortlautgemäßes Normenverständnis.<sup>145</sup>

Allerdings stellt der VGH BW klar, dass die im Rahmen einer regulären Ermessensausübung der Straßenverkehrsbehörde zu beachtenden und im Verhältnis zur Verkehrsfunktion der Straße stehenden Belange der Verkehrsteilnehmer im Falle einer lärmaktionsplanerischen Überlagerung des straßenverkehrsbehördlichen Maßnahmeermessens bereits bei der Planaufstellung Berücksichtigung finden müssen. Die Gemeinde sei verpflichtet,

„die Rechte Dritter in ihr Planungsermessen einzustellen und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz [zu] beachten“.<sup>146</sup>

Die Gemeinde habe bei der Festlegung von Maßnahmen auch die sonstigen Vorgaben des Fachrechts für die Maßnahmenanordnung zu beachten<sup>147</sup> – im konkreten Fall einer Geschwindigkeitsbegrenzung daher § 45 Abs. 1 S. 1, S. 2 Nr. 3, Abs. 9 S. 1 und 3 StVO:<sup>148</sup> § 45 Abs 9 StVO verlangt eine die Verkehrsbeschränkung rechtfertigende Gefahrenlage; hierzu ist von der Gemeinde eine sachgerechte Abwägungsentscheidung zu treffen, für die der VGH BW Kriterien vorgibt.<sup>149</sup>

Hinsichtlich der Einhaltung dieser Anforderungen, die Grundvoraussetzung für die Bindungswirkung der Lärmaktionspläne ist, spricht der VGH BW den Straßenverkehrsbehörden ein mit einer Kontrollpflicht korrelierendes Kontrollrecht<sup>150</sup> zu. Bei Nichterfüllung der Voraussetzungen

---

<sup>141</sup> A. A. OVG Bremen, Beschl. v. 11.02.2016 – 1 B 241/15 –, juris, Rn. 27; Beschl. v. 21.06.2010 – 1 B 68/10 –, juris, Rn. 10 f.

<sup>142</sup> VG Bremen, Beschl. v. 22.12.2015 – 5 V 1236/15 –, juris, Rn. 19.

<sup>143</sup> OVG Bremen, Urt. v. 14.04.2015 – 1 A 214/13 –, juris, Rn. 73 m. w. N.

<sup>144</sup> VGH BW, a. a. O. (Fn. 1), Rn. 28 m. w. N. zur Literatur, Stand 2018; ebenso (weiterhin) *Cancik* in: LR, § 47d BImSchG, Rn. 14; *Röckinghausen*, I +E 2014, 230, 233, 236; *Berkemann*, Rechtsgutachten RP (2015), 70 ff.; *ders.* bereits 2011, Rechtsgutachten Norderstedt (2011), 14 ff.

<sup>145</sup> VGH BW, a. a. O. (Fn. 1), Rn. 28 m. w. N.

<sup>146</sup> VGH BW, a. a. O. (Fn. 1), Rn. 28 m. w. N.

<sup>147</sup> VGH BW, a. a. O. (Fn. 1), Rn. 29.

<sup>148</sup> VGH BW, a. a. O. (Fn. 1), Rn. 30 ff.

<sup>149</sup> Vgl. im Einzelnen VGH BW, a. a. O. (Fn. 1), Rn. 33.

<sup>150</sup> Dabei bleibt unklar, ob sich die Kontrolle nur auf die materiellen oder auch auf formellen Wirksamkeitsvoraussetzungen bezieht. Richtigerweise muss der VGH BW aber so verstanden werden, dass beides erfasst ist, da nur dann die Bindungswirkung eintreten kann.

kann nach Auffassung des VGH BW die Straßenverkehrsbehörde den Planvollzug verweigern:

„Denn eine unverhältnismäßige Lärminderungsmaßnahme ist defizitär und muss deswegen nicht umgesetzt werden“.<sup>151</sup>

Im Zuge der Prüfung der Ermessensbindung der Straßenverkehrsbehörde aus einer kommunalen Lärmaktionsplanung macht der VGH BW zudem auf folgendes aufmerksam: Aus der Überlagerung straßenverkehrsbehördlicher Einvernehmensefordernisse aus Verwaltungsvorschriften durch entgegenstehendes Bundesrecht und der gesetzlich nicht erfolgten Verweisung auf das nach § 47 Abs. 4 S. 2 BImSchG bestehende Einvernehmensefordernis für Maßnahmen aus der Luftreinhalteplanung folge, dass die Straßenverkehrsbehörde nur im Planaufstellungsverfahren zu beteiligen sei. Ein Einvernehmensefordernis bzgl. der Maßnahmenfestlegung bestehe indes nicht. Die Entscheidung der Gemeinde sei vielmehr autonom,<sup>152</sup> worin der VGH BW offensichtlich ein weiteres Argument für eine Ermessensbindung erblickt.

### **5.3. Zur Zugehörigkeit der Lärmaktionsplanung zum kommunalen Selbstverwaltungsrecht**

#### **5.3.1. Rechtsprechung des BVerfG und des BVerwG**

##### *5.3.1.1. Zu den Gegenständen des kommunalen Selbstverwaltungsrechts*

Das *BVerfG* hat im sog. Rastede-Beschluss<sup>153</sup> zum einen die dem verfassungsrechtlichen Schutzbereich des Art. 28 Abs. 2 S. 1 unterfallende „Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft“ näher umschrieben und hierunter „diejenigen Bedürfnisse und Interessen“ gefasst,

„die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben (...), die also den Gemeindeeinwohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen“.<sup>154</sup>

---

<sup>151</sup> VGH BW, a. a. O. (Fn. 1), Rn. 28.

<sup>152</sup> VGH BW, a. a. O. (Fn. 1), Rn. 28.

<sup>153</sup> BVerfG, Beschl. v. 23.11.1988 – 2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83 –, juris.

<sup>154</sup> BVerfG, Beschl. v. 23.11.1988 – 2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83 –, juris, Rn. 60.

Im Anschluss an diese Grundeinschätzung des allgemein als ortsspezifische „Allzuständigkeit“<sup>155</sup> umschriebenen Aufgabenbereichs hat das BVerfG in dieser Entscheidung zum anderen den „Wesensgehalt der kommunalen Selbstverwaltung“ näher bestimmt, zu dem zwar

„kein gegenständlich bestimmter oder nach feststehenden Merkmalen bestimmbarer Aufgabenkatalog [gehört], wohl aber die Befugnis, sich aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die nicht durch Gesetz bereits anderen Trägern öffentlicher Verwaltung übertragen sind, ohne besonderen Kompetenztitel anzunehmen ("Universalität" des kommunalen Wirkungskreises).“<sup>156</sup>

In einer weiteren Entscheidung hat das BVerfG sodann eine Abgrenzung von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft von rein überörtlichen Aufgaben vorgenommen. Ein nicht ausschließlicher Ortsbezug schade nicht für die Annahme einer kommunalen Angelegenheit:

„Die örtlichen Bezüge einer Aufgabe und deren Gewicht lassen sich nicht an scharf konturierten Merkmalen messen. Die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft bilden keinen ein für alle Mal feststehenden Aufgabenkreis (...). Eine Aufgabe muss sich nicht hinsichtlich aller ihrer Teilaspekte als eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft darstellen.“<sup>157</sup>

#### 5.3.1.2. *Zum gesetzlichen Entzug von Aufgaben aus dem kommunalen Selbstverwaltungsbereich*

Das BVerwG definierte den (gegenüber dem eingriffsfähigen Randbereich) unantastbaren Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts zunächst als dynamisches Aufgabenfeld, für das kein abschließend feststehender Aufgabenkatalog auszumachen ist. Die Örtlichkeit einer Aufgabe wird als „kompetenzbegründend und kompetenzwährend“ verstanden, sei jedoch durch Anforderungen

„an die Art und Weise des Aufgabenvollzugs im Hinblick auf die Notwendigkeiten des modernen Sozial- und Leistungsstaates, der ökonomischen Entwicklung und der ökologischen Vorsorge“<sup>158</sup>

---

<sup>155</sup> Vgl. etwa VGH BW, a. a. O. (Fn. 1), Rn. 28.

<sup>156</sup> BVerfG, Beschl. v. 23.11.1988 – 2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83 –, juris, Rn. 47.

<sup>157</sup> BVerfG, Beschl. v. 18.05.2004 – 2 BvR 2374/99 –, juris, Rn. 136.

<sup>158</sup> BVerwG, Urte. v. 04.08.1983 – 7 C 2.81 –, juris, Rn. 11.

beeinflusst. Die Dynamik dieser Anforderungen begünstigt nach Auffassung des BVerwG einen Aufgabentransfer weg von der kommunalen Selbstverwaltung hin zur staatlichen Wahrnehmung. Seine Grenze finde dieser jedoch im unantastbaren Kernbereich,

„demgegenüber es keine begrenzenden gleich- oder höherwertigen Rechtsgüter mehr gibt, soll nicht die Garantie ihre Wirksamkeit für das Staatsganze und den "Aufbau der Demokratie von unten nach oben" (vgl. Art. 11 Abs. 4 der Bayerischen Landesverfassung) einbüßen (...).“<sup>159</sup>

Das *BVerfG* bekräftigte diese Feststellungen im Rastede-Beschluss und umschrieb die verfassungsrechtliche Grenze der „Ausgestaltung und Formung“ der Selbstverwaltungsgarantie im Rahmen der Gesetze nach Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG mit dem Verbot, den „Wesensgehalt der kommunalen Selbstverwaltung“ nicht auszuhöhlen. Dieser sei kraft Verfassung eine zu berücksichtigende, spezifische Funktion zuerkannt worden.<sup>160</sup>

Es stellte dort zudem zentrale Grundsätze für den Entzug von Aufgaben „mit relevantem örtlichen Charakter“<sup>161</sup> außerhalb des Kernbereichs auf. Zulässig sei ein Entzug zur anderweitig nicht gewährleisteten Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung. Mit dem verfassungsgemäßen Ziel der dezentralen Aufgabenansiedlung sei indes ein „der Vereinfachung oder der Zuständigkeitskonzentration“ dienender Entzug nicht vereinbar.<sup>162</sup>

Ausdrücklich hält das *BVerfG* auch fest, dass „Gründe der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der öffentlichen Verwaltung“ die „Hochkonzentration“ von Aufgaben erst im Falle eines anderenfalls unverhältnismäßigen Kostenanstiegs rechtfertigen können.<sup>163</sup>

Das *BVerfG* griff in einer späteren Entscheidung bei der Prüfung eines Eingriffs in die Planungshoheit klarstellend<sup>164</sup> auf die Maßstäbe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (Übermaßverbot) – Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit – zurück und verlangte für eine Rechtfertigung eines gesetzlichen Eingriffs *neben* einer Güterabwägung auch die Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.<sup>165</sup>

---

<sup>159</sup> BVerwG, Urt. v. 04.08.1983 – 7 C 2.81 –, juris, Rn. 11.

<sup>160</sup> BVerfG, Beschl. v. 23.11.1988 – 2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83 –, juris, Rn. 40.

<sup>161</sup> BVerfG, Beschl. v. 23.11.1988 – 2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83 –, juris, Rn. 62.

<sup>162</sup> BVerfG, Beschl. v. 23.11.1988 – 2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83 –, Rn. 62, juris.

<sup>163</sup> BVerfG, Beschl. v. 23.11.1988 – 2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83 –, Rn. 62, juris.

<sup>164</sup> Die Vermeidung einer Bezugnahme im Rastede-Beschluss auf die Geltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes bei Eingriffen in den Randbereich wird kritisiert, vgl. *Knemeyer*, 47, Rn. 26 m. w. N.

<sup>165</sup> BVerfG, Beschl. v. 07.05.2001 – 2 BvK 1/00 – Rn. 124; s. hierzu auch *Knemeyer*, 47, Rn. 26.

### 5.3.2. Entwicklung in der Rechtsprechung

Die Zugehörigkeit der Lärmaktionsplanung zur Selbstverwaltungsgarantie wurde bis zur Entscheidung des VGH BW<sup>166</sup> gerichtlich kaum untersucht. Das NdsOVG sprach sich 2014 zwar dafür aus, dass

„die Aufstellung von Lärminderungsplänen (...) als Teil der örtlichen Planung dem Selbstverwaltungsrecht unterfallen [dürfte]“,

ließ einen Planumsetzungsanspruch aus § 45 Abs. 1b S. 1 Nr. 5 (Alt. 1) StVO jedoch offen.<sup>167</sup>

Hingegen nahm das VG Freiburg im gleichen Jahr<sup>168</sup> (in der Berufungsinstanz zwar 2016 durch den VGH BW bestätigt,<sup>169</sup> allerdings mit anderer Begründung, die der jetzigen Rechtsprechung des VGH BW nicht entgegensteht<sup>170</sup>) die Lärmaktionsplanung aus dem Schutzbereich der Planungshoheit aus. Das VG Freiburg begründete dies unter Verweis auf *Berkemann*<sup>171</sup> damit, dass ein gesetzgeberischer Wille zur Schaffung eines der Planungshoheit zurechenbaren wehrfähigen Rechts in den §§ 47a ff. BImSchG nicht erkennbar sei. Denn die in § 47e Abs. 1 Hs. 1 Alt. 2 BImSchG angelegte Dispositionsbefugnis des Landesgesetzgebers über die kommunale Zuständigkeit deute auf eine allein staatliche Aufgabenübertragung hin. Auch in der durch die in § 47d Abs 1 S. 1 u 2 BImSchG vorgenommene Beschränkung der Lärmaktionsplanung auf Ballungsräume und Orte in der Nähe von Hauptverkehrstrecken erkennt das VG Freiburg eine

„Funktion [der Lärmaktionsplanung] zur strategischen Lenkung überregionaler infrastruktureller Sachverhalte“,<sup>172</sup>

was nach seiner Ansicht mit einem klageweise einforderbaren eigenen Recht der Gemeinde auf Plandurchsetzung nicht vereinbar sei. Das VG Freiburg sieht seine Rechtsprechung nicht im Widerspruch zu der des NdsOVG<sup>173</sup>, da mit Blick auf das dort in Frage stehende Recht einer Gemeinde auf Umsetzung einer Maßnahme nach § 45 Abs. 1b S. 1 Nr. 5 StVO höchst-richterlich eine Verknüpfung mit dem Selbstverwaltungsrecht vorgenommen worden sei. Letz-

<sup>166</sup> VGH BW, a. a. O. (Fn. 1).

<sup>167</sup> NdsOVG, Beschl. v. 10.01.2014 – 12 LA 68/13 –, juris, Rn. 9.

<sup>168</sup> VG Freiburg Urte. v. 25.07.2014 – 5 K 1491/13 –, juris, Rn. 29 ff.

<sup>169</sup> VGH BW, Urte. v. 25.07.2016 – 10 S 1632/14 –, juris.

<sup>170</sup> Ebenso ausdrücklich VGH BW, a. a. O. (Fn. 1), Rn. 24

<sup>171</sup> *Berkemann*, Rechtsgutachten RP (2015), 86 ff.

<sup>172</sup> VG Freiburg, 25.07.2014 – 5 K 1491/13 – juris, Rn. 34.

<sup>173</sup> NdsOVG, Beschl. v. 10.01.2014 – 12 LA 68/13 –, juris, Rn. 9.

teres führt das VG Freiburg zwar nicht näher aus, aus der in Bezug genommenen Rechtsprechung des BVerwG<sup>174</sup> folgt jedoch ein den Planungs- und Entwicklungsbelangen des Selbstverwaltungsrechts entwachsender Anspruch der Gemeinde auf ermessensfehlerfreie Entscheidung der Straßenverkehrsbehörde über Anordnungen nach § 45 Abs. 1 b S. 1 Nr. 5 StVO zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung zur Förderung auch kommunaler Verkehrskonzepte. An den in diesem Urteil aufgestellten Anforderungen einer hinreichend konkreten, räumlich begrenzten, erforderlichen oder zweckmäßigen vom zuständigen Organ beschlossenen Verkehrsplanung hatte das NdsOVG<sup>175</sup> den kommunalen Anspruch damals scheitern lassen, wenngleich es einen LAP als grundsätzlich taugliche Planungsgrundlage erachtete.

### 5.3.3. VGH BW 2018: Lärmaktionsplanung als Selbstverwaltungsaufgabe

Auffällig ist zunächst, dass der VGH BW<sup>176</sup> – anstatt die Rechtsprechung des BVerwG<sup>177</sup> (wie bereits vom NdsOVG<sup>178</sup> angedacht) durch richterliche Rechtsfortbildung oder unionsrechtskonforme Auslegung auf die Lärmaktionsplanung auszudehnen – in § 45 Abs. 1b S. 1 Nr. 5 (Alt. 2) StVO keine geeignete fachgesetzliche Aufgabenzuweisungsnorm zur Umsetzung der Lärmaktionsplanung erkennt. Zu diesem Ergebnis gelangt der VGH BW trotz der in dieser Vorschrift angelegten dienenden Funktion gegenüber den Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG unterfallenden kommunalen Planungs- und Entwicklungsbelangen. Dies begründet der VGH BW damit, dass es sich bei der Lärmaktionsplanung als solche infolge des fehlenden bodenrechtlichen Bezugs nicht um ein für die Eröffnung des Anwendungsbereichs der Vorschrift erforderliches städtebauliches Instrument handle, da sie vorrangig der Bewältigung der sich aus Umgebungslärm ergebenden Konflikte diene.<sup>179</sup>

Auch aus der Bindungswirkung der Lärmaktionsplanung gem. § 47d Abs. 6 i. V. m. § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG folge – „isoliert betrachtet“ – selbst im Kontext des unionsrechtlichen Effektivitätsgrundsatzes nicht ohne Weiteres ein subjektiv-öffentliches Recht der Gemeinde, was sich aus der landesrechtlich modifizierbaren Zuständigkeitszuweisung der Planung an die Gemeinden nach § 47e Abs. 1 BImSchG ergebe. Unter Hinweis auf und in Übereinstimmung mit

---

<sup>174</sup> BVerwG, Urt. v. 20.04.1994 – 11 C 17.93 –, juris, Rn. 19.

<sup>175</sup> NdsOVG, Beschl. v. 10.01.2014 – 12 LA 68/13 –, juris, Rn. 9.

<sup>176</sup> VGH BW, a. a. O. (Fn. 1).

<sup>177</sup> BVerwG, Urt. v. 20.04.1994 – 11 C 17.93 –, juris, Rn. 19.

<sup>178</sup> NdsOVG, Beschl. v. 10.01.2014 – 12 LA 68/13 –, juris, Rn. 9.

<sup>179</sup> Zu Vorstehendem insgesamt VGH BW, a. a. O. (Fn. 1), Rn. 39.



der Rechtsprechung des BVerwG<sup>180</sup> räumt der VGH BW der ULR nur eine Funktion der allgemeinen, nicht an bestimmte Behörden oder Gebietskörperschaften gerichteten Kompetenzzuweisung sowie der Formulierung von Handlungspflichten ein. Die ULR lege kommunale Zuständigkeiten nicht fest. Unter Berücksichtigung der Gesetzesbindung der Verwaltung könnten die Anforderungen des Effektivitätsgrundsatzes mit Blick auf die im deutschen Umsetzungsmodell unterschiedlichen Planaufstellungs- und Planumsetzungszuständigkeiten daher auch durch die fachbehördliche Bindung nach § 47d Abs. 6 i. V. m. § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG erfüllt werden.<sup>181</sup>

Aus der unter Zusammenfassung der zentralen Urteile gegen eine Klagebefugnis von Lärmbetroffenen<sup>182</sup> und Umweltverbänden<sup>183</sup> auf Planumsetzung erkannten Rechtsschutzlücke zieht der VGH BW indes nicht den Schluss einer unionsrechtlich zwingend zur Gewährleistung der Richtlinieneffektivität aufgeladenen Bindungswirkung, aus der eine Rechtsposition der Gemeinde abgeleitet werden könnte, sondern lässt dies offen.

Der VGH verortet die Lärmaktionsplanung unter Verweis auf zahlreiche Literaturstimmen jedoch in der verfassungsrechtlich geschützten Selbstverwaltungsgarantie – konkret in der kommunalen Planungshoheit.<sup>184</sup> Aus diesem Grund spricht der VGH Gemeinden einen einklagbaren Umsetzungsanspruch im Rahmen der Bindungswirkung gem. § 47d Abs. 6 i. V. m. § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG zu. Bei Herleitung des subjektiv-öffentlichen Rechts stellt der VGH u. a. unter Verweis auf die Rechtsprechung des BVerwG<sup>185</sup> zunächst einleitend klar, dass eine straßenverkehrsrechtliche Zuständigkeitszuweisung an Gemeinden nicht selbstverwaltungsrechtsrelevant sei, da es sich (im Unterschied zur Lärmaktionsplanung) um eine Tätigkeit im übertragenen staatlichen Wirkungskreis (dualistisches Modell) bzw. als kommunale Pflichtaufgabe nach Weisung (monistisches Modell) handle. Nach Auffassung des VGH kann bei straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen vor dem Hintergrund des in § 45 Abs. 1b S. 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO zum Ausdruck kommenden „Schutzcharakters“ ein „Selbstverwaltungscharakter (...) nicht generell ausgeschlossen“ werden.

---

<sup>180</sup> BVerwG, Urt. v. 12.11.2014 – 4 C 34.13 –, juris, Rn. 25; Urt. v. 18.12.2014 – 4 C 35.13 –, juris, Rn. 59.

<sup>181</sup> VGH BW, a. a. O. (Fn. 1), Rn. 38.

<sup>182</sup> vgl. BVerwG, Urt. v. 12.11.2014 – 4 C 34.13 –, juris, Rn. 22; HessVGH, Urt. v. 26.10.2017 – 9 C 873/15.T –, juris, Rn. 21, 24; 28 f.; OVG Bln-Bbg, Beschl. v. 06.04.2017 – OVG 11 N 16.13 –, juris, Rn. 12.

<sup>183</sup> vgl. hierzu etwa BVerwG, Urt. v. 12.11.2014 – 4 C 34.13 –, juris, Rn. 22 ff. u. Urt. v. 18.12.2014 – 4 C 35.13 –, juris, Rn. 56.

<sup>184</sup> Ebenso NdsOVG, Beschl. v. 10.01.2014 – 12 LA 68/13 –, juris, Rn. 9; *Kupfer*, NVwZ 2012, 784, 790; *Hansmann/Cancik* in: LR, § 47e BImSchG, Rn. 3; *Scheidler*, UPR 2019, 1 ff. (Kap. IV, Unterkap. 2 b).

<sup>185</sup> BVerwG, Urt. v. 20.04.1994 – 11 C 17.93 –, juris, Rn. 13.

In der eigentlichen Begründung der Lärmaktionsplanung als weisungsfreie Aufgabe im eigenen Wirkungskreis der Gemeinden (Selbstverwaltungstätigkeit) stellt der VGH zunächst zentral auf die vom BVerfG im Rastede-Beschluss aufgestellten Kriterien ab. Nach Ansicht des VGH BW kann anhand dieser die Bewältigung des (örtlichen) Umgebungslärms als Selbstverwaltungsaufgabe eingeordnet werden. Dies leitet der VGH aus der Zielrichtung der Lärmaktionsplanung ab. Die Lärmaktionsplanung nehme sämtliche Lärmquellen mit örtlichem Wirkungspotential in den Blick.<sup>186</sup> Sie verfolgt dabei einen ganzheitlichen Lösungsansatz, den der VGH BW angelehnt an *Röckinghausen*<sup>187</sup> als Bewältigung<sup>188</sup> aller relevanten örtlich wirkenden Lärmquellen<sup>189</sup> im Sinne eines „insgesamt örtlich wahrnehmbaren und das Leben in der örtlichen Gemeinschaft spezifisch beeinträchtigenden Umgebungslärms“ beschreibt. Aus dieser summarischen Betrachtungsweise zieht der VGH BW zwei zentrale Schlüsse: Es komme (1.) nicht darauf an, auf welchen Lärmverursachungstyp (im Falle des VGH BW: Durchgangsverkehr) der im Rahmen einer Lärmaktionsplanung zu bewältigende Teilbereich des Umgebungslärms (im Falle des VGH BW: Straßenverkehrslärm) hauptsächlich bzw. überwiegend zurückgeführt werden könne. Maßgeblich sei (2.) die Wirkung des „die örtliche Gemeinschaft unzweifelhaft in spezifischer Weise“ betreffenden „und das Leben vor Ort“ beeinträchtigenden örtlich vorhandenen Umgebungslärms.<sup>190</sup>

Der VGH BW entnimmt der weiteren Rechtsprechung des BVerfG<sup>191</sup>, dass bei der Umschreibung und Abgrenzung des erforderlichen Ortsbezugs von Selbstverwaltungsaufgaben nicht statisch vorgegangen werden könne und ein hinreichender Ortsbezug in Teilaspekten ausreichend sei. In Ansehung der Rechtsprechung des BVerfG gelangt der VGH BW zu dem Ergebnis, dass eine örtliche Angelegenheit nicht nur dann vorliege, wenn sie ausnahmslos örtliche Bezüge aufweise. Vielmehr sei eine teilweise Verortung der Aufgabe als örtliche Angelegenheit selbst dann ausreichend, wenn überörtliche Bezüge hinzutreten. Dem VGH BW kann daher entnommen werden, dass eine Konturenunschärfe des örtlich vorhandenen Umgebungslärms nicht schädlich für die Einordnung seiner Bewältigung als Selbstverwaltungsaufgabe ist. Die verfassungsrechtliche Zuweisung aller gesetzlich nicht an andere Verwaltungsträger übertragenen Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft an die Gemeinden sieht der VGH BW auch für die Lärmaktionsplanung als gegeben an – „ungeachtet“ der gesetzlichen Zuweisung in § 47e Abs. 1 Hs. 1 Alt. 1 BImSchG.<sup>192</sup> Eines besonderen gesetzlichen Kompetenztitels bedürfe es

---

<sup>186</sup> VGH BW, a. a. O. (Fn. 1), Rn. 41.

<sup>187</sup> *Röckinghausen*, I+E 2014, 230, 234.

<sup>188</sup> Das „Bedürfnis bzw. Interesse“ i. S. d. Definition des BVerwG, Anm. d. Verf.

<sup>189</sup> Der „spezifische Ortsbezug“ i. S. d. Definition des BVerwG, Anm. d. Verf.

<sup>190</sup> VGH BW, a. a. O. (Fn. 1), Rn. 41.

<sup>191</sup> BVerfG, Beschl. v. 18.05.2004 – 2 BvR 2374/99 –, juris, Rn. 136.

<sup>192</sup> VGH BW, a. a. O. (Fn. 1), Rn. 41.

daher nicht. Nach Auffassung des VGH BW stellen die (landesgesetzlich) anderweitigen Zuständigkeitsbestimmungen

„gesetzliche Schrankenbestimmungen im Rahmen des Gesetzesvorbehalts des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG (...) dar, die sich wiederum an den verfassungsrechtlichen Maßstäben zum Kernbereichsschutz und zum Übermaßverbot messen lassen müssen.“<sup>193</sup>

Abschließend merkt der VGH noch an, dass es für eine Zuordnung der Lärmaktionsplanung zum Selbstverwaltungsrecht unerheblich sei, dass ein LAP nicht originär, sondern erst vermittelt durch die gegenüber dem Plangeber gebundene fachbehördliche Umsetzung Außenwirksamkeit entfalte.<sup>194</sup>

## **6. Wegmarken der Durchsetzung des ebenfalls gebietsbezogenen Immissions-schutzes der Luftreinhalteplanung**

Nachdem der EuGH 2008 in der Rechtsache Janecek<sup>195</sup> natürlichen Personen einen Anspruch auf Aufstellung eines Luftreinhalteplans bei drohender Überschreitung der sich aus dem unionsrechtlichen Luftreinhalterecht ergebenden Emissionsgrenzwerte oder Alarmschwellen eingeräumt hatte, urteilte das BVerwG 2013<sup>196</sup> in Übernahme dieser Rechtsprechung<sup>197</sup>, dass auch Umweltverbänden ein solcher Anspruch zustehe, der im Wege der Wahrnehmung eines prokuratorischen Klagerechts gerichtlich durchsetzbar sei.

Dass dieses – mittlerweile als originäres Verbandsklagerecht in das UmwRG aufgenommene – Klagerecht konsequenterweise auch für die Fortschreibung eines Luftreinhalteplans gelte, erachtete das BVerwG im Jahr 2018 als unionsrechtlich geboten.<sup>198</sup> Dabei stellte es klar, dass unionsrechtlich gebotene Beschränkungen des Straßenverkehrs (hier: Fahrverbote) nicht an fehlenden straßenverkehrsrechtlichen Rechtsgrundlagen scheitern können, da diese jedenfalls nicht abschließend seien.<sup>199</sup> Daher sei es den Straßenverkehrsbehörden möglich, bislang seitens des Gesetzgebers nicht geschaffene Zusatzzeichen einzuführen, wobei ergriffene

---

<sup>193</sup> VGH BW, a. a. O. (Fn. 1), Rn. 42 unter Verweis auf BVerfG, Beschl. v. 19.11.2004 – 2 BvL 2/13 –, juris, (richtigerweise) Rn. 52 ff.

<sup>194</sup> VGH BW, a. a. O. (Fn. 1), Rn. 42.

<sup>195</sup> EuGH, Urt. v. 25.07.2008 – Rs. C-237/07 –, juris, Rn. 42.

<sup>196</sup> BVerwG, Urt. v. 05.09.2013 – 7 C 21-12 –, juris, Rn. 38.

<sup>197</sup> Berkemann, Rechtsgutachten RP (2015); 4; m. w. N.

<sup>198</sup> BVerwG Urt. v. 27.02.2018 – 7 C 26.16 –, juris, Rn. 28 ff.; Urt. v. 27.02.2018 – 7 C 30.17 –, juris, Rn. 31 ff.

<sup>199</sup> Offenlassend, ob § 45 Abs. 1f StVO unionsrechtskonform auslegungsfähig ist oder unangewendet bleiben muss, BVerwG, Urt. v. 27.02.2018 – BVerwG 7 C 30.17 –, juris, Rn. 51 ff. u. Urt. v. 27.02.2018 – 7 C 26.16 –, juris, Rn. 48 ff.

Maßnahmen dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung tragen müssten.<sup>200</sup>

Im Jahr 2020 folgte die Klarstellung durch das BVerwG<sup>201</sup>, dass eine tatsächlich bestehende Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung (nachfolgend: SUP-Pflicht) für den Luftreinhalteplan weder für die Zulässigkeit noch die Begründetheit einer Umweltverbandsklage auf Planfortschreibung Voraussetzung sein darf.

Mittlerweile einhellige Auffassung ist, dass infolge der Festlegung entsprechender Verkehrsbeschränkungen in einem Luftreinhalteplan die zuständige Straßenverkehrsbehörde zur Umsetzung dieser Maßnahmen verpflichtet ist, wobei ihr dabei kein Ermessen (mehr) zusteht.<sup>202</sup> Seit längerem ist außerdem geklärt, dass ein Betroffener einen Anspruch auf planunabhängige Maßnahmen i. S. d. § 45 Abs. 1 S. 1 BImSchG hat, worunter auch verkehrsbeschränkende Maßnahmen nach § 45 StVO fallen können.<sup>203</sup> Nach Rechtsprechung des OVG NRW<sup>204</sup> und des HmbgOVG<sup>205</sup> wird ein Anspruch auf Durchführung planunabhängiger Maßnahmen nicht durch zusätzliche Ansprüche auf Ergänzung/Fortschreibung des Luftreinhalteplans (vgl. § 47 Abs. 1 BImSchG) oder auf Erlass eines Plans für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen (vgl. § 47 Abs. 2 BImSchG – sog. Aktionsplan) verdrängt.

## 7. Kapitelergebnis und Überleitung

Die Pflicht zur Gewährleistung der praktischen Wirksamkeit der ULR verleiht dem ihr innenwohnenden Mechanismus und ihrer zugrundeliegenden Zielsetzung erhebliche Bedeutung bei der Anwendung der §§ 47a ff. BImSchG. Die Rechtsfolgen der Auswirkungen des „effet utile“ und des Effektivitätsgrundsatzes bis hinein ins dort in Bezug genommene Fachrecht sind jedoch noch nicht abschließend geklärt. Anwendungsfragen stellen sich ferner infolge einer möglicherweise verstärkten Bedeutung des Vorsorge- und Ursprungsprinzips im Kontext des gebietsbezogenen Immissionsschutzes.

---

<sup>200</sup> BVerwG, Urt. v. 27.02.2018 – 7 C 30.17 –, juris, Rn. 54 ff.; Urt. v. 27.02.2018 – 7 C 26.16 –, juris, Rn. 53 ff.; ebenso BVerwG, Urt. v. 27.2.2020 – 7 C 3.19 –, juris, Rn. 39.

<sup>201</sup> BVerwG, Urt. v. 27.2.2020 – 7 C 3.19 –, juris, Rn.22 ff.

<sup>202</sup> OVG NRW, Beschl. v. 25.01.2011 – 8 A 2751/09 –, juris, Rn. 83; BayVGh, Beschl. v. 27.02.2017 – 22 C 16.1427 –, juris, Rn. 78; VG Stuttgart, Urt. v. 18.12.2019 – 17 K 99/17 –, juris, Rn. 54; HmbgOVG, Urt. v. 29.11.2019 – 1 E 23/18 –, juris, Rn. 276 f.

<sup>203</sup> vgl. BVerwG, Urt. v. 27.9.2007, 7 C 36.07 –, juris, Rn. 21 ff.; Beschl. v. 29.3.2007 – 7 C 9.06 –, juris, Rn. 25 ff.; ferner Urt. v. 18.11.2004 – 4 CN 11.03 –, juris, Rn. 37; Urt. v. 26.5.2004 – 9 A 6.03 –, juris, Rn. 24.

<sup>204</sup> OVG NRW Urt. v. 9.10.2012 – 8 A 652/09 –, juris, Rn. 46 ff., 55 ff.

<sup>205</sup> HmbgOVG Urt. v. 29.11.2019 – 1 E 23/18 –, juris, Rn. 276 m. w. N.

Auch verfassungsrechtlich besteht noch Untersuchungsbedarf: Die Allzuständigkeit der Gemeinden für die Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft umfasst nach Rechtsprechung des VGH BW auch die Bewältigung ortsspezifischen Umgebungslärms. Dem Wortlaut des § 47e Abs. 1 Hs. 1 Alt. 2 BImSchG ist indes ein Landesrechtsvorbehalt zu entnehmen, dessen Reichweite im Sinne eines ggf. verfassungsrechtlich zu rechtfertigenden Aufgabenentzugs näher auszu-leuchten ist.

Der Rückgriff auf fachgesetzliche Zuständigkeiten durch die Verweisungsnorm § 47d Abs. 6 i. V. m. § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG wirft wiederum Fragen der Ermessensbindung planvollziehender Behörden auf. Aus der ebenfalls gebietsbezogenen immissionsschutzrechtlichen Materie der Luftreinhalteplanung drängen sich Vergleiche zu subjektiv-öffentlichen Ansprüchen lärm betroffener Bürger\_innen geradezu auf. Diese Rechtsmaterie prägte auch entscheidend die Rechtsschutzmöglichkeiten von Verbänden. 2017 wurde das UmwRG auch infolge der EuGH- u. BVerwG-Rechtsprechung zum Recht der Luftreinhalteplanung an zwingende unionsrechtliche Vorgaben angeglichen.

Für einen (partiell) subjektiven Rechtsschutz im Rahmen der Lärmaktionsplanung aus den §§ 47a ff. BImSchG bzw. unmittelbar aus der ULR sprechen sich zunehmend Literaturstimmen aus. Ebenso wird ein Klagerecht von Verbänden bejaht. Dabei dürften sie angesichts des rechtenschutzfreundlichen unionsrechtlichen Hintergrunds der Lärmaktionsplanung die besseren Argumente auf ihrer Seite haben. Jedoch muss dieser Streit für die hiesige Untersuchung, die der Frage nachgeht, ob entsprechend der Argumentation des VGH BW die verwaltungsinterne Bindungswirkung der Lärmaktionsplanung zur Annahme eines maßnahmenbezogenen Planvollzugsanspruchs von Individualklägern – bei zusätzlicher Bejahung entsprechender Anspruchsnormen des Fachrechts – und Umweltverbänden nach UmwRG bereits ausreicht, nicht entschieden werden muss.

## **Kapitel III *Analytischer Teil:***

### **Ansprüche auf Umsetzung kommunaler Lärmaktionsplanung**

#### **1. Vorüberlegungen**

##### **1.1. Maßgaben des „effet utile“ der ULR für die Umsetzung der mitgliedstaatlichen Lärmaktionsplanung**

###### **1.1.1. Praktische Wirksamkeit der mitgliedstaatlichen Funktionsweise der Lärmmanagementkonzeption**

###### *1.1.1.1. Organisatorische Schwerpunktsetzung*

Der vorwiegende Lärmmanagementansatz der ULR<sup>206</sup> bei gleichzeitigem Verzicht auf EU-Grenzwerte<sup>207</sup> unterstreicht, dass es dem EU-Gesetzgeber im Kern um die Entwicklung eines Handlungskonzepts zur Bewältigung des Umgebungslärms ging.

Seine Effektivität spielt dieses Konzept aus unionsrechtlicher Hinsicht in erster Linie organisatorisch aus. Elementare Bestandteile einer funktionstüchtigen Lärmaktionsplanung sind daher effektive Zuständigkeiten und ein effektives Verfahren sowohl der Planaufstellung als auch seiner Umsetzung.

###### *1.1.1.2. Schlussfolgerungen für die nachfolgende Untersuchung*

Im Hinblick auf das deutsche „Separationsmodell“<sup>208</sup> durch die Trennung in eine Planungs- und Vollzugszuständigkeit<sup>209</sup> darf die Richtlinieneffektivität nicht verloren gehen. Ob aus dem „effet utile“ der ULR ein Verbot der Zuständigkeitstrennung abzuleiten ist, dürfte zwar zweifelhaft sein, allerdings könnte er eine Garantie der Durchsetzbarkeit kommunaler Lärmaktionspläne fordern, um deren praktische Wirksamkeit zu gewährleisten. Gegenstand dieser Garantie könnten Maßgaben für die unionsrechtskonforme Anwendung fachgesetzlicher Aufgabenzuweisungsnormen wie § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO infolge der Bindungswirkung nach § 47d

---

<sup>206</sup> Vgl. die englische Fassung des Titels der ULR („... management of environmental noise“); statt aller Kupfer, NVwZ 2012, 784, 785.

<sup>207</sup> Statt aller Berkemann, Rechtsgutachten RP (2015), 97.

<sup>208</sup> Berkemann, Rechtsgutachten RP (2015), 10 f.

<sup>209</sup> Cancik in: LR, § 47d BImSchG, Rn. 28 f., 39 f.

Abs. 6 i. V. m. § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG sein. Eine Vereitelung einer unionsrechtskonformen Lärmaktionsplanung dürfte als Verstoß gegen den Effektivitätsgrundsatz nicht zulässig sein. (Hierzu im Einzelnen unter Kap. III, 2.3., 3.1.)

Eine die organisatorische „praktische Wirksamkeit“ der Lärminderungsplanung gewährleistenden Bindungswirkung eines LAP dürfte mittelbar eine rechtsschutzfördernde Bedeutung zukommen, wenn hierdurch Handlungsspielräume der Planvollzugsbehörde beschränkt werden. Wenngleich nicht rechtsbegründend, kann sich die Bindungswirkung jedenfalls anspruchsgestaltend auswirken: etwa durch eine Ermessensreduzierung auf null bei einem nach anderen Rechtsgrundlagen bestehenden Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung. Dies betrifft alle untersuchten Klägergruppen. (Hierzu im Einzelnen unter Kap. III, 2.3., 3.1., 4.3.).

Auch die Ausübung der historisch gewachsenen deutschen Besonderheit des Landesrechtsvorbehalts in § 47e Abs. 1 Hs. 1 Alt. 2 BImSchG muss sich innerhalb des „effet utile“ der ULR bewegen. Sofern Zuständigkeiten lärmnäheren Rechtsträgern entzogen und stattdessen durch einen anderen Rechtsträger auf überörtlicher Ebene oder im übertragenen Aufgabenkreis unter dessen Fachaufsicht ausgeübt werden sollen, kann dies daher nicht nur verfassungsrechtlich, sondern auch unionsrechtlich rechtfertigungsbedürftig sein. Ausgegangen werden könnte von einer unionsrechtlichen „Aufladung“<sup>210</sup> entweder des Selbstverwaltungsrechts oder der Grenzen eines Entzugs eben dieses Rechts. (Hierzu im Einzelnen unter Kap. III, 2.1., 2.2.)

Die Frage, ob bereits der organisatorische Aspekt der Lärminderungsplanung in Auslegung nach dem „effet utile“ Rechtsschutzgarantien erfordert, oder, ob dieser insofern verwaltungsinterne Bindungen ausreichen lässt, muss unter Berücksichtigung der Funktion des Klägers beantwortet werden. In Betracht kommen vorrangig ein Rechtsschutz für Gemeinden als ggf. sachnähere Plangeber. Die Lösung wird hier im Inhalt eines in Frage kommenden subjektiv-öffentlichen Recht angelegt sein – etwa in einer sachgerechteren Umgebungslärbewältigung in Ausübung des Selbstverwaltungsrechts. (Hierzu im Einzelnen unter Kap. III, 2.1., 2.3.).

---

<sup>210</sup> Begrifflichkeit des VGH BW, a. a. O. (Fn. 1), Rn. 39.

## 1.1.2. Praktische Wirksamkeit der unionsrechtlich bezweckten Lärmvorsorge

### 1.1.2.1. *Lärmwirkungen als Ausgangspunkt der Lärmaktionsplanung*

Ein weiterer Aspekt der Unionsrechtskonformität der deutschen Ausgestaltung der Lärmaktionsplanung ist, ob dem Vorsorgegedanken der ULR in der Umsetzung und durch die deutsche Rechtsschutzkonzeption ausreichend Rechnung getragen wurde.

In der ULR findet sich das Vorsorgeprinzip konkret in Erwägungsgrund Nr. 8 RL 2002/49/EG und Art. 1 Abs 1 Buchst. c wieder. Lärmaktionspläne sollen die Umweltqualität dort, wo sie zufriedenstellend ist, erhalten.<sup>211</sup> Dass (Verkehrs-) Lärm summarisch und korrelierend gesundheitsgefährdend bzw. -schädlich ist, wird regelmäßig durch neue Erkenntnisse der Lärmwirkungsforschung belegt.<sup>212</sup> Ähnliche Auswirkungen werden Lärm in Bezug auf Umwelt und Natur zugeschrieben.<sup>213</sup> Spezifisch für das Immissionsschutzrecht verlangt das Vorsorgeprinzip daher die Reduzierung von Umweltbelastungen auch unterhalb der Gefährlichkeitsschwelle im Sinne einer Belastungs- oder Risikominimierung; dies freilich unter Beachtung des „die gesamte Rechtsordnung überwölbenden“ Übermaßverbots.<sup>214</sup>

Wie *Appel* zutreffend ausführt, kommt dem Vorsorgeprinzip trotz seiner Konkretisierungsbedürftigkeit v.a. bei der Rechtfertigung vorsorgender Regelungen und Einzelmaßnahmen erhebliche rechtliche Bedeutung zu, wenn wissenschaftliche Lücken oder Unsicherheiten eine abschließende Bewertung nicht erlauben.<sup>215</sup> Hierin ist auch seine Relevanz für die Bekämpfung von Umgebungslärm zu erblicken. Der Nachweis konkreter Lärmwirkungen für Betroffene in einem bestimmten lärminderungsüberplanten Gebiet unterhalb allgemeiner Zumutbarkeitsschwellen begegnet gerade in einer komplexen Umgebung erheblichen Schwierigkeiten.

### 1.1.2.2. *Ursprungs- und Vorsorgeswerpunkt der Lärmaktionsplanung*

In den Managementansätzen des gebietsbezogenen Umweltschutzes – insbesondere der Lärminderungsplanung, aber auch der Luftreinhalteplanung – kommt dem Vorsorgeprinzip, aber auch dem Ursprungsprinzip, erhebliche Bedeutung zu. Dem unionsrechtlichen Immissi-

---

<sup>211</sup> BImSchG § 47d Lärmaktionspläne Wysk in: BeckOK UR, § 47d BImSchG, Rn. 13.

<sup>212</sup> Vgl. den aktuellen Stand zusammenfassend WHO Regional Office for Europe, Environmental Noise Guidelines for the European Region (2018), 30 ff.

<sup>213</sup> S. hierzu Kap. I, Unterkap.1.2.

<sup>214</sup> *Kloepfer*, Kap. 4, Rn. 52 f.

<sup>215</sup> Vgl. Koch/Hofmann/Reese-*Appel*, Kap. 2, Rn. 34.



onsschutz wohnt ein deutlich stärkerer und zeitlich früher einsetzender Emissionsverhinderungsansatz an der Quelle inne als dem deutschen Recht, das zentral auf die Verringerung und Verhinderung von Immissionen ausgerichtet ist. Umweltbeeinträchtigungen sollen gem. Art. 191 Abs. 2 S. 2 Alt. 3 AEUV quellenbasiert und vorsorglich bekämpft werden.<sup>216</sup>

Da die ULR Ausdruck der EU-Umweltpolitik ist, gilt dies auch für die dort vorgesehenen planerischen Maßnahmen. Der unionsrechtliche Immissionsschutz zielt auf eine Lärminderung als solche, nicht nur auf eine verringerte Wahrnehmbarkeit. Für die Lärminderungsplanung nach ULR begründet das Vorsorgeprinzip daher einen Vorrang des quellenbezogenen Lärmschutzes, insbesondere von aktiven vor passiven Lärmschutzmaßnahmen. Bei Überschreiten der Zumutbarkeitsschwelle können Straßenverkehrsbehörden – auch ohne Einbettung der Maßnahme in eine Lärmaktionsplanung – bereits auf Grundlage der StVO tätig werden.<sup>217</sup> Umweltschutzmaßnahmen im Einklang mit dem Vorsorgeprinzip verlangen indes eine vorausschauende Planung<sup>218</sup> und eine über die Gefahrenabwehr hinausgehende Ausrichtung des Aufgabenbereichs von Straßenverkehrsbehörden – zumindest als Planvollzugsbehörde. Planbasierte Einzelmaßnahmen dienen aufgrund des Lärmmanagementansatzes daher gegenüber dem primär gefahrenabwehrrechtlich ausgerichteten Straßenverkehrsrecht der Vorsorge, da der Gesetzgeber getreu den unionsrechtlichen Vorgaben kein Parallelinstrumentarium zur StVO unter ggf. anderer Zuständigkeit schaffen wollte, sondern ein planerisches Instrument des gebietsbezogenen Umweltschutzes.<sup>219</sup>

### 1.1.2.3. *Schlussfolgerungen für die nachfolgende Untersuchung*

Es kann für die Richtlinienumsetzung ganz allgemein von einer Aufladung der Bedeutung und Wirkweise des Vorsorgeprinzips durch den „effet utile“ ausgegangen werden. Das Vorsorgeprinzip erlangt damit als zentraler Gesichtspunkt der unionsrechtlichen Lärminderungsplanung eine besondere Bedeutung für das mitgliedstaatliche Umsetzungsrecht.

Diese generelle Ausrichtung des gebietsbezogenen Immissionsschutzes am Vorsorgeprinzip bedeutet zum einen, dass der Vorrang des Vorsorgegedankens bei der Umsetzung von Lärmaktionsplänen auch bei der Aufgabenwahrnehmung durch die für die Planumsetzung zuständige Behörde zum Tragen kommen muss. Denkbar ist eine ermessensleitende Wirkung, sollte

---

<sup>216</sup> Zum quellenbasierten und vorsorglichen Ansatz s. Art. 191 Abs. 2 S. 2 Alt. 3 AEUV (Bekämpfung von Umweltproblemen an ihrem Ursprung); hierzu *Kloepfer*, Kap. 9, Rn. 58, 60, 62.

<sup>217</sup> Grundlegend BVerwG, Urt. v. 04.06.1986 – 7 C 76.84 –, juris.

<sup>218</sup> *Hakenberg* in: *Creifelds*, Vorsorgeprinzip.

<sup>219</sup> Vgl. BT-Drs. 15/3782, 11 f. (zur unionsrechtlichen Zielsetzung) u. 15 ff. (zum Umsetzungsbedarf und den wesentlichen Inhalten).

der „Planvollzugsbehörde“ ein solches (überhaupt) noch eingeräumt sein. (Hierzu im Einzelnen unter Kap. III, 2.3., 3.1., 3.2.)

Zum anderen könnte die Vorverlagerung der Schutzziele auf die Lärmvorsorge, insbesondere die Vermeidung von Emissionen anstelle einer Immissionsabwehr, auf Rechtsschutzgarantien im Rahmen dieser Planungsinstrumente Auswirkung haben. Während der Rechtsschutz im Rahmen des verhaltens- oder vorhabenbezogenen Umweltschutzes in der Regel (immissionsbezogen) der Gefahrenabwehr dient, könnte er im Rahmen des gebietsbezogenen Umweltschutzes bereits auf dem Vorsorgeniveau Bedeutung erlangen und müsste insofern unionsrechtskonform neu gedacht werden. Wenn die praktische Wirksamkeit der ULR im Hinblick auf die Lärmvorsorge daher anderweitig nicht gewährleistet kann, könnte es flankierender Rechtsschutzgarantien bedürfen.<sup>220</sup> Im Zentrum stünde hier aufgrund der Gesundheitskomponente der Rechtsschutz von lärmbeeinträchtigten Bürger\_innen. Die vorstehenden Erwägungen dürften insbesondere für ruhige Gebiete gelten, für die ein besonderer Schutzauftrag der ULR besteht. Der Vorsorgeaspekt wird sich auch in der Ermittlung einer Zumutbarkeitsschwelle widerspiegeln. Für lärmbeeinträchtigte Bürger\_innen könnte ferner an eine unionsrechtliche Aufladung des Art. 2 Abs. 2 GG durch die Vorsorgezielsetzungen der ULR gedacht werden, sodass insofern auch ein Recht auf Umsetzung einer abwägungsfehlerfreien Lärmvorsorge im Rahmen des kommunalen Lärmmanagements zu diskutieren ist. (Hierzu im Einzelnen unter Kap. III, 3.2.)

Dem Ansatz des gebietsbezogenen EU-Immissionsschutzrechts ist ein Vorrang der ursprungsnahen Lärmbekämpfung zu entnehmen. Ob dem Ursprungsprinzip im Kontext der Lärmaktionsplanung insofern nicht nur für Maßnahmenwahl, sondern auch für die Zuständigkeit Prioritäten zu entnehmen sind, und falls ja, ob diese Zuständigkeitsvorgabe verhältnismäßig ist, muss näher untersucht werden. Eine insofern ggf. sachgerecht auch zuständigkeitsgemäße Ortsnähe würde für eine Zugehörigkeit der Lärmaktionsplanung zum Selbstverwaltungsrecht sprechen. (Hierzu im Einzelnen unter Kap. III, 2.1. und 2.2.)

Bei für Allgemeininteressen streitenden Umweltverbänden wird die Frage eines (effektiven) umgebungslärmbezogenen Klagerechts hingegen wohl allein durch die Zugehörigkeit des Rechts der Lärminderungsplanung zum Unionumweltrecht beantwortet werden können, deren Einhaltung Verbände nach Maßgabe des UmwRG (ggf. in völker- und unionsrechtskonformer Auslegung) einfordern können. Der „effet utile“ der ULR wäre hier aber – entsprechend

---

<sup>220</sup> Hiermit hängt zusammen, ob und inwieweit eine effektive Richtlinienumsetzung zur Durchsetzbarkeit der Planung – nach der Konzeption des deutschen Verwaltungsprozessrechts – für Gemeinden und lärmbeeinträchtigte Bürger\_innen subjektiv-öffentliche Rechte erfordert und entsprechende Anspruchsnormen in ihrer Anwendung prägt.

den anderen Verpflichtungssituationen – für die durch eine Bindungswirkung des LAP eingeschränkten Handlungsspielräume der Planvollzugsbehörde von Bedeutung. (Hierzu im Einzelnen unter Kap. III, 4.3.).

### **1.1.3. Implementierung der Vorgaben des „effet utile“ durch den Bundesgesetzgeber: Beseitigung der Ineffektivität kommunaler Lärmaktionsplanung nach BImSchG 1990**

Die Neufassung der Lärminderungsplanung in Umsetzung der ULR sollte nach dem Willen des Gesetzgebers auch die Ineffektivität der kommunalen Lärminderungsplanung nach § 47a BImSchG a. F. beseitigen. Die kommunale Lärminderungsplanung nach alter Gesetzeslage entfaltete nur eine geringe praktische Wirksamkeit. Der Bundesgesetzgeber führte das Vollzugsdefizit zum einen auf das Fehlen eines Planaufstellungsanspruchs und eines Anspruchs auf lärmsanierende Maßnahmen zurück. Zum anderen wurden eine fehlende Abstimmung mit der Verkehrswegeplanung sowie Separationsmodelle zwischen Plangeberzuständigkeit und Planvollzugszuständigkeit als Negativtreiber erkannt:

„Die Umgebungslärmrichtlinie bedarf zur Umsetzung in deutsches Recht neuer Rechtsvorschriften, da noch keine ausreichenden Vorschriften vorhanden sind. Ein Abgleich mit dem geltenden Recht zeigt den Umsetzungsbedarf auf. (...) Die kommunale Lärminderungsplanung entfaltet in der Praxis nur geringe Wirksamkeit. (...) Ursachen für das beschriebene Vollzugsdefizit sind vielfältiger Natur. In der o. g. Untersuchung [Eckhart Heinrichs, Lärminderungsplanung in Deutschland, Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Institut für Raumplanung Universität Dortmund, Dortmund 2002; Anm. d. Verf.], werden als erfolgshemmende Faktoren strukturelle, kommunale und konzeptionelle Rahmenbedingungen genannt. Diese sind u. a. fehlende Möglichkeiten zur Durchsetzung der ggf. bestehenden Lärminderungsplanungspflicht, fehlender Rechtsanspruch auf Lärmsanierung (...), unzureichende Verbindung der Lärminderungsplanung mit der Verkehrsentwicklungsplanung, unterschiedliche Zuständigkeiten für Lärminderungspläne und Lärmschutzmaßnahmen (...).“<sup>221</sup>

Eine Verbesserung der Abstimmung raumbezogener Planungen versuchte der Bundesgesetzgeber in der Finalfassung<sup>222</sup> durch den Verweis in § 47d Abs. 6 BImSchG auf die Planungsbe-

---

<sup>221</sup> BT-Drs. 15/3782, 13 f.

<sup>222</sup> Gesetz zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm vom 24.06.2005; Das Gesetzgebungsverfahren machte eine Anrufung des Vermittlungsausschusses erforderlich. Allerdings betrafen die streitigen Fragen nicht die Bindungswirkung des § 47d Abs. 6 BImSchG, s. Stellungnahme des *Bundesrates* in BR-Drs. 610/04 (B); Gegenäußerung der *Bundesregierung* in BT-Drs. 15/3921 und abschließend die Beschlussempfehlung des *Vermittlungsaus-*

rücksichtigungsklausel in § 47 Abs. 6 S. 2 BImSchG herzustellen. Er hielt gleichwohl am Separationsmodell der Behördenzuständigkeit bzgl. Planung und Umsetzung fest. Dem Bundesgesetzgeber war außerdem bekannt, dass die praktische Wirksamkeit einer Lärminderungsplanung eng mit der Durchsetzbarkeit durch den Plangeber bzw. Dritte verzahnt ist, vermied aber eine ausdrückliche Regelung.

Um die angestrebte praktische Wirksamkeit des neuen, nunmehr unionsrechtlich geprägten Rechts in Kenntnis dieser rechtlichen Ineffizienzen des alten Rechts dennoch erreichen zu können, muss der Bindungswirkung von Lärmaktionsplänen nach § 47d Abs. 6 i. V. m. § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG daher erhebliche Bedeutung zugeschrieben werden.<sup>223</sup> (Hierzu im Einzelnen unter Kap. III, 2.3)

## 1.2. Umstrittene Rechtsfigur des Lärmaktionsplans und Bedeutung für den Rechtsschutz

### 1.2.1. Wesentlicher Streitstand

Welche Rechtsnatur einem LAP zukommt, ist in Literatur und Rechtsprechung umstritten.<sup>224</sup> Die §§ 47a ff. BImSchG schreiben Lärmaktionsplänen keine besondere Rechtsnatur zu. Als „Plan“ bleibt sein „Schicksal“ als „rechtliches Phänomen“ zunächst einmal undefiniert.<sup>225</sup>

Das Meinungsspektrum reicht von einer Einordnung als nur bzw. zumindest intern bindende Verwaltungsvorschrift<sup>226</sup>, jedenfalls aber qualifizierte (d. h. mit Teilaußenwirksamkeit versehene<sup>227</sup>, „untypische“<sup>228</sup> Verwaltungsvorschrift<sup>229</sup> mit Bindungswirkung für andere Träger der öffentlichen Verwaltung<sup>230</sup>, etwa in Gestalt von Einschränkung oder Überlagerung des Durchführungsermessens,<sup>231</sup> über eine Behandlung als Rechtsinstitut sui generis<sup>232</sup>, in Gestalt eines

---

*schusses* in BT-Drs. 15/5734; Zum Gesetzgebungsverfahren ausf. *Cancik* in: LR, Vorb. §§ 47a ff. BImSchG, Rn. 4 ff.

<sup>223</sup> Vgl. zur Bedeutung der Verweisung von § 47d Abs. 6 BImSchG auf § 47abs. 6 S. 1 BImSchG *Cancik* in: LR, § 47d BImSchG, Rn. 28 ff.

<sup>224</sup> *Cancik* in: LR, § 47d BImSchG, Rn. 27a.

<sup>225</sup> *Wysk* in: BeckOK UR, § 47d BImSchG, Rn. 2.

<sup>226</sup> *Jarass*, § 47d BImSchG, Rn. 19 u. § 47 BImSchG, Rn. 63; *Wysk* in: BeckOK UR, § 47d BImSchG, Rn. 2 m. w. N. auch zur Rspr.

<sup>227</sup> *Jarass*, § 47d BImSchG, Rn. 19 u. § 47 BImSchG, Rn. 63.

<sup>228</sup> *Cancik*, ZUR 2007, 169, 175.

<sup>229</sup> *Jarass*, § 47 BImSchG, Rn. 47; zum Diskussionsstand: *Cancik* in: LR, § 47d BImSchG, Rn. 27a;

<sup>230</sup> *Cancik*: ZUR 2007, 169, 175; diese folgt aus § 47d Abs. 6 BImSchG, *Engel*, NVwZ 2010, 1191, 1194 f.

<sup>231</sup> Näher hierzu *Cancik* in: LR, § 47d BImSchG, Rn. 29 f.

<sup>232</sup> *Klinger/Douhaire* in: Appel/Ohms/Saurer, § 47d BImSchG, Rn. 16; Für Luftreinhaltepläne: *Sparwasser*, NVwZ 2006, 369, 375 f.; VG München, Urt. v. 26.07.2005 – M 1 K 05.1114 –, juris, Rn. 11.

(verwaltungsverfahrenähnlichen<sup>233</sup>) umweltrechtlichen Fachplans zumindest mit rechtsnormähnlichem Charakter<sup>234</sup>, bis hin zur Einstufung als Rechtsnorm eigener Art, in Gestalt einer Satzung oder gar als Verordnung.<sup>235</sup>

Aus der Rechtsprechung des EuGH soll sich indes kein Erfordernis einer bestimmten rechtsförmlichen Festsetzung ergeben.<sup>236</sup>

## 1.2.2. Bedeutung im Kontext eines „straßenverkehrsrechtlich“ einklagfähigen Rechts auf Maßnahmenumsetzung

### 1.2.2.1. Abgrenzungen und Vergleiche zum Recht der Luftreinhalteplanung

Der Bundesgesetzgeber geht laut Gesetzesbegründung von einer lediglich verwaltungsinternen Bindungswirkung aus.<sup>237</sup> Für die Einordnung als Rechtsnorm fehlt es an den hierfür erforderlichen gesetzlichen Voraussetzungen. Insbesondere eine Rechtsnatur als kommunale Satzung dürfte ausgeschlossen sein, weil Art. 28 Abs. 2 GG zum Erlass einer Satzung nur im Rahmen bestehender Ermächtigungsgrundlagen berechtigt.<sup>238</sup> Aus den §§ 47a ff. BImSchG wie auch aus den Landesimmissionsschutzgesetzen ergibt sich jedoch kein Satzungsrecht.

<sup>239</sup>Infolge der normsystematischen und -historischen Nähe der Lärminderungs- zur Luftreinhalteplanung<sup>240</sup> kann hingegen bedingt ein Vergleich mit der Rechtsnatur von Luftreinhalteplä-

---

<sup>233</sup> *Klinger/Douhaire* in: Appel/Ohms/Saurer, § 47d BImSchG, Rn. 16.

<sup>234</sup> *Engel*, NVwZ 2010, 1191. 1194 f. m. w. N.: Planung stehe als eigenständiges Rechtsinstitut an der Schwelle zur Rechtsformqualität – insofern Lärmaktionspläne mit Flächennutzungs- und Regionalplänen vergleichend.

<sup>235</sup> Hierzu jeweils krit. Nachweise bei *Cancik* in: LR, § 47d BImSchG, Rn. 27; ablehnend *Scheidler*, UPR 2019, 1 ff. (Kap. IV, Unterkap. 2 a); *Engel*, NVwZ 2010, 1191. 1194 f. m. w. N.; Rechtsnormcharakter in der Rspr. ablehnend: VG Freiburg, Urt. v. 25.07.2014 – 5 K 1491/13 –, juris. Rn. 21; bestätigend VGH BW, Urt. v. 25.07.2016 – 10 S 1632/14 –, juris.

<sup>236</sup> *Engel*, NVwZ 2010, 1191, 1194 f.

<sup>237</sup> S. hierzu *Scheidler* UPR 2019, 1 ff. (Kap. IV, Unterkap. 2 a) unter Verweis auf BT-Drs. 15/3782, 33: „Lediglich behördeninterne Wirkung“; BT-Drs. 15/3782, 43: „Verwaltungsinterne Entscheidungen“; BT-Drs. 15/3782, 44: „Verwaltungsinternum ohne Außenwirkung“.

<sup>238</sup> *Lübbe-Wolff/Wegener-Böhm*, Rn. 708, 724; beachte aber BayVGH, Urt. 22.01.1992 – 20 N 91.2850 –, juris, Rn. 44: Satzungsrecht bei spezifisch örtlichem Bezug; differenzierend und verneinend bei Grundrechtseingriff BVerwG, Beschl. v. 07.09.1992 – Az. 7 NB 2.92 –, juris, Rn. 13 f.; vgl. hierzu auch Kap. IV, 3.

<sup>239</sup> VG Freiburg, Urt. v. 25.07.2014 – 5 K 1491/13 –, juris. Rn. 21; bestätigend VGH BW, Urt. v. 25.07.2016 – 10 S 1632/14 –, juris; ausf. *Engel*, NVwZ 2010, 1191. 1194 f. unter Verweis auf, überzeugend, *Sparwasser*, NVwZ 2006, 369, 375: „Normen, die weder die Bezeichnung als Rechtsverordnung tragen noch ausgefertigt und verkündigt worden sind, darf die Qualität einer Rechtsverordnung nicht zuerkannt werden.“

<sup>240</sup> In der ebenfalls unionsrechtlich determinierten und dem Umwelt- und Gesundheitsschutz dienenden Luftreinhalteplanung soll im Wege eines Managements durch Maßnahmen auf Grundlage eines

nen gezogen werden. Dies ermöglicht (zumindest teilweise) eine Übertragung der für Luftreinhaltepläne entwickelten Grundsätze.<sup>241</sup> Jedenfalls muss infolge des Verweises in § 47d Abs. 6 BImSchG auf § 47 Abs. 6 BImSchG die Bindungswirkung dieselbe sein.<sup>242</sup> Nach höchstrichterlicher Rechtsprechung sind Luftreinhaltepläne ihrer Rechtsnatur nach einer Verwaltungsvorschrift ähnlich.<sup>243</sup> Allerdings ist diese Rechtsprechung im Kontext der Janecek-Entscheidung des EuGH zu lesen, der Luftreinhalteplänen letztlich begrenzte Außenwirkung zuschreibt.<sup>244</sup>

#### 1.2.2.2. Anforderungen des „*effet utile*“

Mit Blick auf den „*effet utile*“ muss die mitgliedstaatlich gewählte Rechtsnatur die praktische Wirksamkeit von Unionsrecht ermöglichen. Kann dieser Vorgabe § 47d Abs. 6 BImSchG standhalten, so ist die Frage nach der Rechtsnatur sekundär. Wird allerdings allein durch die Rechtsnatur bereits die Durchsetzung von europäischem Umweltrecht gerichtlich ausgeschlossen, ist dies mit Unionsrecht nicht vereinbar.<sup>245</sup>

Eine generelle Ausklammerung des Rechtsschutzes über die Rechtsnatur dürfte auch den Anforderungen aus Art. 9 Abs. 2 und 3 AK entgegenstehen, die grundsätzlich einen weiten Zugang zu Gericht in Umweltangelegenheit fordert. Der Einklagbarkeit von Maßnahmen kann die Rechtsnatur des LAP daher nicht entgegengehalten werden, sofern dies unionsrechtlich gebotene Bindungswirkungen unterläuft.

#### 1.2.2.3. Rechtsschutz durch das Fachrecht

Noch scheint die Auffassung vorzuherrschen, dass ein LAP eine über eine verwaltungsinterne Bindung hinausreichende rechtliche Wirkung ausschließlich nach Maßgabe des Fachrechts begründen soll.<sup>246</sup> Die lärmaktionsplanerisch festgelegten Maßnahmen bestimmen sich nach

---

Plans gebietsbezogene Umwelteinwirkungen gesteuert werden; für das Recht der Luftreinhalteplanung bestehen jedoch unionsrechtliche Grenzwerte; vgl. zum Recht der Luftreinhalteplanung zusammenfassend *Kahl/Gärditz*, Kap. 7, Rn. 161-171.

<sup>241</sup> *Wysk* in: BeckOK UR, 47d BImSchG, Rn. 2; *Jarass*, § 47d BImSchG, Rn. 18.

<sup>242</sup> VGH BW, a. a. O. (Fn. 1), Rn. 27; *Jarass*, § 47d BImSchG, Rn. 16 f.

<sup>243</sup> BVerwG, Beschl. v. 11.07.2012 – 3 B 78.11 –, juris, Rn.8 u. 10; BVerwG, Beschl. v. 29.03.2007 – 7 C 9.06 –, juris, Rn. 21 u. 26 f. (EuGH-Vorlage).

<sup>244</sup> EuGH, Urt. v. 25.07.2008 – Rs. C-237/07 –, juris, Rn. 42; dem für die Lärmaktionsplanung folgend: *Engel*, NVwZ 2010, 1191. 1194 f.

<sup>245</sup> EuGH, Urt. v. 25.07.2008 – Rs. C-237/07 –, juris, Rn. 42.

<sup>246</sup> VGH BW, a. a. O. (Fn. 1), Rn. 28; Nachweise bei, aber krit., *Cancik* in: LR § 47d BImSchG, Rn. 28; krit. umfassend *Engel*, NVwZ 2010, 1191. 1194 f.

dem jeweils in Bezug genommenen Fachrecht und teilen die dort vorgesehene Rechtsnatur. In Betracht kommen hier für das Straßenverkehrsrecht insbesondere Verwaltungsakte i. S. d. § 35 S. 2 (L)VwVfG, zumeist in Gestalt von Allgemeinverfügungen (§ 35 S. 2 (L)VwVfG) durch Beschilderung nach Maßgabe der StVO (infolge der Parallelität zur Luftreinhalteplanung nach ggf. unionsrechtskonformer Auslegung<sup>247</sup>). Ein Schutzanspruch aus dem Fachrecht bemisst sich grundsätzlich nach den dortigen normativen Voraussetzungen – ggf. i. V. m. verfassungsgemäßen Rechten. Die Annahme einer verwaltungsinternen Bindungswirkung eines LAP könnte insbesondere den *Anspruchsinhalt* entscheidend prägen. (Hierzu im Einzelnen unter Kap. III, 2.3.).

Die verwaltungsintern bindenden Inhalte eines LAP könnten jedoch auch von Relevanz für Erfüllung der fachrechtlichen Anspruchsvoraussetzungen sein, wenn diese an Zumutbarkeitskriterien anknüpfen. Zu denken ist hier insbesondere an planerisch festgelegte Maximalwerte und Gebietsspezifikationen durch Beschreibung der akustischen Qualität („Ruhiges Gebiet“). (Hierzu im Einzelnen unter Kap. III, 3.2.).

---

<sup>247</sup> BVerwG Urt. v. 27.02.2018 – 7 C 26.16 –, juris, Rn. 28 ff.; Urt. v. 27.02.2018 – 7 C 30.17 –, juris, Rn. 31 ff.

## 2. Ansprüche von Gemeinden

### 2.1. Lärmaktionsplanung als Gegenstand des kommunalen Selbstverwaltungsrechts

#### 2.1.1. Vorüberlegungen: Die Lärmaktionsplanung im verfassungsrechtlichen Kontext

Der VGH BW stellt die Lärmaktionsplanung in einen verfassungsrechtlichen Kontext und zieht hieraus Schlüsse auf den zu gewährenden Rechtsschutz. Es ist zu erwarten, dass auch nach der Entscheidung des VGH BW die Frage einer notwendigen Zugehörigkeit der Lärmaktionsplanung zum Selbstverwaltungsrecht in der Diskussion bleibt.<sup>248</sup> Neben dieser Grundannahme widersprechendem Länderrecht (s. für diese Untersuchung Bayern und Hessen) trägt hierzu insbesondere bei, dass sich das BVerwG zur Frage der Klagebefugnis von Gemeinden im Rahmen der Lärmaktionsplanung bislang noch nicht in ausreichender Klarheit geäußert hat.<sup>249</sup>

Für die Rechtsfortbildung wünschenswert wäre eine Auseinandersetzung mit kommunalen Klagerechten aus der AK gewesen. Nach Spruchpraxis des ACCC ist die Umsetzung der Gerichtszugangsanforderungen der AK auf EU- und mitgliedstaatlicher Ebene lückenhaft, mit anderen Worten völkerrechtswidrig. Rechtsschutzmöglichkeiten von Umweltorganisationen, Bürger\_innen und Gebietskörperschaften in Umweltangelegenheiten unterliegen unzulässig erschwerten Voraussetzungen.<sup>250</sup> Für diese Untersuchung käme es auf die Frage nicht umgesetzter kommunaler Klagerechte auf Maßnahmenumsetzung aus der AK allerdings nur dann an, wenn das deutsche Recht und Unionsrecht bereits keine solchen gewährt.

#### 2.1.2. Einordnung der Entscheidung des VGH BW 2018 (Teil 1: Klassifizierung der Lärmaktionsplanung als Selbstverwaltungsaufgabe)

Von *Kupfer*<sup>251</sup> und *Engel*<sup>252</sup> wurde die Lärmaktionsplanung früh im Selbstverwaltungsbereich der Gemeinden verortet. Dies geschah mit dem Hinweis, dass bereits Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG diese Aufgabe im Rahmen der kommunalen Planungshoheit an die Gemeinden adressiere, woraus *Kupfer* eine „rein deklaratorische“ Bedeutung des § 47e Abs. 1 Hs. 1 Alt. 1 BImSchG ableitet.<sup>253</sup> Wie auch *Cancik*, *Röckinghausen* und *Klinger/Douhaire* gelangten diese Literatur-

---

<sup>248</sup> Siehe etwa die Entscheidungsbesprechung bei *Spieler*, jurisPR-UmwR 2/2019, Anm. 4 (Kap. D).

<sup>249</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 12.11.2014 – 4 C 37/13 –, juris.

<sup>250</sup> Ebenso *Enderle /Dieroff*, UPR 2019, 255 ff. (Kap. IV, Unterkap. 4 c).

<sup>251</sup> *Kupfer*, NVwZ 2012, 784, 790.

<sup>252</sup> *Engel*: NVwZ 2010, 1191, 1198.

<sup>253</sup> *Kupfer*, NVwZ 2012, 784, 790 (Fn. 94). Dieser Ansicht folgt letztlich auch der VGH BW, a. a. O.



stimmen demgemäß zu einem Recht der Gemeinden auf Umsetzung der in ihrer Lärmaktionsplanung vorgesehenen Maßnahmen durch die fachgesetzlich zuständige Behörde.<sup>254</sup> Eine fachbehördliche Umsetzungsverweigerung verletzt dieser Ansicht nach die Gemeinde in ihrem Recht auf kommunale Selbstverwaltung.<sup>255</sup>

Die Berufung auf einen deklaratorischen Charakter des § 47e Abs. 1 Hs. 1 Alt. 1 BImSchG wurde indes von *Berkemann* mit dem Argument als „juristischer Trick“ bezeichnet,<sup>256</sup> da die in § 47e Abs. 1 BImSchG geregelten Zuständigkeitsalternativen eher auf eine staatliche Aufgabenübertragung im übertragenen Wirkungskreis<sup>257</sup> und gerade keine kommunale Tätigkeit im eigenen Wirkungskreis hindeuteten. Eine dennoch mögliche Berührung in der Planungshoheit setze vielmehr voraus, dass der Inhalt des LAP für die Gemeinde eigene subjektive Rechte begründe.<sup>258</sup> Aus dem Tätigwerden einer Gemeinde im staatlichen Aufgabenbereich der StVO – etwa durch verkehrsbeschränkende Anordnungen – könne keine Verletzung im Selbstverwaltungsrecht folgen, wenn die Straßenverkehrsbehörde eine solche Anordnung nicht umsetze.<sup>259</sup> *Berkemann* zieht in diesem Kontext aus der vom BVerwG<sup>260</sup> angenommenen Berührung des Selbstverwaltungsrechts durch fachbehördliche Maßnahmen nach § 45 Abs. 1b S. 1 Nr. 5 StVO und der dort ebenfalls erfolgten Anerkennung dem Selbstverwaltungsrecht unterfallender örtlicher Verkehrsplanungen keine allgemeinen Schlüsse für die Lärmaktionsplanung, vielmehr verweist er auf die in diesem Zusammenhang ebenfalls bestehenden gesetzlichen Grenzen des Selbstverwaltungsrechts, wozu er auch § 47d BImSchG zählt. Die Frage einer Klagebefugnis stelle sich erst, „wenn staatliche Handlungsträger die Umsetzung des Lärmaktionsplanes unterlaufen“.<sup>261</sup> Vor dem Hintergrund der Prämissen des Effektivitätsgrundsatzes

---

(Fn. 1), Rn. 41, mit der Feststellung, Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG weise die Aufgabe „ungeachtet“ dieser Norm zu.

<sup>254</sup> *Klinger/Douhaire* in: Appel/Ohms/Saurer § 47d, BImSchG, Rn. 10 m. w. N.; *Cancik* in: LR, § 47d, BImSchG, Rn. 36; *Engel*, NVwZ 2010, 11911, 1198; *Kupfer*, NVwZ 2012, 784, 790; *Röckinghausen*, I +E 2014, 230, 234.

<sup>255</sup> *Engel*, NVwZ 2010, 1191, 1198; *Kupfer*, NVwZ 2012, 784, 790; *Klinger/Douhaire* in: Appel/Ohms/Saurer, § 47e BImSchG, Rn. 10.

<sup>256</sup> *Berkemann*, Rechtsgutachten RP (2015), 90.

<sup>257</sup> Der Begriff des übertragenen Wirkungskreises ist ein kommunalrechtlicher Fachterminus für die Aufgabenteilung an Gemeinden in Bundesländern, die eine sog. dualistische Aufgabenstruktur vorsehen (bspw. Bayern, vgl. Art. 8 BayGO). Er entspricht inhaltlich dem der Weisungsaufgaben bzw. Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung des monistischen Modells (bspw. BW, vgl. § 2 Abs. 2 u. 3 GemO BW). Da diese Untersuchung diesbezüglich ausschließlich Bayern in den Blick nimmt, verwende ich nur den Begriff des „übertragenden Wirkungskreises“. Die Untersuchungsergebnisse sind aber übertragbar.

<sup>258</sup> *Berkemann*, Rechtsgutachten RP (2015), 90; *ders.*, Rechtsgutachten Norderstedt (2011), 26.

<sup>259</sup> *Berkemann*, Rechtsgutachten RP (2015), 88.

<sup>260</sup> BVerwG, Urt. v. 20.4.1994 – 11 C 17.93 –, juris.

<sup>261</sup> *Berkemann*, Rechtsgutachten RP (2015), 89 f. verweist an dieser Stelle auch an die Berichtspflichten gegenüber der die Rechtslage in Deutschland „genau beobachtenden“ EU-Kommission, wie sich aus dem entsprechenden Kommissionsbericht vom 1.6.2011, KOM (2011) 321 endg ergebe; *ders.*, Rechtsgutachten Norderstedt (2011), 24 ff.

gelangte *Berkemann* zu dem Ergebnis, dass die unionsrechtlich gebotene Effektivität der Umsetzung der ULR jedenfalls auch durch die in § 47d Abs. 6 i. V. m. § 47 Abs. 6 BImSchG geregelte verwaltungsinterne Bindungswirkung zur Sicherstellung der Planumsetzung gewährleistet werden könne. Nur wenn das bundesgesetzliche „Separationsmodell“ nicht im Sinne eines

„Zusammenspiel[s] von abwägungsbezogener Festlegung der Maßnahmen im Lärmaktionsplan einerseits und deren administrativer Umsetzung andererseits (...) ‚funktionier[e]‘ (...), um die Umsetzung der Lärmaktionspläne auch inhaltlich sicherzustellen“,<sup>262</sup>

hat *Berkemann* – allerdings ausschließlich – unionsrechtliche Bedenken.<sup>263</sup>

Ob § 47e Abs. 1 BImSchG die von *Berkemann* umschriebene echte Zuständigkeitsalternative regelt und wie das Verhältnis zwischen bundesrechtlich festgelegten Zuständigkeiten und landesrechtlich festgelegter Zuständigkeit in § 47e Abs. 1 BImSchG zu verstehen ist, ist auch über den Punkt einer bereits aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG folgenden ortsspezifischen Allzuständigkeit hinaus umstritten. So bestehen gegen § 47e Abs. 1 Hs. 1 Alt. 1 BImSchG als selbständiger Zuständigkeitsbestimmung bereits vor dem Hintergrund bundesrechtlicher Aufgabenzuweisungen verfassungsrechtliche Zweifel. Ein Zuständigkeitsdurchgriff des Bundes auf die Kommunen widerspräche Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG n. F., wäre (allerdings) zum Zeitpunkt der Verabschiedung von § 47e BImSchG nach altem Recht (Art. 84 Abs. 1 GG a. F.) aber ausnahmsweise infolge der Zweckmäßigkeit einer kommunalen Zuständigkeit zulässig gewesen.<sup>264</sup> In dieser Konsequenz könne der Norm damit einerseits eine echte Zuständigkeitsalternative unter landesrechtlichem Vorbehalt zu entnehmen sein, andererseits könne sie auch im Sinne einer kommunalen Grundzuständigkeit ausgelegt werden.<sup>265</sup> Vermittelnd wird vertreten, dass eine bundesrechtlich kommunale Zuständigkeit neben landesrechtlich zuständigen Behörden bedeute, dass die Gemeinden nur bei (ortsspezifischen) gemeindegebietsbezogenen Lärmproblemen zweckmäßigerweise zuständig seien und der Landesrechtsvorbehalt bei überörtlichen Lärmproblemen greife.<sup>266</sup> Für überörtliche Sachlagen soll daher keine kommunale Primärzuständigkeit bestehen.<sup>267</sup>

<sup>262</sup> Berkemann, Rechtsgutachten RP (2015), 61.

<sup>263</sup> *Berkemann*, Rechtsgutachten RP (2015), 60 f.; *ders.*, Rechtsgutachten Norderstedt (2011), 24 ff.

<sup>264</sup> *Cancik* in: LR, Vorb. §§ 47a ff. BImSchG, Rn. 12 f.

<sup>265</sup> *Hansmann/Cancik* in: LR, § 47e BImSchG, Rn. 5 f.; näher erläuternd *Klinger/Douhaire* in: Appel/Ohms/Saurer, § 47e BImSchG, Rn. 9 f. m. w. N., die einen den die Ausübung des Landesrechtsvorbehalts beschränkenden verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsvorrang der Gemeinden annehmen, da die Lärmaktionsplanung als Teil der örtlichen Planung der Planungshoheit zuzuordnen sei.

<sup>266</sup> *Cancik* in: LR, Vorb. §§ 47a ff. BImSchG, Rn. 13 zur Zweckmäßigkeit einer kommunalen Primärzuständigkeit zur Bewältigung ortsspezifischer Probleme infolge besserer Kenntnis örtlicher Verhältnisse.

<sup>267</sup> *Hansmann/Cancik* in: LR, § 47e BImSchG, Rn. 5 f. m. w. N.

Nur eine solch einschränkende Auslegung des § 47e Abs. 1 Hs. 1 Alt. 2 BImSchG berücksichtige denn auch Art. 28 Abs. 2 S.1 GG, da jedenfalls eine Lärmaktionsplanung im Sinne einer örtlichen Planung Teil der kommunalen Selbstverwaltungshoheit sei.<sup>268</sup> Eine Eingrenzung wird auch aus anderer Richtung mit dem Hinweis vorgenommen, dass bei verfassungskonformer Auslegung Gemeinden schließlich nicht mit der Bewältigung überörtlicher Lärmprobleme beauftragt werden dürften.<sup>269</sup>

Gänzlich gegen den Landesrechtsvorbehalt in 47e Abs. 1 Hs. 1 Alt. 2 BImSchG werden in der Literatur verfassungsrechtliche Bedenken hingegen nur unter der Prämisse, dass eine verfassungsrechtliche Grundzuständigkeit der Gemeinden bestehe, geäußert. Denn dann stünde das dort vorgesehene Recht zur Aufhebung kommunaler Zuständigkeiten im Widerspruch zu Art. 28 Abs. 2 GG.<sup>270</sup> Soweit gehen andere Stimmen indes nicht: Als gesetzliche Grenze i. S. d. Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG stehe seine Anwendung bei verfassungskonformer Auslegung allerdings unter Rechtfertigungsdruck wegen Eingriffen in die verfassungsrechtlich geschützte kommunale Planungshoheit.<sup>271</sup>

### 2.1.3. Eigene Bewertung

Der Rechtsauffassung des VGH BW ist zuzustimmen, soweit er aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG eine Grundzuständigkeit der Gemeinden für „ihre“ örtliche Lärmaktionsplanung und ein Recht gegenüber Fachbehörden auf Umsetzung ebendieser ableitet. Es überzeugt, wie der VGH BW zutreffend ausführt, nicht, örtlichem Lärm durch Verknüpfung mit der überörtlichen Bedeutung des Verkehrsweges oder der Lärmquelle von vorneherein eine „überörtliche Bedeutung“ zu geben und die Zuteilung der Zuständigkeit auch für kommunale Lärmaktionsplanung dem Landesgesetzgeber zu überlassen.<sup>272</sup>

Eine solch lärmquellenorientierte Zuständigkeit ist in der ULR zwar nicht unmittelbar angelegt, vielmehr wird man primär von einer Zuständigkeit nach Zweckmäßigkeitskriterien ausgehen müssen. Die örtliche Lärmwirkung ist zum einen nicht minder bedeutsam, wenn sie von einem überörtlichen Verkehrsweg ausgeht. Diese Bewertung mag zwar für die Verkehrswegeplanung zutreffen und dort ein Abwägungskriterium sein. Für einen gebietsbezogenen Immissions-

---

<sup>268</sup> *Hansmann/Cancik* in: LR, § 47e BImSchG, Rn. 3 m. w. N.

<sup>269</sup> *Hansmann/Cancik* in: LR, § 47e BImSchG, Rn. 3 m. w. N.

<sup>270</sup> *Wysk* in: BeckOK UR, § 47e BImSchG, Rn. 5, der aus diesem angenommenen Widerspruch den Schluss zieht, dass es sich bei der Lärmaktionsplanung nicht um eine Selbstverwaltungsaufgabe, sondern eine solche im übertragenen Wirkungskreis handeln müsse.

<sup>271</sup> *Hansmann/Cancik* in: LR, § 47e BImSchG, Rn. 3 m. w. N.

<sup>272</sup> ähnlich *Kupfer*, NVwZ 2012, 784 790.

schutz, der lokal Wirkung entfalten soll, ist es zum anderen eine ungeeignete Herangehensweise, die die Qualität der Lärmvorsorge durch Aufblähung der Abwägungskriterien deutlich mindern kann. Ein überörtlicher Planungsansatz vermischt hier Planungsinteressen der allgemeinen Raumplanung mit denen der sektorspezifischen Immissionsvorsorgeplanung.

Auch gesetzessystematisch kann eine in der Zuständigkeit zum Ausdruck kommende, *überörtliche* Verkehrswege und -quellen in besonderem Maße „schützende“ Lärmaktionsplanung nicht überzeugen. § 47d Abs. 6 BImSchG verweist auch auf § 47 Abs. 6 S. 2 BImSchG, wonach ein Plangeber eine vorhandene Lärmaktionsplanung (nur) zu berücksichtigen hat. Die Sorge, dass eine zuständigkeitsbedingt strenge, da von Ortsansässigen unmittelbar an „greifbare“ Entscheidungsträger rückkoppelbare örtliche Problemlagen besonders in den Blick nehmende, kommunale Lärmaktionsplanung andere Planungen unmöglich macht, ist daher unbegründet und ein Planungskonflikt nach den gängigen Kriterien aufzulösen.

Die Zuständigkeitsbestimmung in 47e Abs. 1 Hs. 1 Alt. 2 BImSchG öffnet für den gebietsbezogenen Lärmschutz auf den ersten Blick landesrechtlichen Modifikationen der Zuständigkeit vor dem Hintergrund des Vorrangs des Bundesrechts vor Landesrechts nach Art. 31 GG und der konkurrierenden Gesetzgebung auch für nicht verhaltensbezogenen Lärm bundesrechtlich die Tür. Beachtlich ist, dass 47e Abs. 1 Hs. 1 Alt. 2 BImSchG nicht den üblichen Wortlaut eines Landesrechtsvorbehalts („soweit Landesrecht nichts Abweichendes regelt“) hat, sondern es – ausgehend von einer ebenfalls konstitutiven Zuständigkeit nach Alt. 1 – vom Wortlaut her bei einer echten Alternative („oder“) belässt. Der Gesetzgeber hatte eine konstitutive und nicht nur deklaratorische Zuständigkeit der Gemeinden nach Alt. 1 im Blick.<sup>273</sup> Sofern § 47e Abs. 1 Hs. 1 Alt. 1 BImSchG bereits verfassungskonform auszulegen ist, hätte dies auch Auswirkungen auf die zweite Alternative. Es ist nicht davon auszugehen, dass der Bundesgesetzgeber dieselbe Regelung getroffen hätte, wenn er sich der originären Zuständigkeit der Gemeinden kraft Verfassungsrechts bewusst gewesen wäre. Denn indem er die Zuständigkeit der Gemeinden und der Länder nebeneinanderstellt und Gemeinden redaktionell sogar an erster Stelle nennt, bringt er zum Ausdruck, dass er eine Zuständigkeit der Gemeinden zumindest im Blick hat. Jedenfalls hätte ein Zusatz („(...), soweit Art. 28 Grundgesetz nicht entgegensteht“) formuliert werden müssen. Eine verbleibende Länderzuständigkeit macht allerdings weiterhin für eine zusätzliche überregionale Lärmaktionsplanung auf Landesebene Sinn.<sup>274</sup>

Dass der VGH jedoch Unionsrecht als nicht ebenfalls maßgeblich für ein subjektiv-öffentliches Recht erachtet, überzeugt nicht. So lässt der VGH etwa eine vertiefte Auseinandersetzung mit

---

<sup>273</sup> BT-Drs. 15/3782 schweigt insofern zu Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG.

<sup>274</sup> Ebenso *Klinger/Douhaire* in: Appel/Ohms/Saurer, § 47e BImSchG, Rn. 11.

dem entstehenden Kompetenzkonflikt<sup>275</sup> zwischen originär straßenverkehrsrechtlich tätiger Straßenverkehrsbehörde und lärmaktionsplanerisch tätiger Gemeinde vermischen. Nach Rechtsprechung des BVerwG erfasst die Aufgabenzuweisungsnorm im Kompetenzbereich der Straßenverkehrsbehörden „auch die Abwehr solcher Gefahren, die vom Straßenverkehr ausgehen und die Umwelt beeinträchtigen“. Diesen Konflikt allein verfassungsrechtlich lösen zu wollen, bedürfte einer vertieften Auseinandersetzung mit dem Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie und den sich mit einem Aufgabenentzug verbundenen Abwägungsschwierigkeiten, da Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG das Selbstverwaltungsrecht nur innerhalb der Gesetze gewährleistet. Gerade das unionsrechtliche Ursprungsprinzip lässt sich hingegen für eine auch planerische Lärmbekämpfung vor Ort trefflich anführen.

Bei einer unionsrechtlichen Betrachtung des § 45 Abs. 1 S. 1, S. 2 Nr. 3 StVO gelangt man bei Auslegung nach dem „effet utile“ bzw. unter Anwendung des Effektivitätsgrundsatzes zu dem Schluss, dass sich dort verankerte Kompetenzen nicht zum Nachteil der Zwecke der ULR in ihrer mitgliedstaatlichen Umsetzung auswirken dürfen. Wie das BVerwG<sup>276</sup> bereits für die Luftreinhalteplanung vorgibt, muss die StVO – zumal in ihrer Funktion als Verordnung – unionsrechtskonform ausgelegt werden oder unangewendet bleiben, soweit sie Unionsrecht entgegensteht. Doppelzuständigkeiten für dasselbe Rechtsgut sind jedenfalls dann ineffektiv, wenn ihre konkreten Ausübungen einander widersprechen. Da sich die Straßenverkehrsbehörde in einem multiteleologischen Dilemma befindet – ihr (straßenverkehrsrechtliches) Ermessen muss sie grundsätzlich an unterschiedlichsten straßenverkehrsrechtlichen Zwecken ausrichten – sind Konflikte aus der Doppelzuständigkeit vorprogrammiert.<sup>277</sup> Für von der Lärmaktionsplanung erfasste Bereiche wird man der Straßenverkehrsbehörde daher – jedenfalls aus unionsrechtlichen Gründen – ihre Eigenzuständigkeit aberkennen müssen, soweit deren Ausübung der Lärmaktionsplanung widerspricht. Vielmehr ist sie (insofern) nur planausführend zuständig. Dies prägt wiederum die gesetzlichen Grenzen des Selbstverwaltungsrechts und gibt insofern auch verfassungsrechtlich den Ausschlag (ohne dass eine Abwägung eines möglichen Entzugs aus dem Kernbereich vorgenommen werden muss).

Letztlich kann damit offenbleiben, ob das Selbstverwaltungsrecht durch die ULR trotz Ermangelung einer Zuweisungsnorm selbst unionsrechtlich aufgeladen wird. Jedenfalls sind dessen gesetzliche Grenzen unionsrechtskonform zu interpretieren oder infolge des unionsrechtlichen Anwendungsvorrangs anzupassen, sodass praktische Wirksamkeit der ULR gewährleistet ist.

---

<sup>275</sup> Vgl. hierzu BVerwG, Urt. v. 29.06.1983 – 7 C 102.82 –, juris, insb. Rn. 12 m. w. N.

<sup>276</sup> BVerwG Urt. v. 27.02.2018 – 7 C 26.16 –, juris, Rn. 28 ff.; Urt. v. 27.02.2018 – 7 C 30.17 –, juris, Rn. 31 ff.

<sup>277</sup> Vgl. insofern den Beklagtenvortrag im Tatbestand bei VGH BW, a. a. O. (Fn. 1).

Dies gilt auch für das gesetzgeberisch gewählte Umsetzungsszenario. Die Bindung ausführender Behörden an die Entscheidung des zuständigen Plangebers darf demnach nicht durch fachgesetzliche Eigenzuständigkeiten der planausführenden Behörden ausgehebelt werden. Dies umfasst auch die Ermessensausübung (s. u.).

Der VGH BW verweist darauf, dass nach bisheriger Rechtsprechung lärmbeeinträchtigten Bürger\_innen und Umweltverbänden kein Klagerecht zustehe. Indem er aber offenlässt, ob infolgedessen jedenfalls Gemeinden als Plangebern zur Gewährleistung der Richtlinieneffektivität ein solches einzuräumen ist, umgeht er den Zirkelschluss, die Gewährung von Klagerechten per se an die Nichtgewährung anderer Klagerechte durch die Judikative zu koppeln. Der Effektivitätsgrad von Normen nimmt mit zunehmenden Klagerechten gegenüber einer bloßen Eigenkontrolle der Verwaltung gerade vor dem viel diskutierten Vollzugsdefizit im Umweltrecht zu.<sup>278</sup> Die angesprochene Kopplung aber droht Klagerechte gegeneinander auszuspielen – was nicht i. S. d. prinzipiell rechtsschutzfreundlichen EU-Gesetzgebers sein kann. Die dem Effektivitätsgrundsatz erwachsenden Kriterien an den Rechtsschutz sind primär rechtsgrundlagenbezogen und weniger in Abhängigkeit einer bestimmten gängigen Auslegung zu verstehen. Vielmehr hat sich jede richterliche Normauslegung am „effet utile“ bzw. am Effektivitätsgrundsatz zu orientieren. Allgemeine Rechtsprechungstendenzen dürften zwar die Ineffektivität oder Effektivität einer Vorschrift untermauern, können aber allenfalls Indizwirkung entfalten.

Eine nicht funktionierende verwaltungsinterne Bindung kann zwar Argument für die Ineffektivität einer Richtlinienumsetzung und damit auch für die Gewährung von Klagerechten sein. Eine *Klagebefugnis* jedoch erst bei behördlicher Umsetzungsverweigerung (und nicht bei dessen bloßer Möglichkeit) zu gewähren,<sup>279</sup> führt zu erheblichen Unsicherheiten des Rechtsschutzes und erscheint dem deutschen Prozessrecht jedenfalls dann fremd, wenn damit gemeint sein soll, die Gewährung subjektiv-öffentlicher Rechte unter den Vorbehalt des Nichtfunktionierens einer verwaltungsinternen Bindung zu stellen. Letztlich liefe eine solche Klagerechtsgestaltung auf ein Klagerecht unter Vorbehalt der Begründetheit hinaus – mit der Folge, dass eine Klage erst bei Begründetheit zulässig und bei Unbegründetheit im Nachhinein wieder unzulässig würde. Vielmehr dürfte die Frage, ob eine Planung vollständig, unvollständig oder gar nicht umgesetzt wurde, daher (ausschließlich) auf der Prüfungsebene der Begründetheit einer Klage zu diskutieren sein.

Es dürfte aus tatsächlichen Gründen Einigkeit bestehen, dass aus einem Vergleich mit dem gebietsbezogenen Immissionsschutzinstrument der Luftreinhalteplanung keine Schlüsse auf

---

<sup>278</sup> In diese Richtung auch *Cancik* in: LR, Vorb. §§ 47a ff. BImSchG, Rn. 10 f.

<sup>279</sup> Insofern missverständlich *Berkemann* zu den Voraussetzungen des § 42 Abs. 2 VwGO, Rechtsgutachten RP (2015), 90.

eine *Ablehnung* einer kommunalen, ggf. verfassungsrechtlichen Grundzuständigkeit gezogen werden können. Die großräumigen Auswirkungen von Luftverunreinigungen lassen eine kommunale Zuständigkeit als nicht sachgerecht erscheinen.<sup>280</sup> Dies spricht bereits für eine bundesgesetzgeberisch gewollte landesrechtliche Festlegung der Zuständigkeit staatlicher Stellen, die ab einer hinreichenden Flächengröße auch im übertragenen Wirkungskreis erfolgen kann. Vielmehr aber deutet die Zurückhaltung des Bundesgesetzgebers bei der Festlegung von (Grund-) Zuständigkeiten in der Luftreinhalteplanung auf eine in dieser Hinsicht bewusst und notwendigerweise anders zu erfolgende Behandlung im Recht der Lärminderungsplanung hin. Während die Zuständigkeitsbestimmung bei der Luftreinhalteplanung ausschließlich nach Landesrecht erfolgt (§ 47 BImSchG i. V. m. Art. 83 GG),<sup>281</sup> sieht der Bundesgesetzgeber für die Lärminderungsplanung offensichtlich eine Grundzuständigkeit der Gemeinden vor, deren Überwindung rechtfertigungsbedürftig ist.

Gegen eine echte Zuständigkeitsalternative und für eine (jedenfalls deklaratorische) Primärzuständigkeit der Gemeinden nach § 47e Abs. 1 Hs. 1 Alt. 1 BImSchG spricht auch die Entstehungsgeschichte der Norm. Ausweislich der Gesetzesmaterialien zu der in diesem Punkt wortlautgleichen (noch nicht durch die ULR geprägten) Vorfassung ging der Gesetzgeber von einer vorrangig bei den Gemeinden verorteten Zuständigkeit (wenngleich im übertragenen Wirkungskreis) aus:

„Lärmbelastungen 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 es daher zur Sicherung einer wirksamen Lärminderungsplanung angezeigt, die Zuständigkeit für die Planung den Gemeinden zu übertragen.“<sup>282</sup>

Der Landesrechtsvorbehalt sollte nur bei überörtlichen Lärmursachen zur Anwendung gelangen. Für diesen Fall erachtete der Gesetzgeber einen Aufgabenentzug für sachgerecht:

„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.“<sup>283</sup>

---

<sup>280</sup> Jarass, § 47e BImSchG, Rn. 44 m. w. N.

<sup>281</sup> Hansmann/Röckinghausen in: LR, § 47 BImSchG, Rn. 17.

<sup>282</sup> BT-Drs. 11/4909, 23.

<sup>283</sup> BT-Drs. 11/4909, 23.

## 2.2. Hohe Hürden für einen Entzug der Lärmaktionsplanung aus dem Primärzuständigkeitsbereich der Gemeinden

### 2.2.1. Verfassungsrechtliche Grenzen

Nachdem die grundsätzliche Zugehörigkeit der Lärmaktionsplanung zum verfassungsgemäßen Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden geklärt werden konnte, ist zu prüfen, ob eine „Herausnahme“ durch Landesrecht gem. 47e Abs. 1 Hs. 1 Alt. 2 BImSchG möglich ist – und zwar ungeachtet des umstrittenen Verständnisses von § 47e Abs. 1 BImSchG.

Eingangs ist festzuhalten, dass Gemeinden gem. Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG zwar das Recht zur eigenverantwortlichen Regelung „alle[r] Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ gewährleistet wird, dies jedoch nur „im Rahmen der Gesetze“. Die Kommunen sind in staatsorganisationsrechtlicher Hinsicht Teil der Länder und damit im Rahmen dieses Gesetzesvorbehalts (auch) Landesrecht unterworfen. Der Gesetzesvorbehalt richtet sich infolgedessen sogar in erster Linie an den Landesgesetzgeber.<sup>284</sup> Hieran anknüpfend ist daher zu untersuchen, ob im Wege landesrechtlicher Vorschriften der kommunale Aufgabenkreis näher bestimmt werden kann. Insbesondere ist dabei auszuleuchten, ob originär kommunale Aufgaben einer Erfüllung nur im übertragenen Wirkungskreis bzw. durch staatliche Behörden zugeführt werden können.

Die Prüfung des grundsätzlich daher landesrechtlich ausfüllbaren Gesetzesvorbehaltes erfordert zunächst eine Befassung mit der Gesetzgebungszuständigkeit. Den Ländern obliegt die Primärzuständigkeit für die Rechtssetzung. Deutlich wird dies in den Art. 30, 70 und 83 GG. Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder gem. Art. 72 Abs. 1 indes nur Gesetzgebungsbefugnis,

„solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat“.

Die Lärmbekämpfung (ohne Schutz vor verhaltensbezogenem Lärm) zählt nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG zur konkurrierenden Gesetzgebung. Der Lärmbekämpfung (ohne verhaltensbezogenen Lärm) dienen auch die Regelungen der §§ 47a ff. zur Lärmaktionsplanung.<sup>285</sup> Für die hier relevante Frage ausschließlicher Zuständigkeiten hat der Bundesgesetzgeber in § 47e

---

<sup>284</sup> So *Knemeyer*, 42, Rn. 20.

<sup>285</sup> Vgl. zum Regelungsverständnis auch BT-Drs. 16/813, 13; Für das nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG ebenfalls der konkurrierenden Gesetzgebung unterfallende Straßenverkehrsrecht gilt die Besonderheit, dass dem Bund gem. Art. 72 Abs. 2 GG das Gesetzgebungsrecht nur zusteht, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“.



Abs. 1 BImSchG allerdings keine abschließende Bundesregelung getroffen, sondern insoweit (vgl. Art. 72 Abs. 1 GG) einen Landesrechtsvorbehalt vorgesehen.

Diese Rechtsgrundlagen vorweggestellt, ist somit näher zu untersuchen, ob und unter welchen Voraussetzungen die Länder in ihrer Gesetzgebungskompetenz zur näheren Definition der Selbstverwaltungsaufgaben nach Art. 28 GG berechtigt sind, den Gemeinden Aufgaben aus dem kommunalen Selbstverwaltungsbereich<sup>286</sup> – hier: die Lärmaktionsplanung – zu entziehen.

Maßgeblich sind hier die bereits dargestellten Kriterien des BVerfG. Im Falle einer möglichen Zuordnung der Lärmaktionsplanung zum Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts wären landesrechtliche Beschränkungen nach dessen Rechtsprechung verfassungswidrig. Außerhalb des Kernbereichs wird für einen Aufgabenentzug ausdrücklich verlangt, dass die zu seiner Rechtfertigung bemühten Gründe des Gemeininteresses gegenüber dem Allzuständigkeitsgrundsatz überwiegen und der Entzug zur Sicherstellung der Aufgabenerfüllung erforderlich und auch im Übrigen verhältnismäßig ist.

Der VGH deutet nur an, dass die Lärmaktionsplanung sogar im Kernbereichs des Selbstverwaltungsrechts verortet werden könnte. Zwar findet sich im Urteil des VGH BW insoweit nur eine Bezugnahme auf die Rechtsprechung des BVerfG<sup>287</sup> sowie eine Klarstellung, dass im Falle eines Aufgabenentzugs die verfassungsrechtlichen Maßstäbe zum Kernbereichsschutz und zum Übermaßverbot (Verhältnismäßigkeit) zu beachten seien. Dass der VGH BW eine noch klarere Aussage zur Zugehörigkeit zum Kernbereich vermissen lässt, dürfte allerdings auch der landesrechtlichen Ausgestaltung der Zuständigkeit in Baden-Württemberg geschuldet sein, die anders als in Bayern keinen Einvernehmensvorbehalt vorsieht und zumindest vom Wortlaut her eine Vereinbarkeit mit Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG bei deklaratorischem Verständnis des § 6 Abs. 6 ImSchZuVO BW zulässt. Eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Einhaltung der gesetzlichen Grenzen des Art. 28 Abs. 2 S.1 GG im Rahmen anderweitiger gesetzlicher Zuständigkeitsbestimmungen musste der VGH BW daher nicht führen. Dies nimmt dem Urteil des VGH BW aber nicht seine indikative Wirkung.

Für ein erschwertes verfassungsrechtliches Rechtfertigungsbedürfnis eines landesrechtlichen Aufgabenentzugs im Kontext der Lärmaktionsplanung, nicht jedoch für eine Zugehörigkeit zum Kernbereich, sprechen sich im Nachgang der Entscheidung des VGH BW aktuell hingegen

---

<sup>286</sup> Der Begriff des kommunalen Selbstverwaltungsbereichs wird gleichbedeutend mit dem des kommunalen Selbstverwaltungsrechts verwendet. Nachfolgend wird er als „Selbstverwaltungsbereich“ bezeichnet, gemeint ist jedoch stets der kommunale Selbstverwaltungsbereich.

<sup>287</sup> BVerfG, Beschl. v. 23.11.1988 – 2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83 –, juris, Rn. 47 und BVerfG, Beschl. v. 19.11.2004 - 2 BvL 2/13 –, juris, Rn. 52 ff.

*Klinger/Douhaire* aus. Ein infolge der Zugehörigkeit der Lärmaktionsplanung zu den Selbstverwaltungsaufgaben nach Maßgabe des Rastede-Beschlusses nur unter strengen Anforderungen rechtfertigungsbedürftiger Zuständigkeitsentzug setze eine nicht gewährleistete ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung durch die Gemeinde aufgrund fehlender Leistungsfähigkeit voraus (Überbeanspruchung).<sup>288</sup> Verwaltungsvereinfachung oder eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung können dabei einen Aufgabenentzug nicht rechtfertigen.<sup>289</sup> Als rechtfertigungsfähig wird ein Aufgabenentzug wegen überörtlich verursachter Lärmprobleme und bei mit der Lärmaktionsplanung (und Lärmkartierung) überforderten kleinen Gemeinden angesehen.<sup>290</sup> Insbesondere die Bewältigung überörtlicher Lärmsituationen wurde vom Bundesgesetzgeber zur Begründung des Landesrechtsvorbehalts anderweitiger Zuständigkeiten angeführt.<sup>291</sup>

Ob die Lärmaktionsplanung tatsächlich zum Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts zählt, ist zweifelhaft. Deren Zugehörigkeit zu dem vom Kernbereich jedenfalls umfassten Garantiebereich der Planungshoheit<sup>292</sup> würde voraussetzen, dass sie Wesensmerkmal dieser kommunalen Hoheit ist. Die Planungshoheit umfasst auch das Recht, für das Gemeindegebiet über die städtebauliche Entwicklung hinaus auch multidimensionale, gestalterische zukunfts wirkende Konzepte zu entwickeln.<sup>293</sup> Die vom BVerfG im Rastede-Beschluss vorgenommene Umschreibung des unantastbaren Kernbereichs und des eingriffstauglichen Randbereichs des Selbstverwaltungsrechts ist nicht unumstritten. So wird in der Literatur kritisch darauf hingewiesen, dass die vom BVerfG vorgenommene Definition, betrachte man sie als „umfassend und lückenlos“, den Kernbereich stark einschränke; sie sei deshalb nur als Teilinterpretation des Kernbereichs zu qualifizieren.<sup>294</sup> Dem BVerfG wird indes zugestimmt, dass nur das „Grundsubstrat“ der kommunalen Hoheiten zum Kernbereich zählen soll, während „Einzelausformungen“ Teil des Randbereichs sein können,<sup>295</sup> wenngleich festzuhalten ist, dass das BVerfG sich diesbezüglich nur zu einzelnen Hoheiten geäußert hat.<sup>296</sup> Es ist daher nicht abschließend geklärt, *inwieweit* die Planungshoheit Teil der Selbstverwaltungsgarantie ist.<sup>297</sup> Es

---

<sup>288</sup> *Klinger/Douhaire* in: Appel/Ohms/Saurer, § 47e BImSchG, Rn. 11 m. w. N.; *Engel*, NVwZ 2010, 1191, 1198.

<sup>289</sup> *Klinger/Douhaire* in: Appel/Ohms/Saurer, § 47e BImSchG Rn. 11; s. a. Knemeyer, 46, Rn. 2, der diesbezüglich auf die Systementscheidung des GG für einen kommunalen Aufgabenbereich verweist, die anderenfalls beseitigt würde.

<sup>290</sup> *Klinger/Douhaire* in: Appel/Ohms/Saurer, § 47e BImSchG, Rn. 11 m. w. N.

<sup>291</sup> BT-Drs. 15/3782, 36: „Diese Zuständigkeitsregelung trägt dem Umstand Rechnung, dass Lärmprobleme nicht nur auf lokaler Ebene gelöst werden müssen, sondern dass ggf. auch großräumigere und gemeindeübergreifende Lärmprobleme zu „managen“ sind“.

<sup>292</sup> Allg. M., Gern/Brüning, Kap. 3, Rn. 100 u. 121, jeweils m. w. N.

<sup>293</sup> Gern/Brüning, Kap. 3, Rn. 108.

<sup>294</sup> Gern/Brüning, Kap. 3, Rn. 120 f m. w. N.

<sup>295</sup> Gern/Brüning, Kap. 3, Rn. 122 unter Verweis auf BVerfG, Beschl. v. 26.10.1994 – 2 BvR 445/91 –, juris, Rn. 37 ff; 49.

<sup>296</sup> BVerfG, Beschl. v. 26.10.1994 – 2 BvR 445/91 –, juris, Rn. 37 ff; 49, zur Organisations- und Personalhoheit; Gern/Brüning, Kap. 3, Rn. 122, Fußnote 220.

<sup>297</sup> Gern/Brüning, Kap. 3, Rn. 108.

soll aber auch innerhalb der Planungshoheit Bereiche geben, die in den Randbereich hineinreichen und daher (wenngleich rechtfertigungsbedürftig) gesetzlich (etwa durch den Landesgesetzgeber<sup>298</sup>) näher geregelt werden können.<sup>299</sup>

Bejaht man dennoch die Zugehörigkeit zum Kernbereich, so hätte der EU-Gesetzgeber den Kommunen letztlich eine ureigene, infolge des anzunehmenden bestehenden unionsrechtlichen Regelungsbedürfnisses offensichtlich brachliegende bzw. nach bisheriger Gesetzeslage<sup>300</sup> nur unzureichend bearbeitete Aufgabe zwar nicht *zugewiesen*, diese jedoch darauf *hingewiesen*. Das vermag schwerlich zu überzeugen. Lärmbekämpfung auf kommunaler Ebene dürfte zwar eine Kernaufgabe darstellen, doch ist die planerische Herangehensweise im Sinne der ULR nur eines der kommunalen Instrumente zur Lärmbewältigung. Allerdings wird vertreten, dass die gänzliche Abschaffung einer dem Sammelbegriff der Planungshoheit zugeordneten kommunalen Hoheiten durch dessen Umwandlung in eine staatliche Aufgabe einen unzulässigen Eingriff in den Kernbereich darstellt.<sup>301</sup>

Letztlich kann eine Einordnung jedoch offenbleiben. Wenngleich die Frage, ob ein Aufgabenzug landesrechtlich theoretisch möglich ist, wohl bejaht werden kann, so scheitert er doch in allgemeiner Sicht an den vom BVerfG aufgestellten hohen Hürden. Namentlich eine Zuständigkeitskonzentration, etwa aller raumbedeutsamen Planungen bei einem Rechtsträger bzw. in dessen Weisungsbereich, ist kein hinreichender Grund. Finanzielle Erwägungen setzen eine unverhältnismäßige Kostenbelastung der Gemeinde voraus. Insbesondere die Bindungswirkung des § 47d Abs. 6 i. V. m. § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG wirkt sich aber bereits organisatorisch vereinfachend für die planende Gemeinde aus. In Anbetracht der Vollzugszuständigkeit für lärmaktionsplanerische Maßnahmen des Straßenverkehrsrechts bei den Landesbehörden werden Gemeinden im kostenintensiven Punkt der Planumsetzung bereits gesetzlich entlastet. Der problemspezifisch doppelte Ortsbezug der summarisch zu betrachtenden Umgebungslärmbelastung und -bewältigung spricht überdies für eine möglichst lokale Lösung und gegen eine Beeinflussbarkeit der Planung durch überörtliche Bezüge – ganz gleich, ob bei vollständigem Aufgabenzug oder im Falle einer lokalen Aufgabenwahrnehmung im übertragenden Wirkungskreis im Rahmen der Fachaufsicht. Auch für letztere Fallkonstellation ist zu beachten, dass Weisungen höherrangiger Landesbehörden von fehlender Ortsnähe geprägt sein können. Dies gilt erst recht vor dem Hintergrund, dass die ULR selbst keine Abwägung mit Belangen vorsieht, die einen anderen gebietsbezogenen Ansatz haben (hier: Überörtlichkeit), sondern

---

<sup>298</sup> Vgl. etwa VGH BW, Urt. v. 05.10.1982 – 5 S 2165/82 –, juris, LS 1; VGH BW, Urt. v. 26.11.1981 – 5 S 448/81 –, juris, LS 2 u. 4.

<sup>299</sup> Gern/Brüning, Kap. 3, Rn. 122 unter Hinweis auf VGH BW, Urt. v. 26.11.1981 – 5 S 448/81 –, juris.

<sup>300</sup> (Kommunale) Lärminderungsplanung nach § 47a BImSchG 1990.

<sup>301</sup> So zum verfassungswidrigen Entzug der Bauleitplanung durch Umwandlung in eine staatliche Aufgabe ausdrücklich *Geis*, 46, Rn. 8.

nur Maßnahmen mit einem solchen Bezug (Verkehrsplanung, Raumplanung) für die Lärmaktionsplanung in Betracht zieht (vgl. Anhang V Nr. 2 ULR).

In Betracht kommt allenfalls ein Entzug im Einzelfall der Überforderung, was bei allgemeinen Formulierungen des Aufgabenentzugs in den landesrechtlichen Zuständigkeitsgesetzen entsprechend klargestellt werden müsste. Besteht indes Bedarf für eine Lärmaktionsplanung auf Landesebene, stellt dies keinen Aufgabenentzug dar, da es sich um eine überörtliche Aufgabe handelt. Gleichwohl muss eine solche Planung verfassungsrechtlich die ortsspezifischen Lärmbewältigungsstrategien nach Maßgabe des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG berücksichtigen. Dies verlangt einzelgesetzlich auch § 47d Abs. 6 i. V. m. Art. 47 Abs. 6 S.2 BImSchG.

Nach Rechtsprechung des BVerfG sieht Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG auch die Möglichkeit vor, durch eine Gemeinde allein nur unzureichend wahrnehmbare Aufgaben in interkommunaler Zusammenarbeit zu erfüllen.<sup>302</sup> Durch interkommunale Zusammenarbeit können auch sich widersprechende Planungen unterschiedlicher Rechtsträger in Ortsnähe aufeinander abgestimmt und vereinheitlicht werden. Eine Aufstellung von Lärmaktionsplänen in interkommunaler Zusammenarbeit wäre im Falle der Überforderung einer Gemeinde einem Entzug durch Hochzonen auf Landesbehörden oder in den übertragenen Aufgabenkreis aus Verhältnismäßigkeitsgründen vorzuziehen. Es wäre nicht nur ein besser geeignetes Mittel infolge der größeren Ortsnähe, sondern auch ein milderes Mittel im Vergleich zu einem Entzug, da es Entscheidungskompetenzen innerhalb des eigenen Wirkungskreises bei der Gemeinde belässt.<sup>303</sup>

### 2.2.2. Unionsrechtliche Grenzen

Ob einem Aufgabenentzug auch unionsrechtliche Grenzen gesetzt sind, ist fraglich. Wie bereits erwähnt, könnte insofern dem Ursprungsprinzip unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips Maßgaben für eine vorrangig lärmquellennahe Planungszuständigkeit zu entnehmen sein.<sup>304</sup> Spezialkenntnisse von ortsbezogenen Lärmquellen dürften sich zumindest vorteilhaft auf eine Planung der Lärmbekämpfung auswirken. Eine grundsätzlich ortsnah zu erfolgende Lärmbekämpfung muss jedoch nicht dogmatisch mit einer örtlichen Zuständigkeit einhergehen. Aus unionsrechtlicher Sicht ist vielmehr stets eine effektive Richtlinienumsetzung

---

<sup>302</sup> BVerfG, Beschl. v. 19.11.2014 – 2 BvL 2/13 –, juris, Rn. 63; *Klinger/Douhaire* in: Appel/Ohms/Saurer, § 47d, BImSchG, Rn. 11.

<sup>303</sup> Ebenso *Klinger/Douhaire* in: Appel/Ohms/Saurer, § 47d BImSchG, Rn. 11 m. w. N.

<sup>304</sup> Vgl. zu diesen Voraussetzungen *Epiney*, UR EU, Kap. 5, Rn. 24 f. m. w. N.; Koch/Hofmann/Reese-Appel, Kap. 2, Rn. 37 f.

entscheidend, was unter Umständen sogar eine Durchbrechung von Teilen der Selbstverwaltungsgarantie bedeuten kann.<sup>305</sup> Angesichts der unionsrechtlichen Verankerung der Lärmmin-derungsplanung müssen sämtliche Umsetzungsgesetze, so auch Zuständigkeitsregelungen, das Gebot der effektiven Richtlinienumsetzung besonders berücksichtigen.<sup>306</sup> Der Anwen-dungsvorrang des Unionsrechts gilt auch vor dem Hintergrund der Selbstverwaltungsgarantie: ihr Schutz darf nicht zu Lasten einer effektiven Richtlinienumsetzung gehen, sondern kann nur unionsrechtskonform gewährleistet werden.<sup>307</sup> Insbesondere die kommunale Planungshoheit wird durch unionsrechtliche Vorgaben zum Umweltschutz partiell stark eingeschränkt.<sup>308</sup> Nach diesen Maßgaben dürfte der Effektivitätsgrundsatz einen Aufgabenentzug zur Sicherstellung der Richtlinienzwecke im Falle einer Überforderung der Gemeinde sogar verlangen – würde anderenfalls doch eine funktionsfähige Lärmaktionsplanung vereitelt. Dies wäre aber nur Aus-druck des der Umsetzung ohnehin innewohnenden Effektivitätserfordernisses. Dem „effet utile“ der ULR wird nicht bereits dadurch ausreichend Rechnung getragen, dass eine Zustän-digkeit im staatlichen oder kommunalen Aufgabenbereich verortet wird; entscheidend ist nur das Ergebnis. Ist eine ortsspezifische Bewältigung des Umgebungslärms effektiver zur Richtli-nienumsetzung, genießt sie unionsrechtlich den Vorzug. Spielt die Lärmaktionsplanung ihre Stärken hingegen deutlich besser durch eine Koordination auf Landesebene aus, wird man ihr unionsrechtlich den Vortritt geben müssen, um die praktische Wirksamkeit der ULR zu ge-währleisten.

Hingegen steht es nicht im Einklang mit dem „effet utile“, wenn ein Aufgabenentzug zu einer geteilten Zuständigkeit führt und dies die Implementierung einer rechtmäßigen Lärmaktions-planung verzögert oder abschwächt. Der „effet utile“ der ULR verlangt vielmehr eine effektive organisatorische Ausgestaltung des Lärmmanagements.

### 2.2.3. Sonstige bundesrechtliche Vorgaben

Soweit zur Begründung von Beteiligungsrechten und Zuständigkeiten Vergleiche zur Luftrein-halteplanung gezogen werden, könnte dies den Vorstellungen des Bundesgesetzgebers zuwi-derlaufen. Wie bereits dargestellt, sind diese beiden Rechtsinstrumente bereits von ihrer Re-gelungsmaterie her in diesem Punkt nur bedingt zu vergleichen. Regelungen auf dem Gebiet der Luftreinhalteplanung, die v. a. der Abstimmung einer oder mehrerer Planungen dienen, haben die Komplexität großflächiger Luftverunreinigungen vor Augen.

---

<sup>305</sup> Lohse, NVwZ 2016, 102, 105.

<sup>306</sup> Ebenso Klinger/Douhaire in: Appel/Ohms/Saurer, § 47d BImSchG, Rn. 12 m. w. N.

<sup>307</sup> Vgl. Klinger/Douhaire in: Appel/Ohms/Saurer, § 47d BImSchG, Rn. 12. m. w. N.

<sup>308</sup> Schmidt, Kap. 4, Rn. 143, nennt hier beispielsweise die Ausweisung von Schutzgebieten gemäß FFH-Richtlinie. Ähnliches dürfte für die Ausweisung ruhiger Gebiete nach der ULR gelten.

In Abhängigkeit der Art der Luftverunreinigung i. S. d. § 3 Abs. 4 BImSchG kann ein gebietsüberschreitendes Auseinanderfallen von Emissions- und Immissionsorten überörtliche Planungen<sup>309</sup> und eine entsprechende Abstimmung von Maßnahmen gem. § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO erfordern. Zu diesen Regelungen zählt etwa der Einvernehmensvorbehalt in § 47 Abs. 4 S. 2 BImSchG, wonach in Luftreinhalteplänen oder Plänen für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen als erforderlich angesehene Maßnahmen im Straßenverkehr im Einvernehmen mit den zuständigen Straßenbau- und Straßenverkehrsbehörden festzulegen sind.

Das Recht der Lärminderungsplanung hingegen sieht für sich genommen keinen eigenen Einvernehmensvorbehalt vor. Über § 47d Abs. 6 BImSchG gelangt der Einvernehmensvorbehalt des Rechts der Luftreinhalteplanung auch nicht entsprechend zur Anwendung. Dieses Verständnis des Wortlautes deckt sich mit der Entstehungsgeschichte der Vorschrift.<sup>310</sup> Im Regierungsentwurf zur Neuregelung der Lärminderungsplanung war die Behördenbeteiligung in einem nicht realisierten § 47i BImSchG-E geregelt. Auch dort war kein Einvernehmensvorbehalt zugunsten der zuständigen Straßenbau- und Straßenverkehrsbehörden vorgesehen. Nachdem im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens eine partielle Verweisungslösung auf das Recht der Luftreinhalteplanung durch § 47d Abs. 6 i. V. m. § 47 Abs. 6 BImSchG gegenüber einer Vollregelung den Vorzug erhielt, wurde von den unterschiedlichen Beteiligungsformen gleichwohl nicht abgerückt und der dortige Einvernehmensvorbehalt nicht in Bezug genommen.<sup>311</sup> Die gesetzliche Regelung ist hinreichend klar. Der ausschließlich in Bezug genommene § 47 Abs. 6 S. 1 u. 2 BImSchG sieht im Unterschied zu 47 Abs 4 S. 2 BImSchG, der einen Einvernehmensvorbehalt für Pläne i. S. d. § 47 Abs. 1 u. 2 BImSchG verankert, selbst keine Zustimmungsvorbehalte anderer (Landes-) Behörden vor.<sup>312</sup>

Ein Verweis auf die Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrsverordnung (VwV zur StVO) zu § 45 StVO, wonach 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 bedarf, geht<sup>313</sup> bereits deshalb fehl, weil diese die Maßnahmenumsetzung und nicht deren planerische Festlegung im LAP betrifft. *Kupfer* und *Berkemann* ist zudem darin zuzustimmen, dass bereits die Anwendbarkeit dieser VwV zur § 45 StVO auf lärmaktionsplanerische Sachverhalte verneint werden muss. Bei der gegenüber Bundes- und Landesrecht einschließlich gesetzestweckgebundener Verwaltungsvorschriften

---

<sup>309</sup> Vgl. früh *Sparwasser*, NVwZ 2006, 369, 372 zur unterschiedlichen Behandlung von Ozon und Feinstaub.

<sup>310</sup> VGH BW, a. a. O. (Fn. 1), Rn. 28 m. w. N.

<sup>311</sup> ausf. zu den Unterschieden hinsichtlich des Einvernehmensvorbehalts *Berkemann*, Rechtsgutachten RP (2015), 70 u. *Klinger/Douhaire* in: Appel/Ohms/Saurer, § 47e BImSchG, Rn. 49.

<sup>312</sup> Ebenso VGH BW, a. a. O. (Fn. 1), Rn. 28; *Klinger/Douhaire* in: Appel/Ohms/Saurer § 47e BImSchG, Rn. 49; *Cancik* in: LR, § 47d BImSchG, Rn. 21 a.

<sup>313</sup> VGH BW, a. a. O. (Fn. 1), Rn. 28 m. w. N.

bestehenden „Derogationswirkung“ des § 47d Abs. 6 BImSchG handelt es sich um eine Grundentscheidung des Gesetzgebers.<sup>314</sup> Auch sind die Gemeinden als Plangeber nicht an für Fachbehörden geltende Verwaltungsvorschriften gebunden, sodass Straßenverkehrsbehörden auf die (angesichts ihrer Fachkenntnisse durchaus sehr zweckmäßige) Behördenbeteiligung im Planaufstellungsverfahren verwiesen werden können.<sup>315</sup>

Landesgesetzliche Einvernehmensvorbehalte gegenüber kommunaler Lärmaktionsplanung – unabhängig davon, ob auf Umsetzungsebene bzgl. der Maßnahmenausführung oder auf Planungsebene bzgl. der Maßnahmenfestlegung – widersprechen daher trotz des Landesrechtsvorbehalts in §47e Abs. 1 Hs. 2 BImSchG zur Zuständigkeitsausgestaltung auch den bundesgesetzgeberischen Vorstellungen über die Umsetzung der unionsrechtlich vorgegebenen Lärmaktionsplanung.

Die Rechtsfolgen dieses Verstoßes gegen Bundesrecht bemessen sich nach Art. 31 GG („Bundesrecht bricht Landesrecht“).

## **2.2.4. Auswirkungen auf die Rechtslage in Bayern**

### **2.2.4.1. Verfassungswidrigkeit**

Fraglich ist zum einen, ob Bayern die erörterten verfassungsrechtlichen Kriterien durch § 4 S. 2 BayImSchG eingehalten hat. Die Rechtslage in Bayern sieht vor, dass Lärmaktionspläne im Einvernehmen mit der (den Regierungspräsidien in Baden-Württemberg entsprechenden) Regierung aufzustellen sind.

Die Regelung unterscheidet sich qualitativ von der Rechtslage in anderen Bundesländern, etwa in Baden-Württemberg.<sup>316</sup> Dort liegt nach § 6 Abs. 6 Landes-Immissionsschutz-Zuständigkeitsverordnung (ImSchZuVO BW) die Zuständigkeit zur Erstellung der Lärmaktionspläne (außerhalb von Eisenbahnstrecken und Großflughäfen, vgl. § 6 Abs. 4 u. 5 ImSchZuVO BW) bei den Gemeinden. Dieser Regelung wohnt zwar ebenfalls der Gedanke inne, dass es sich um eine Aufgabe im übertragenen Wirkungskreis handelt (bzw. nach § 2 Abs. 2 und 3 GemO BW um eine Pflichtaufgabe nach Weisung). Diese Norm fügt sich aber bei einem deklaratorischem Verständnis der Zuständigkeitsbestimmung in die Rechtsprechung des VGH BW ein.

---

<sup>314</sup> *Berkemann*, Rechtsgutachten RP (2015), 81; Kupfer, NVwZ 2012, 784, 788.

<sup>315</sup> so ausdrücklich VGH BW, a. a. O. (Fn. 1), Rn. 28.

<sup>316</sup> S. zur hiermit verbundenen Frage der Übertragbarkeit der Ergebnisse des VGH BW, a. a. O. (Fn. 1) ebenfalls *Enderle/Dieroff*, UPR 2019, 255 ff. (Kap. IV, Unterkap. 4).

Der bayerische Einvernehmensvorbehalt in § 4 S. 2 BayImSchG wird – wie bereits erwähnt – durch den Landesgesetzgeber damit begründet, dass es sich um Aufgaben im sog. „übertragenen Wirkungskreis“, also ausdrücklich nicht um Selbstverwaltungsaufgaben handle, weshalb auch eine Fachaufsicht bestehe. Rechtsgrundlage soll § 47e Abs. 1 Hs. 1 Alt. 2 BImSchG sein. Den für Bayern verfügbaren Gesetzesmaterialien lässt sich eine Auseinandersetzung mit Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG allenfalls am Rande entnehmen. In der Begründung von Art. 8a BayImSchG a. F. Umgebungslärm als „ein lokal wirkendes Ereignis, dem von den vor Ort verantwortlichen Gemeinden in angemessener Art und Weise Rechnung getragen werden kann“, beschrieben.<sup>317</sup> Eine kommunale Zuständigkeit sei auch für Ballungsräume inklusive der darin befindlichen Hauptverkehrsstraßen sachgerecht,

„da die Ballungsräume als Baulastträger von Straßen sowie über ihre Stadt-, Bauleit-, Verkehrs- und ÖPNV-Planung überwiegend selbst über denkbare Maßnahmen in Lärmaktionsplänen entscheiden und dabei Rückkopplungen auf andere kommunale Ziele berücksichtigen können.“<sup>318</sup>

Obwohl sich bei einer solchen Betrachtungsweise eine verfassungsrechtliche Aufgabenzuweisung geradezu aufzudrängen scheint, wird eine Grundzuständigkeit der Gemeinden nur als bundesgesetzlich (gemeint ist § 47e Abs. 1 Hs. 1 Alt. 1 BImSchG) vorgegeben angesehen.<sup>319</sup> Eine hinreichende Befassung mit der Frage einer verfassungsrechtlichen Aufgabenzuschreibung findet sich nicht. Dass die Zuständigkeitsregelung hingegen nicht deklaratorischer Natur sein soll, zeigt die Unterwerfung der kommunalen Lärmaktionsplanung unter die Fachaufsicht. Das „eine rechtliche und fachliche Prüfung umfassende Einvernehmen der Regierung“ soll bei kommunalen Lärmaktionsplänen „eine Vergleichbarkeit und Qualität der Planung“ sichern.<sup>320</sup> An diesem Grundverständnis wird in der Neufassung (Art. 4 BayImSchG n. F.) festgehalten<sup>321</sup> Interkommunale Lösungen werden als milderer Mittel im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung nicht untersucht. Der Aufgabenentzug aus dem Selbstverwaltungsrecht erfolgt pauschal für alle Gemeinden ohne Berücksichtigung ihrer Größe und Potenz. Auch die Rückübertragung als Aufgabe im übertragenen Wirkungskreis zeugt nicht von der Annahme einer fachlichen Überforderung. Dies deutet auf einen verfassungswidrigen Aufgabenentzug hin, weil die vom BVerfG im Rastede-Beschluss<sup>322</sup> aufgestellten Maßstäbe nicht beachtet werden.

---

<sup>317</sup> BayLT-Drs. 15/8783, 1 u. 4.

<sup>318</sup> BayLT-Drs. 18/3641, 12 zur bzgl. der Zuständigkeit der Gemeinden insofern inhaltsgleichen Neufassung.

<sup>319</sup> BayLT-Drs. 18/3641, 2 u. 12; BayLT Plenarprotokoll 15/102, 7624; BayLT Plenarprotokoll 15/124, 9034.

<sup>320</sup> BayLT-Drs. 15/8783, 6.

<sup>321</sup> So erfolgte in BayLT-Drs. 18/3641, 11 hinsichtlich der kommunalen Zuständigkeit und des Einvernehmensvorbehalts keine Abweichung in der Begründung von Art. 4 BayImSchG n. F. zu der von Art. 8a BayImSchG a. F.

<sup>322</sup> BVerfG, Beschl. v. 23.11.1988 – 2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83 –, juris, Rn. 62.



#### 2.2.4.2. Unionsrechtswidrigkeit

Rechtliche Bedenken könnten zum anderen hinsichtlich der Einhaltung des sich aus dem „effet utile“ bzw. Effektivitätsgrundsatz ergebenden Gebots einer effektiven Richtlinienumsetzung bestehen.

Die ULR geht nicht von einer bestimmten staatsorganisatorischen Grundannahme aus; auf welcher Ebene diese Genehmigung daher erfolgen soll bzw. kann, ist den Mitgliedstaaten überlassen. Festzuhalten ist aber, dass Art. 4 Abs. 1 Hs. 2 Buchst. a ULR den Mitgliedsstaaten für Ballungsräume, Hauptverkehrsstraßen, Haupteisenbahnstrecken und Großflughäfen die Möglichkeit eines Genehmigungsvorbehalts einräumt. Dieser wird grundsätzlich auch als Einvernehmensvorbehalt ausgestaltet werden können, denn der Wortlaut der Vorschrift („gegebenenfalls“) erlaubt den Mitgliedstaaten einen Spielraum zwischen Nichtgenehmigung und Genehmigung, wobei ein Einvernehmen zwischen beidem angesiedelt ist. Denn ein Genehmigungsvorbehalt verortet die *definitive* Entscheidungshoheit bei der genehmigenden Behörde.

Allerdings handelt es sich zum einen nicht um eine zwingende Richtlinienvorgabe („gegebenenfalls“), zum anderen darf ein solcher Genehmigungsvorbehalt nicht die Effektivität der Lärmaktionsplanung<sup>323</sup> gefährden. Es muss sich um eine insofern geeignete Zuständigkeitsbestimmung handeln. In der Literatur wird vertreten, dass jedenfalls ein Vetorecht ausgeschlossen sein soll.<sup>324</sup>

Ein Genehmigungsvorbehalt ist außerdem stets im Kontext der ULR-Zielsetzung unter Berücksichtigung des Ursprungsprinzips zu lesen. Eine quellennahe, jedenfalls sachgerechte Umgebungslärbewältigung ist insofern auch im Wortlaut des Art. Abs. 1 ULR angelegt, der die Mitgliedstaaten zu Zuständigkeitsbestimmungen „auf der geeigneten Ebene“ verpflichtet (Art. 4 Abs. 1 Hs. 1 ULR vor „insbesondere“).

Auch ist auch hier der Geltungsbereich der ULR zu beachten. Dieser bestimmt sich nach Art. 1 Abs. 1 ULR. Jedenfalls soweit die Lärmaktionsplanung (auch) andere Orte als Ballungsräume, Hauptverkehrsstraßen, Haupteisenbahnstrecken und Großflughäfen betrifft, sieht Art. 4 Abs. 1 Hs. 2 Buchst. a ULR keinen Genehmigungsvorbehalt anderer Behörden vor, sondern eine nach mitgliedstaatlichem Recht zu bestimmende (geeignete) Zuständigkeit. Allerdings ist unionsrechtlich bislang nur eine fristgebundene Planaufstellungspflicht für die in Art. 8 ULR

---

<sup>323</sup> Zur erforderlichen Effektivität der Umsetzung der ULR vgl. allgemein *Cancik* in: LR, Vorb. §§ 47a ff. BImSchG, Rn. 10 f.

<sup>324</sup> *Cancik* in: LR, § 47d BImSchG, Rn. 21 a.

näher bezeichneten (besonders) lärmbeeinträchtigten Gebiete vorgesehen (Ballungsräume, Hauptverkehrsstraßen, Haupteisenbahnstrecken und Großflughäfen).<sup>325</sup>

Aus unionsrechtlicher Sicht muss der Genehmigungsvorbehalt primär den Anforderungen des „effet utile“ Rechnung tragen.<sup>326</sup> Allein die Tatsache, dass ein Einvernehmenserfordernis den Planaufstellungsprozess verzögert, ist angesichts der o. g. Richtlinienbestimmung zwar kein Argument für eine Ineffektivität.

Die Ineffektivität des bayerischen Einvernehmensvorbehalts ergibt sich jedoch aus anderen Gründen. Der Einvernehmensvorbehalt der bayerischen Regierungen gegenüber kommunalen Lärmaktionsplänen ist Ausdruck des vorgenommenen Aufgabenentzugs aus dem Selbstverwaltungsrecht. Da die Einvernehmensbehörde einerseits Weisungsbehörde der planvollziehenden Fachbehörde ist und andererseits die Gemeinde im übertragenen Wirkungskreis der Fachaufsicht dieser Behörde als Aufsichtsbehörde untersteht,<sup>327</sup> ist die originär ortsspezifische Bewältigung des Umgebungslärms mit den Planungsvorstellungen einer Regionalbehörde in Einklang zu bringen. Dieser Behörde obliegt auch die Regionalplanung einschließlich der regionalen Verkehrswegeplanung. Insbesondere kommunal erwünschte Verkehrsbeschränkungen nach § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO dürften einen sehr schwierigen Abstimmungsprozess jeweiliger Präferenzen erfahren. Dabei wird die Regionalbehörde auch Umstände berücksichtigen und Kriterien anwenden, die im Recht der Lärminderungsplanung unionsrechtlich so nicht vorgesehen sind.

Es ist nicht davon auszugehen, dass der Unionsgesetzgeber die (ohnehin fakultative) Genehmigungsbehörde mit einem Kontrollrecht ausstatten wollte, das anderen Erwägungen als denjenigen der ULR Rechnung trägt. Zu denken ist bei diesen – nicht ULR-bezogenen – Erwägungen etwa an den Vorrang der Funktionstüchtigkeit und Ausrichtung bestimmter Infrastrukturen oder überregionale Verlagerungsaspekte. Diese Punkte haben sicherlich allesamt ihre Berechtigung, sind jedoch – infolge des unionsrechtlichen Verzichts auf ein entsprechend vorgegebenes Abwägungsmaterial – für den seitens der EU offensichtlich gewünschten Lärmschutzwettbewerb der Plangeber kontraproduktiv. Sie schwächen auf diese Weise die Effektivität dieses gebietsbezogenen Instruments. Aus diesen Erwägungen heraus wird von einer unions-

---

<sup>325</sup> Wysk in: BeckOK UR, § 47d BImSchG, Rn. 3.

<sup>326</sup> An dieser Stelle nicht näher untersucht werden kann die Frage, ob diese sekundärrechtliche Regelung für sich genommen die primärrechtlichen Anforderungen des Effektivitätsgrundsatzes (Art. 4 Abs. 3 EUV) und die umweltpolitischen Vorgaben (Art. 191 Abs. 2 S. 2 Alt. 3 AEUV) ausreichend berücksichtigt.

<sup>327</sup> In Ermangelung einer Spezialregelung folgt dies aus Art. 1 Abs. 5 BayImSchG bzw. Art. 115 Abs. 1 S. 2 BayGO i. V. m. Art. 110 Abs. 1 S. 2 u. 3 BayGO: Regierung ist Fachaufsichtsbehörde der kreisfreien Gemeinden und oberste Fachaufsichtsbehörde der kreisangehörigen Gemeinden.

rechtswidrigen Ineffektivität des Einvernehmensvorbehalts in Art. 4 S. 2 BayImSchG ausgegangen werden müssen, da durch sie die praktische Wirksamkeit der Lärmaktionsplanung nicht ausreichend gewährleistet ist.

#### 2.2.4.3. *Verstoß gegen das bundesrechtliche Grundkonzept der Behördenbeteiligung nach §§ 47d f. BImSchG im Planaufstellungsverfahren*

Des Weiteren könnte der bayerische Landesgesetzgeber durch den Einvernehmensvorbehalt die Grundausrichtung der bundesrechtlichen Ausgestaltung einer Behördenbeteiligung bei der Aufstellung eines LAP gem. §§ 47d f. BImSchG verfehlen und so auch gegen (sonstiges) Bundesrecht verstoßen.<sup>328</sup> Die Verankerung eines Einvernehmensvorbehalts der Regierung deutet bereits darauf hin, dass der Landesgesetzgeber aus dem gezogenen Vergleich<sup>329</sup> mit der Luftreinhalteplanung die falschen Schlüsse gezogen hat. Jedenfalls aber widerspricht ein Einvernehmensvorbehalt der bundesgesetzgeberischen Intention, die Lärmaktionsplanung abweichend von der Luftreinhalteplanung nicht mit Zustimmungsvorbehalten auszugestalten.

#### 2.2.4.4. *Zwischenergebnis*

Zusammenfassend muss daher die Verfassungs- und Unionsrechtskonformität von Art. 4 S. 2 BayImSchG verneint werden. Der dort verankerte Einvernehmensvorbehalt ist zudem nicht mit der bundesrechtlichen Ausgestaltung der Lärminderungsplanung vereinbar.

### **2.3. Die Ermessensausübung der Straßenverkehrsbehörde nach § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO im Koordinatensystem der Lärmaktionsplanung**

#### **2.3.1. Vorüberlegungen: Straßenverkehrsrechtliche Überlagerung der Lärmaktionsplanung oder lärmaktionsplanerische Überlagerung des Straßenverkehrsrechts?**

§ 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO ist die zentrale Rechts- und Anspruchsgrundlage für lärmbezogene straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen. Allerdings gewährt die Vorschrift in subjektiv-öffentlichen Rechten verletzten Individualklägern nur einen Anspruch auf eine ermessensfehlerfreie

---

<sup>328</sup> Ähnlich UBA (Hrsg.), Texte 33/2015, TUNE ULR AP 2, 6 für einen Einvernehmensvorbehalt der Straßenverkehrsbehörde.

<sup>329</sup> BayLT-Drs. 15/8783, 6

Entscheidung über ein straßenverkehrsrechtliches Einschreiten gegen unzumutbaren Lärm.<sup>330</sup> Für die Aufstellung der gerade zu Lärmschutzzwecken bedeutsamen Verkehrszeichen (bspw. generelle oder tageszeitenabhängige Zone 30; Durchfahrtsverbote für bestimmte Fahrzeugklassen wie z. B. LKW oder Motorräder oder zu bestimmten Tageszeiten)<sup>331</sup> wird § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO um die zusätzlichen tatbestandliche Voraussetzungen des § 45 Abs. 9 StVO ergänzt.<sup>332</sup>

Da § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO (je nach Anordnungsinhalt ggf. i. V. m. § 45 Abs. 9) fachgesetzliche Rechtsgrundlage für lärmaktionsplanerisch festgelegte straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen ist, ist fraglich, ob eine bestehende Lärmaktionsplanung einer Gemeinde sich ermessensleitend auswirken bzw. dieses gar auf null reduzieren kann oder ob der einem anderen Rechtsträger zugehörigen Straßenverkehrsbehörde ein Ermessenspielraum über das „ob“ und „wie“ einer Maßnahme verbleibt. Inwiefern eine Ermessensreduzierung nur das Entschließungsermessen, d. h., ob einzuschreiten ist, oder auch das Auswahlermessen, d. h., wie einzuschreiten ist, beträfe, ist zwar grundsätzlich eine Frage des Einzelfalls,<sup>333</sup> aus einer Bindungswirkung des LAP gem. § 47d Abs. 6 i. V. m. § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG könnten sich jedoch zwingend zu berücksichtigende Kriterien ergeben. Im Kern geht es damit letztlich um die Entscheidung, welcher der beiden Rechtsmaterien (Straßenverkehrsrecht oder Recht der Lärminderungsplanung) der Vorrang zu geben ist – sei es aus unionsrechtlichen, verfassungsrechtlichen oder sonstigen bundesrechtlichen Vorgaben.

---

<sup>330</sup> Allgemein zur Ermessensausübung im Straßenverkehrsrecht s. *Berkemann*, Rechtsgutachten RP (2015), 106 f.

<sup>331</sup> Zu denken ist insbesondere an Vorschriftszeichen nach Anlage 2 zu § 41 Abs. 1 StVO einschließlich Zusatzzeichen – den höchstrichterlichen Wertungen für das Recht der Luftreinhaltungsplanung entsprechend erforderlichenfalls in unionsrechtskonformer Auslegung der Vorschrift (!), s. hierzu BVerwG, Urt. v. 27.02.2018 – BVerwG 7 C 30.17 –, juris, Rn. 51 ff. u. Urt. v. 27.02.2018 – 7 C 26.16 –, juris, Rn. 48 ff.

<sup>332</sup> Gem. § 45 Abs. 9 StVO sind Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen nur dort anzuordnen, „wo dies auf Grund der besonderen Umstände zwingend erforderlich ist“ (S. 1). Die Vorschrift unterstellt die Anordnung insbesondere von Beschränkungen und Verboten des fließenden Verkehrs dem Erfordernis einer infolge der besonderen örtlichen Verhältnisse bestehenden Gefahrenlage, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in den vorstehenden Absätzen genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt (S. 3). Dieses zusätzliche gesetzliche Abwägungserfordernis gilt gem. S. 4 nicht für dort enumerativ aufgeführten Verkehrszeichen, die eine erhebliche Lärmschutzrelevanz entfalten, deren Anordnung jedoch zum Teil von weiteren Anforderungen abhängt (vgl. insb. § 45 Abs. 9 S. 4 Nr. 4, 5 und 8, die auf anordnungsspezifische Vorgaben verweisen). Im Falle einer lärmaktionsplanerisch vorgesehenen Anordnung sind für die dortigen tatbestandlichen Voraussetzungen im Rahmen der Planaufstellung zu prüfen (vgl. hierzu auch die aufgestellten Kriterien bei VGH BW, a. a. O. (Fn. 1), Rn. 32 ff.). Zu den Rechtsgütern nach S. 3, die zur Rechtfertigung einer entsprechenden Anordnung in besonderem Maße gefährdet sein müssen, zählt der VGH BW auch den Lärmschutz als solchen, vgl. VGH BW, a. a. O. (Fn.1), Rn. 32. Dem ist unter dem Aspekt einer ULR-gemäß der Entstehung von Gesundheitsgefahren (Art. 2 Abs. 2 GG) und Umweltgefahren (Art. 20a GG) vorbeugenden Lärmvorsorge zuzustimmen. Eigentlicher Anknüpfungspunkt bliebe jedoch die menschliche Gesundheit oder der Umweltschutz, erst recht, sofern man Lärmschutz bzw. Lärminderung oder gar Ruhe nicht im Rechtssinne als schützenswerte Rechtsgüter anerkennen möchte.

<sup>333</sup> Vgl. hierzu aus der Rspr. VG SL, Urt. v. 11.07.2007 – 10 K 37/07 –, juris, Rn. 52 f. m. w. N.; VG Minden, Urt. v. 03.03.2004 – 3 K 3166/01 –, juris, Rn. 19 f m. w. N.; HessVGH, Urt. v. 26.11.1997 – 14 UE 3327/96 –, juris, Rn. 50.

### 2.3.2. Einordnung der Entscheidung des VGH BW 2018 (Teil 2: Reduzierung des straßenverkehrsbehördlichen Ermessens auf null durch den kommunalen LAP)

Der VGH BW knüpft in seiner Entscheidung an die mittlerweile ganz überwiegende Auffassung in der Kommentarliteratur zur rechtlichen Bindung der Fachbehörden an Lärmaktionspläne an<sup>334</sup> und wird in der Rechtsprechung mittlerweile auch zustimmend aufgegriffen.<sup>335</sup> Kernstück seiner Argumentation ist die (verwaltungsinterne) Bindungswirkung nach § 47d Abs.6 i. V. m. § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG.

Auch der VGH BW erkennt einem LAP keine unmittelbare Außenwirkung zu, sondern sieht die Bindungswirkung nur als verwaltungsintern an. Insofern steht diese Entscheidung nicht im Widerspruch zur jüngsten höchstrichterlichen Rechtsprechung.<sup>336</sup> Dass rechtmäßige Lärmaktionspläne das straßenverkehrsbehördliche Ermessen im Regelfall überlagern oder auf null reduzieren wird in der Literatur bereits seit längerem vertreten,<sup>337</sup> und der Verweisung in § 47d Abs. 6 BImSchG auf § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG eine Bindung der planvollziehenden Behörde an die planerischen Festlegungen in Gestalt einer Ermessenseinschränkung entnommen.<sup>338</sup> Dass dabei eine Ermessensreduzierung auf null an die Rechtmäßigkeit des Plans geknüpft ist, findet ebenfalls Zustimmung<sup>339</sup>; auch in atypischen, vom Plan nicht erfassten Situationen soll das Ermessen wieder aufleben.<sup>340</sup>

Die Entscheidung grenzt sich hingegen von der vom OVG HB zuletzt noch 2016 vertretenen Rechtsauffassung ab, einem LAP käme keine das fachbehördliche Ermessen bindende Wirkung zu, vielmehr habe die Fachbehörde sämtliche Anordnungsvoraussetzungen einschließlich der Ermessensausübung zu erfüllen. Die vom OVG HB und VG HB in Bezug genommenen Literaturstimmen vertreten jedoch mittlerweile nicht mehr ihre damalige Auffassung und teilen insofern die Auffassung des VGH BW.<sup>341</sup>

Gegen die auch vom OVG HB vertretene Auffassung, Nr. 1.4 Lärmschutz-Richtlinien-StV verlange eine nach pflichtgemäßem Ermessen auszuübende Entscheidungskompetenz der Straßenverkehrsbehörde über die Durchführung der Maßnahme, wendet *Berkemann* ein, dass

---

<sup>334</sup> Vgl. statt aller *Jarass*, § 47d BImSchG, Rn. 16 f.

<sup>335</sup> SächsOVG, Beschl. v. 20.12.2018 – 4 B 260/18 –, juris, Rn. 34; Urt. v. 12.06.2019 – 4 C 7/18 –, juris, Rn. 38.

<sup>336</sup> Vgl. zur verwaltungsinternen Bindung BVerwG, Urt. v. 28.11.2019 – 7 C 2.18 –, juris, Rn. 8 (ebenso bereits die Vorinstanz HessVGH, Urt. v. 26.10.2017 – 9 C 873/15.T –, juris).

<sup>337</sup> Vgl. insofern vorbereitend *UBA (Hrsg.)*, Texte 33/2015, TUNE ULR AP 2, 6.

<sup>338</sup> *Cancik* in: LR, § 47d BImSchG, Rn. 29, 29 a m. w. N.

<sup>339</sup> *Klinger/Douhaire* in: Appel/Ohms/Saurer, § 47d BImSchG, Rn. 49.

<sup>340</sup> *UBA (Hrsg.)*, Texte 33/2015, TUNE ULR AP 2, 6.

<sup>341</sup> *Jarass*, § 47 d BImSchG, Rn. 16.

eine Verwaltungsvorschrift die bundesgesetzlich bewusst vorgesehene Herabstufung der „autonomen, abwehrenden Entscheidungskompetenz“ der Straßenverkehrsbehörde gegenüber den Festlegungen des LAP normenhierarchisch nicht ändern könne. Dies folge aus dem Gesetzeswortlaut, der Entstehungsgeschichte der Bezugsnorm des § 47 Abs. 6 BImSchG und der des § 47d Abs. 6 BImSchG sowie dem Sinn und Zweck der Lärminderungsplanung.<sup>342</sup> Auch ein (vorgreifendes) Zustimmungserfordernis bzgl. Maßnahmenfestlegung soll aus der gegenüber gesetzlichen Anordnungen nachrangigen VwV zu § 45 StVO nicht abgeleitet werden können.<sup>343</sup> Aus der gesetzlichen Systematik des § 47d Abs. 6 i. V. m. § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG zieht *Berkemann* vielmehr den Schluss, dass der Gesetzgeber die Effektivität des LAP nicht an die Zustimmung einer anderen Behörde knüpft, sondern die Planvollzugsbehörde „ohne Wenn und Aber zur Umsetzung der im LAP festgelegten Maßnahmen“ verpflichtet.<sup>344</sup> Der „tatsächliche Erfolg“ des LAP dürfe in der Phase seiner „faktischen Umsetzung“ nicht von (internen) Zustimmungserfordernissen abhängig gemacht werden.<sup>345</sup>

In der jüngsten Fachliteratur wird die Entscheidung des VGH BW ebenfalls zustimmend aufgegriffen.<sup>346</sup> So stellen etwa *Klinger/Douhaire* die Maßnahmen in Lärmaktionsplänen als verwaltungsvorschriftenähnliche Umweltfachpläne bzw. Akte sui generis ebenfalls in das (planerische) Ermessen der Planaufstellungsbehörde, zu deren Umsetzung die Fachbehörde nach dem klaren Wortlaut des § 47d Abs. 6 i. V. m. § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG und dem Effektivitätsgrundsatz verpflichtet sei. Der Lärmaktionsplanung wird „erhebliches Potential für bindende Maßnahmen nicht-planungsrechtlicher Art“ zuerkannt, zumal der Gesetzgeber die Effektivität der Lärmaktionsplanung gerade nicht von fachbehördlichen Zustimmungen abhängig mache.<sup>347</sup> Nach dieser Auffassung greift die lärmaktionsplanerisch tätige Behörde notwendigerweise der fachgesetzlich vorgesehenen Ermessensausübung vor (und muss dies infolge der Rechtsgrundverweisung in § 47d Abs. 6 i. V. m. § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG auch tun<sup>348</sup>), sodass insofern eine Ermessenüberlagerung des Fachrechts durch die Lärmaktionsplanung anzunehmen ist.<sup>349</sup> Früh hat bereits *Berkemann* aus der Koordinierungsfunktion der Lärmaktionspla-

---

<sup>342</sup> Vgl. im Einzelnen *Berkemann*, Rechtsgutachten RP (2015), 72 ff.

<sup>343</sup> *Berkemann*, Rechtsgutachten RP (2015), 81; *Kupfer*, NVwZ 2012, 784, 788.

<sup>344</sup> *Berkemann*, Rechtsgutachten RP (2015), 81.

<sup>345</sup> *Berkemann*, Rechtsgutachten RP (2015), 80; Deutlich *UBA (Hrsg.)*, Texte 33/2015, TUNE ULR AP 3, 6: angesichts einer fehlenden ausdrücklichen gesetzlichen Regelung wird eine entsprechende Praxis als fragwürdig betrachtet und die Gefahr einer Verunmöglichung der Zielerreichung der ULR durch eine fachbehördliche Vetoposition gesehen.

<sup>346</sup> *Scheidler*, UPR 2019, 1 ff. (Kap. IV, Unterkap. 2 b); *Enderle/Dieroff*, UPR 2019, 255 ff. (Kap. IV); *Klinger/Douhaire* in: Appel/Ohms/Saurer, § 47d BImSchG, Rn. 49 u. 58, § 47e BImSchG Rn. 10.

<sup>347</sup> *Klinger/Douhaire* in: Appel/Ohms/Saurer, § 47d BImSchG, Rn. 16, 29, 49 jeweils m. w. N.

<sup>348</sup> So wohl auch zu verstehen *Klinger/Douhaire* in: Appel/Ohms/Saurer, § 47d BImSchG, Rn. 47; ferner VGH BW, a. a. O. (Fn. 1), Rn. 28.

<sup>349</sup> *Berkemann*, Rechtsgutachten RP (2015), 92: „interne“ Bindung der Straßenverkehrsbehörde durch den Lärmaktionsplan; *Cancik* in: LR, § 47d BImSchG, Rn. 14b, 15 f.; *Röckinghausen*, I + E 2014, 230,

nung („management“) und der Pflicht der Planvollzugsbehörde zu „richtlinienkonformem Verhalten“ (d. h. zur richtlinienkonformen Anwendung des über § 47d Abs. 6 i. V. m. § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG in Bezug genommenen Fachrechts) eine Ermessensbindung – sowohl hinsichtlich des Entschließungs- als auch des Auswahlermessens gefolgt.<sup>350</sup>

### 2.3.3. Eigene Bewertung

#### 2.3.3.1. *Ermessensleitende Wirkung der Lärmaktionsplanung für das Straßenverkehrsrecht: Ein Novum auf Linie des BVerwG*

Bei der Beantwortung der Frage der rechtlichen Wirkung kommunaler Lärmaktionspläne wurde bislang überwiegend auf Schlussfolgerungen aus der jeweils angenommenen Rechtsfigur der Lärmaktionspläne abgestellt. Wie dargestellt, wird eine unmittelbare Außenwirkung überwiegend mit dem Argument verneint, den Plänen seien als Verwaltungsinnenrecht nur verwaltungsintern wirkende Handlungspflichten zu entnehmen. In Lärmaktionsplänen liegen nach höchstrichterlicher Rechtsprechung zwar Verpflichtungen der zuständigen Behörden, drittschützenden Charakter haben sie mangels zuerkannter Außenwirkung jedoch nicht.<sup>351</sup>

Indem er Lärmaktionsplänen Ermessensbindungswirkung zuspricht, wählt der VGH BW einen Mittelweg. Seine Argumentation bewegt sich noch auf Linie der bisherigen Rechtsprechung zur rein verwaltungsinternen Wirkung eines LAP. Bestehe aus der Maßnahmenvorschrift – hier: § 45 StVO – ein Anspruch auf ermessensfehlerfreies Einschreiten, so werde einem LAP durch seine ermessensleitende Funktion mittelbar Außenwirkung zuteil. Erforderlich ist für ein Klagericht jedoch eine Betroffenheit in subjektiv-öffentlichen Rechten (etwa dem Selbstverwaltungsrecht).

Der vom VGH BW angenommenen faktischen Ermessensvorverlagerung in die planerische Abwägung bzw. das „Planungsermessen“<sup>352</sup> ist ebenso zuzustimmen, wie der daraus notwendigen Folge einer Reduzierung des fachlichen Ermessens der Straßenverkehrsbehörde auf null. Man wird ergänzen müssen, dass es der planenden Gemeinde natürlich offensteht, Stra-

---

233, 236; ähnlich *Jarass*, § 47d BImSchG, Rn. 16; *Scheidler*, UPR 2019, 1 ff. (Kap. IV, Unterkap. 2 b): Keine Handlungsspielräume bspw. bei Verkehrsbeschränkungen aus Lärmschutzgründen.

<sup>350</sup> *Berkemann*, Rechtsgutachten RP (2015), 58 f. m. w. N.; *ders.*, Rechtsgutachten Norderstedt (2011), 14 f. m. w. N.

<sup>351</sup> St. Rspr. seit BVerwG, Urt. v. 14.04.2010 – 9 A 43.08 –, juris, Rn. 46; zuletzt BVerwG, Urt. v. 28.11.2019 – 7 C 2.18 –, juris, Rn. 17.

<sup>352</sup> Vgl. hierzu auch *Klinger/Douhaire* in: Appel/Ohms/Saurer, § 47d BImSchG, Rn. 49.

ßenverkehrsbehörden abwägungsfehlerfrei im Rahmen des LAP ein (Rest-) Ermessen einzuräumen.

Der VGH bewegt sich streng innerhalb der mitgliedstaatlichen Rechtssystematik und beruft sich nur ergänzend auf den unionsrechtlichen Effektivitätsgrundsatz. Die Entscheidung trägt dennoch zur unionsrechtlich gebotenen Gewährleistung eines effektiven Lärmmanagements im Falle von Zuständigkeitsspaltungen in planende und umsetzende Behörde bei.

Das den Straßenverkehrsbehörden zuerkannte mit einer Kontrollpflicht korrelierende Kontrollrecht über die (formelle und materielle) Rechtmäßigkeit des LAP gründet auf Art. 20 Abs. 3 GG (Gesetzmäßigkeit der Verwaltung) und ist ebenfalls nicht zu beanstanden.

### 2.3.3.2. *Ergänzung der klassischen Zielrichtung des § 45 StVO als einschlägige fachgesetzliche Rechtsgrundlage*

Durch den Verweis auf das Fachrecht in § 47d Abs. 6 i. V. m. § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG wird die klassische Zielrichtung des § 45 StVO ergänzt.<sup>353</sup>

§ 45 StVO ist keine primär auf Lärmaktionsplanung ausgerichtete Befugnisnorm, sondern Teil der bundesrechtlichen Aufgabenzuweisung an die nach Landesrecht zu bestimmenden Straßenverkehrsbehörden. Verkehrsbeschränkungen, -verbote oder -umleitungen nach § 45 StVO sollen die Sicherheit und Ordnung des Verkehrs gewährleisten und geben den Straßenverkehrsbehörden ein straßenverkehrsrechtliches Mittel an die Hand, Verkehrsbeschränkungen (auch) aus Lärmschutzgründen vornehmen zu können. Die VwV StVO zu §§ 39-43 Rn. 5 betont jedoch, dass

„die Verkehrssicherheit aller Verkehrsteilnehmer der Flüssigkeit des Verkehrs [vorgeht und] [d]er Förderung der öffentlichen Verkehrsmittel (...) besondere Aufmerksamkeit zu widmen [ist]“.

Unions- und Bundesgesetzgeber haben für die Umsetzung der Lärmaktionsplanung kein eigenes Instrumentarium geschaffen. Dies führt zwingend zu einer (unionsrechtlichen) Aufwertung derjenigen Teilaspekte des Fachrechts, die an eine Lärmaktionsplanung inhaltlich und

---

<sup>353</sup> Zum Zusammenspiel von Gemeinde und lokaler Straßenverkehrsbehörde im Bereich des Straßenverkehrs und verbleibenden originären Zuständigkeiten der Straßenverkehrsbehörde s. ausf. *Berkemann*, Rechtsgutachten RP (2015), 65 ff. u. 76 f.



kompetenzrechtlich anknüpfen. Den Gemeinden steht der Rückgriff auf das Fachrecht nur insoweit offen, als dies vom Zweck der Verweisungsnorm gedeckt ist. Sie wird nicht zu einer Art zweiter Straßenverkehrsbehörde. Damit verleiße sie ihren (rechtlichen) Kompetenzbereich.

Dies wirkt sich jedoch in zweifacher Hinsicht auf die Anwendung des § 45 StVO durch die Straßenverkehrsbehörde aus.

Indem § 47d Abs. 6 i. V. m. § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG (auch) auf die fachrechtliche Maßnahmennorm § 45 StVO im Sinne einer Rechtsgrundverweisung verweist, wird einerseits der Anwendungsbereich der Fachnorm deutlich erweitert: die Straßenverkehrsbehörde wird nicht mehr allein im Straßenverkehrsrecht, sondern auch im gebietsbezogenen Immissionsschutzrecht tätig. Andererseits erfasst die Zielrichtung des § 47d Abs. 6 i. V. m. § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG nur den umgebungslärmbezogenen Teilaspekt der in Bezug genommenen straßenverkehrsrechtlichen Norm. Umsetzungsbefehle für eine Lärmaktionsplanung können lediglich innerhalb dieses Teilaspektes Geltung entfalten. § 45 StVO wird als Umsetzungsnorm für die Lärmaktionsplanung daher „verschlankt“. Um für andere Teilbereiche als denen im Rahmen des gebietsbezogenen Immissionsschutzes Maßnahmen festzulegen, fehlt es den Gemeinden an der rechtlichen Kompetenz. Aus dieser Kompetenzschranke der Gemeinde folgt jedoch, dass die Straßenverkehrsbehörde – plausibel (!) – nur innerhalb dieser kommunalen Kompetenz wirken kann. Darüberhinausgehend würde sie in eigener Zuständigkeit tätig – dann jedoch nicht im Rahmen der Lärmaktionsplanung.<sup>354</sup>

In ausschließlich eigener Zuständigkeit tätig, darf die Straßenverkehrsbehörde die Maßgaben aus einer Lärmaktionsplanung durch plangegenläufige Maßnahmen jedoch nicht torpedieren. Eine kontraproduktive Wahrnehmung eigener Kompetenzen käme einer Umgehung von Umsetzungsbefehlen aus einer Lärmaktionsplanung gleich. Die Bindungswirkung aus § 47d Abs. 6 i. V. m. § 47 Abs. 1 S. 1 BImSchG würde unterlaufen. Hierin wäre zum einen ein rechtswidriger Eingriff in die Planungshoheit als Gegenstand des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG zu erblicken,<sup>355</sup> bei Vereitelung der unionsrechtlich vorgegebenen Wirksamkeit der Lärmaktionsplanung zum anderen ein Verstoß gegen den Effektivitätsgrundsatz aus Art. 4 Abs. 3 EUV.

---

<sup>354</sup> Zu Letzterem vgl. auch Berkemann, Rechtsgutachten RP (2015), 77.

<sup>355</sup> Vgl. VGH BW, a. a. O. (Fn. 1), Rn. 23.

### 2.3.3.3. *Ermessensausübung nur entsprechend dem unionsrechtlichen Zweck der Ermächtigung*

Das Ergebnis des VGH BW würde auch erreicht, wenn die Fachbehörde ein ihr zustehendes Ermessen entsprechend dem Zweck der durch die Lärmaktionsplanung überlagerten Ermächtigung ausüben würde.

Wie die Verwaltung ein ihr zustehendes Ermessen auszuüben hat, bestimmt § 40 VwVfG (bzw. das anzuwendende Landesrecht):

„Ist die Behörde ermächtigt, nach ihrem Ermessen zu handeln, hat sie ihr Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einzuhalten.“ (Hervorhebung durch den Verfasser)

§ 45 StVO ist als Ermächtigungsgrundlage, soweit die Straßenverkehrsbehörde im Rahmen des gebietsbezogenen Immissionsschutzes tätig wird, über § 47d Abs. 6 i. V. m. § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG rückgekoppelt an das Recht der Lärmaktionsplanung.<sup>356</sup> Soweit die Straßenverkehrsbehörde also nicht „straßenverkehrsrechtlich“, sondern lärmaktionsplanausführend tätig wird, dürfte sie das ihr nach dem Wortlaut des Fachrechts noch zustehende Ermessen auch nur entsprechend der Zielsetzung des gebietsbezogenen Immissionsschutzes ausrichten.

Ermessensleitende Wirkung entfaltet hier der Lärmvorsorgegedanke, der Grundlage der Lärmaktionsplanung ist. Zwar sind – auch von der planenden Behörde – straßenverkehrsrechtliche Belange in das planerische Ermessen einzustellen, jedoch ist deren Gewichtung in der Abwägung vor dem Hintergrund eines LAP eine andere. Die straßenverkehrsbehördliche Ermessensausübung muss der der Gemeinde qualitativ entsprechen. Die Gemeinde gibt der Straßenverkehrsbehörde durch eine rechtmäßige Planung die Maßstäbe der Ermessensausübung vor. Hiervon kann die Straßenverkehrsbehörde nicht abweichen ohne gegen die gesetzlichen Grenzen der Ermessensausübung zu verstoßen. Den Ermittlungsaufwand und die Abwägungsarbeit, den die Gemeinde im Rahmen der Planung betrieben hat, müsste auch sie in vergleichbarer Weise betreiben, um einen Ermessensmissbrauch zu vermeiden. Voraussetzung hierfür ist eine Entscheidungsfindung auf Grundlage sämtlicher relevanter Tatsachen, was sowohl eine umfassende Ermittlungstätigkeit als auch umfassende Berücksichtigung vo-

---

<sup>356</sup> Vgl. zu den unterschiedlichen Vorgaben der Ermessensausübung einer Straßenverkehrsbehörde bei vorhandenem LAP, bei nicht vorhandenem LAP und „außerhalb des BImSchG“ im Geltungsbereich eines LAP vom Grundgedanken her ausf. auch *Berkemann*, Rechtsgutachten RP (2015), 65 ff., 77 u. 105 ff.

raussetzt. Dies spiegelt sich insbesondere in einer vollständigen Sachverhaltsaufklärung wider.<sup>357</sup> Im Kontext einer durchgeführten Lärmaktionsplanung wird die Straßenverkehrsbehörde einen hohen Aufwand betreiben müssen, um eine qualitativ gleichwertige Abweichung rechtfertigen zu können.

Der Straßenverkehrsbehörde dürfte es zwar nicht verwehrt sein, trotz einer vorhandenen kommunalen Lärmaktionsplanung anlassbezogen auch in eigener Zuständigkeit tätig zu werden.<sup>358</sup> Einen hierdurch entstehenden behördeneigenen Konflikt zwischen originärer und ausführender Zuständigkeit muss sie jedoch sachgerecht auflösen, sofern der LAP einer Anordnung nicht bereits entgegensteht.<sup>359</sup> Der Rückgriff auf die straßenverkehrsrechtliche Zuständigkeit darf nicht dazu führen, dass die Umsetzung von unionsrechtlich determiniertem Immissionschutzrecht unmöglich gemacht wird. Eine Anwendung des § 45 StVO muss dem Effektivitätsgebot Rechnung tragen, der Rückgriff auf eigene Zuständigkeiten darf daher nicht „kontraproduktiv“ sein.

Ob eine Ermessensbindung bereits infolge der bloßen Zuordnung der Lärmaktionsplanung zum Selbstverwaltungsrecht bestehen kann, ist sehr zweifelhaft. Ein solcher Ansatz würde für sämtliche Konstellationen einer bindenden, dem Selbstverwaltungsrecht zuzuordnenden Planungsentscheidung einen Durchsetzungsanspruch auf dort festgelegte Maßnahmen geben. Da der Gewährleistungsanspruch aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG nur im Rahmen der Gesetze besteht, gibt die Verfassung eine bestimmte Regelungssystematik vor, zu denen auch die Ermessensnormen des Fachrechts zählen. Unmittelbar aus der Selbstverwaltungsgarantie kann man eine Ermessensbindung daher nicht ableiten.

## 2.4. Zwischenergebnis

### 2.4.1. Die „Revolution“ des VGH BW

Die vom VGH BW aufgestellten, sich ohne große „Ausflüge“ ins Unionsrecht streng am deutschen Verfassungs- und Verwaltungsrecht orientierenden Maßstäbe besitzen eine gewisse Sprengkraft, die für einen bundesweiten Durchbruch des Rechtsschutzes von Gemeinden bei der Umsetzung ihrer Lärmaktionsplanung sorgen könnten.

---

<sup>357</sup> Vgl. hierzu ausf. *Kment/Vorwalter*, JuS 2015, 193, 199 m. w. N.; s. für mögliche Prognosefehler einer (allerdings) außerhalb des Geltungsbereichs eines LAP tätig werdenden Straßenverkehrsbehörde beispielhaft ferner *Berkemann*, Rechtsgutachten RP (2015), 107.

<sup>358</sup> So wohl auch *Berkemann*, Rechtsgutachten RP (2015), 76 ff.

<sup>359</sup> Vgl. zu dieser Wirkung eines LAP ähnlich wohl auch *Berkemann*, Rechtsgutachten RP (2015), 77: „vorrangige ‚kommunalpolitische‘ Definitionsmacht“.

Die Frage nach Rechtsansprüchen auf Umsetzung lärmaktionsplanerischer Maßnahmen wurde in der Vergangenheit v. a. unter Ausleuchtung der §§ 47a ff. BImSchG versucht zu beantworten. Dabei haben Befürworter und Gegner klare Linien gezogen. Der VGH BW hat nun einen vermittelnden Sonderweg eingeschlagen, indem er Umsetzungsansprüche an bestehendes Verfassungsrecht knüpft. Die eigentliche „Revolution“ dieser Entscheidung ist aber obergerichtliche Anerkennung der Vorverlagerung der Ermessensausübung der planumsetzenden Behörde auf die planaufstellende. Um zu diesem Ergebnis zu gelangen, musste der VGH BW den Meinungsstreit zu den subjektiv-rechtlichen Wirkungen der §§ 47a ff BImSchG nicht entscheiden und nicht einmal „unionsrechtlich“ argumentieren. Vielmehr erscheint das Ergebnis als logischer Schluss verfassungs- und verwaltungsrechtlicher Vorgaben. Viel diskutierte Fragen wie etwa die Außenwirkung der Pläne konnte der VGH BW „elegant“ offenlassen: auf eine über eine verwaltungsinterne Bindung hinausgehende Rechtsnatur des LAP kommt es nicht an.

#### **2.4.2. Konsequenz der Zugehörigkeit zum kommunalen Selbstverwaltungsrecht und Bedeutung des LAP für die Anwendung von § 45 StVO**

Durch die Zugehörigkeit der Lärmaktionsplanung zum Selbstverwaltungsbereich steht Gemeinden ein subjektiv-öffentliches Recht zu, aus dem heraus eine Umsetzung der Planung gemäß den im kommunalen LAP getroffenen Festlegungen verlangt werden kann. Da das Recht der Lärminderungsplanung keine eigenen Umsetzungsnormen kennt und insofern umfassend und mit Bindungswirkung auf das Fachrecht verweist, kommen nur die dortigen Aufgabenzuweisungsnormen als Rechtgrundlage eines Schutzanspruchs in Frage.

§ 45 StVO verfassungskonform für die Lärmaktionsplanung bereits dahingehend auszulegen, dass das fachgesetzliche Ermessensregelungen gänzlich unangewendet bleiben müssen, entspräche einer verfassungsrechtlichen Auslegung gegen den ausdrücklichen Wortlaut. Für eine entsprechende unionsrechtskonforme Auslegung fehlt es außerdem an einem hinreichend klaren Auftrag aus der ULR, deren effektive Umsetzung auch durch verwaltungsinterne Bindungen erreicht werden dürfte.

Rechtlich läuft es vielmehr auf einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung hinaus, wobei jedoch aus einer erfolgten (rechtmäßigen) Lärmaktionsplanung eine Ermessensreduktion auf null anzunehmen ist. Die fachbehördliche Ermessensausübung wird insofern durch die planerisch erfolgte Abwägung überlagert. Die Fachbehörde kann infolge ihrer Gesetzesbindung nach Art. 20 Abs. 3 GG lediglich die Umsetzung rechtswidriger Pläne verweigern.

### 2.4.3. Konsequenz der hohen Rechtfertigungsschranken eines landesrechtlichen Aufgabenentzugs

Ein landesrechtlicher Aufgabenentzug steht verfassungsrechtlich auf äußerst dünnem Boden.

Umgebungslärm als örtliches Kernproblem erfordert in aller Regel eine ortsspezifische Herangehensweise, die sowohl aus verfassungsrechtlicher als auch unionsrechtlicher Sicht effektiv insbesondere durch die betroffene Gemeinde bewerkstelligt werden kann. Ob dies für eine Zuordnung der Lärmaktionsplanung zu dem gesetzlichen Zugriffen gänzlich verwehrten Kernbereich ausreicht, kann jedenfalls für Umgebungslärm, der *auch* überörtlichen Lärmquellen zugeordnet werden kann und dessen Bewältigung *auch* überörtlich wirkt, im Wege einer Gesamtschau der betroffenen Rechtsgüter und öffentlichen Interessen nicht zwingend angenommen werden.

Ein Entzug der kommunalen Lärmaktionsplanung aus dem Zuständigkeitsbereich der Gemeinden müsste infolge des spezifischen Ortsbezugs sowohl des zu bewältigenden Lärms als auch der planerischen Bewältigung aber mit einem Nachweis der hiermit verbundenen besseren Aufgabenerledigung einhergehen. Dieser ist antizipiert nur schwer zu führen und dürfte ein kommunales Versagen im Sinne einer Überforderung – organisatorisch oder finanziell – voraussetzen.

Zugleich hat dies zur Folge, dass die Rechtsprechung des VGH BW bundesweit fruchtbar gemacht werden kann. Künstliche Aufspaltungen des Lärms, der Lärmbewältigung und der Zuständigkeit sprechen gemeinsam mit dem eine summarische Lärm-Betrachtungsweise verfolgenden Zweck der ULR gegen einen Aufgabenentzug.

Für Bayern bedeutet dies, dass Kommunen im Rahmen der kommunalen Lärmaktionsplanung für die Bewältigung rein örtlichen Lärms weder der Fachaufsicht der Regierung unterliegen dürfen noch, dass Lärmaktionspläne nur im Einvernehmen mit der Regierung aufgestellt werden dürfen.

Für Hessen hat dies zur Folge, dass die Hochzonung der Zuständigkeit für die rein örtliche Lärmbewältigung auf Landesbehörden aufgehoben oder deklaratorisch durch eine kommunale Zuständigkeitsregelung ersetzt werden muss. Für die Bewältigung auch überörtlichen Lärms bedarf es einer besonderen Rechtfertigung. Bereits die Aufteilung der Lärmbewältigung in örtliche und überörtliche Komponenten dürfte gegen einen gänzlichen Entzug der Aufgabe aus dem Selbstverwaltungsbereich sprechen. Der Nachweis einer Überforderung wurde nicht erbracht.

### 3. Ansprüche lärm betroffener Bürger\_innen

#### 3.1. Übertragbarkeit bisheriger Ergebnisse auf den Rechtsschutz lärm betroffener Bürger\_innen

##### 3.1.1. Ausgangslage

Nach Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes haben Betroffene einen Anspruch auf Aufstellung eines Luftreinhalteplans.<sup>360</sup> Da die Luftreinhalteplanung wie die Lärminderungsplanung ein Instrument des gebietsbezogenen Immissionsschutzes ist, liegt der Gedanke einer Übertragbarkeit der Ergebnisse dieser Rechtsprechung nahe. Eine solche Untersuchung bewegt sich aber im Feld subjektiv-öffentlicher Rechte aus dem Recht der Lärminderungsplanung.

Vieles spricht dafür, dass Lärm betroffene durch die ULR nicht rechtlos gestellt werden sollten. Grundsätzlich schützenswerte Interessen und Belange ohne eine den rechtlichen Schutz garantierende Rechtsnorm stellen an sich aber noch keine subjektiv-öffentlichen Rechte dar.<sup>361</sup> Ein subjektiv-öffentliches Recht auf Lärmvorsorge kann weder eindeutig in den §§ 47a ff. BImSchG verortet werden kann noch in der ULR, die jedenfalls nach Ansicht des BVerwG keine hinreichend bestimmte, unmittelbar anwendbare rechtebegründende Bestimmung aufweist.

Daher stellt sich die Frage, ob nicht die straßenverkehrsrechtliche Aufgabenzuweisungsnorm zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen (§ 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO) bzw. zum Schutz von Erholungssuchenden (§ 45 Abs 1a StVO) innerhalb der von der herrschenden Meinung<sup>362</sup> befürworteten Kriterien eines subjektiv-öffentlichen Rechts für einen Rechtsschutz lärm betroffener Bürger\_innen im Geltungsbereich eines LAP fruchtbar gemacht werden kann.

Für eine Klagebefugnis i. S. d. § 42 Abs. 2 Hs. 2 VwGO müsste § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO bzw. § 45 Abs. 1a StVO nach der Schutznormlehre anspruchsbegründend sein, was nach Rechtsprechung des BVerwG eine unzumutbare Lärmsituation voraussetzt. Fraglich ist insbesondere, ob die Kriterien für die Bestimmung einer Unzumutbarkeit durch eine Lärmaktionsplanung ggf. neu definiert werden.

---

<sup>360</sup> EuGH, Urt. v. 25.07.2008 – Rs. C-237/07 –, juris, Rn. 4.

<sup>361</sup> Schmidt-Kötters in: BeckOK VwGO, § 42 VwGO, Rn. 154 m. w. N.

<sup>362</sup> Zum Streitstand bzgl. des in Deutschland historisch gewachsenen subjektiv-rechtlich ausgeprägten Individualrechtsschutzes vor dem Hintergrund der Europäisierung des Verwaltungsrechtsschutzes und dem dort stärker verankerten Gedanken einer objektiven Rechtmäßigkeitskontrolle, s. Überblick bei Schmidt-Kötters in: BeckOK VwGO, § 42 VwGO, 19 Rn. 108 ff.

### 3.1.2. Bindungswirkung des LAP im Kontext der prozessrechtlichen Vergleichbarkeit als Individualkläger

Gemeinden und lärmbedroffene Bürger\_innen werden im deutschen Prozessrecht als Individualkläger grundsätzlich gleichbehandelt (s. für die Zulässigkeit insb. die Klagebefugnis: § 42 Abs. 2 Hs. 2 VwGO; s. für die Begründetheit einer Verpflichtungsklage: § 113 Abs. 5 VwGO).

Wie erläutert, folgt die Ermessensreduktion aus einer Lärmaktionsplanung nicht aus der Selbstverwaltungsgarantie und gilt daher nicht nur für Anspruchssituationen zwischen Plangeber und planausführender Behörde. Die gesetzlich vorgesehene Bindungswirkung aus § 47d Abs. 6 i. V. m. § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG ist vielmehr ausschließlich unionsrechtlicher Natur (Umsetzung von Art. 8 ULR) und würde selbst im Falle einer Planung in staatlicher Zuständigkeit bzw. im übertragenen Wirkungskreis greifen.

Die Lärmaktionsplanung ist ferner kein kommunaler Selbstzweck, sondern dient dem öffentlichen Interesse des Gesundheitsschutzes. Gerade im Falle einer kommunalen Planung wird man zudem eine Rückkopplung der Planung an die stellvertretend beurteilten Lärmschutzinteressen der Gemeindeglieder<sup>363</sup> nicht abstreiten können. Ein Motivbündel der kommunalen Planung für die konkrete Maßnahme nach § 45 StVO ist unschädlich, wenn zumindest auch – was als Leitgedanke der Planung nach Erwägungsgrund 1 der ULR verpflichtend ist – eine Lärmschutzverbesserung für die Bevölkerung erzielt werden soll. Freilich ist die ermessensreduzierende Wirkung eines LAP für die dort bestimmten Maßnahmen i. S. d. § 45 StVO für lärmbedroffene Bürger\_innen nur dann von Bedeutung, wenn diese (auch) eine Verbesserung ihrer individuellen Lärmsituation herbeiführen würden.

Soweit Gemeinden – anderenfalls in eigenen Rechten verletzt – daher die Bindungswirkung „ihres“ rechtmäßigen LAP in Gestalt einer Ermessensreduzierung auf null klageweise über die Anspruchsnorm des § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO geltend machen können, gilt dies entsprechend für lärmbedroffene Bürger\_innen im Geltungsbereich des LAP, sofern diese durch ein Unterlassen einer Umsetzungsmaßnahme ebenfalls in subjektiv-öffentlichen Rechten verletzt würden.

---

<sup>363</sup> In Betracht könnten auch Gäste der Gemeinde kommen, wenn die Planung diese in Bezug nimmt – z. B. Kurgäste; a. A. wohl auch insofern BVerwG, Beschl. v. 07.01.2019 – 7 B 16.18 –, juris, Rn. 16.

### 3.1.3. Abgrenzung zu BVerwG 2019

Die Untersuchung dieser Rechtsfrage mit dem Anspruch, „innerhalb“ der bestehenden BVerwG-Rechtsprechung ein Ergebnis erzielen zu wollen, mutet nach der (erneuten) Klarstellung des BVerwG 2019<sup>364</sup>, dass den §§ 47a ff. BImSchG wie auch der ULR keine Schutzansprüche zu entnehmen seien, zunächst als wenig weiterführend an. Dies verkennt jedoch, dass sich das BVerwG weder mit der ermessensreduzierenden Wirkung eine LAP noch mit § 45 StVO als Anspruchsnorm befasst hat, sondern primär der Frage nachgegangen ist, ob unmittelbar aus dem Recht der Lärminderungsplanung ein Planvollzugsanspruch zu gewähren ist.

### 3.1.4. Fazit und verbleibende Rechtsfragen

Nach Maßgabe der an dieser Stelle nicht zu hinterfragenden üblichen Formel der Schutznormlehre dient § 45 Abs 1 S. 2 Nr. 3 StVO laut BVerwG<sup>365</sup> zumindest neben dem öffentlichen Interesse auch Individualinteressen und verleiht unter bestimmten Voraussetzungen die Rechtsmacht, das Individualinteresse durchzusetzen. Einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung gewährt die Vorschrift anerkanntermaßen bereits für Sachlagen im Vorfeld einer Grundrechtsverletzung in Gestalt einer Eigentums- oder Gesundheitsbeeinträchtigung, sofern die Zumutbarkeitsschwelle überschritten ist. In Anwendung der Kriterien der Rechtsprechung des BVerwG steht daher auch natürlichen Personen gem. § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 (ggf. i. V. m. Abs. 9) StVO gegen den Rechtsträger der Straßenverkehrsbehörde ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung zu, wenn sie durch die Unterlassung in unzumutbarer Weise beeinträchtigt ist. Nach Rechtsprechung des VGH BW kann ein LAP das Ermessen auf null reduzieren. Die klageweise geltend zu machende Ermessensreduzierung aus dem LAP kann – je nach Ausgestaltung des Plans und Reichweite der planerischen Ermessensausübung – dabei sowohl das Erschließungs- als auch das Auswahlermessen betreffen.

Zu prüfen bleibt, unter welchen Voraussetzungen im Geltungsbereich eines LAP für lärmbeeinträchtigte Bürger\_innen nach § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO (ggf. auch § 45 Abs. 1a StVO, dort insb. Nr. 3 u. 4) infolge der konkret lärmaktionsplanerischen Ermessensbindung auf null ein Anspruch auf Maßnahmenumsetzung bestehen kann. Ansetzen kann die Prüfung eines besonderen Rechtsschutzes im Kontext der Lärmaktionsplanung einerseits an der Frage, ob die Lärminderungsplanung zu einer Aufwertung des Grundrechtsschutzes führt, sodass dessen

---

<sup>364</sup> BVerwG, Beschl. v. 07.01.2019 – 7 B 16.18 –, juris, Rn. 12; Urt. v. 28.11.2019 – 7 C 2.18 –, juris, Rn.22.

<sup>365</sup> BVerwG, Urt. v. 04.06.1986 – 7 C 76.84 –, juris, Rn. 10 ff.



Gefährdungsschwelle früher angenommen werden kann. Andererseits lässt sich ein Ansatz verfolgen, ob und wenn ja, unter welchen Voraussetzungen eine zielgerichtet gesundheits-schützende kommunale Lärmaktionsplanung zu einer Verschiebung der Zumutbarkeits-schwelle aus einer im ungeplanten Zustand nicht anspruchsgerechten Sachlage zu einer An-spruchslage führt. Da das BVerwG als Anspruchsadressaten in erster Linie Straßenanlieger (Straßenanwohner) im Blick hatte,<sup>366</sup> muss zu beiden Ansätzen außerdem der Frage nachge-gangen werden, wer sich auf die ermessensreduzierende Wirkung der Lärmaktionsplanung (noch) berufen kann. Abschließend ist zu untersuchen, ob für die lärm-betroffene Bürger\_innen, die innerhalb der neuen Rechtsfigur der ruhigen Gebiete wohnen, Besonderheiten gelten.

### **3.2. Anspruch lärm-betroffener Bürger\_innen auf Maßnahmen-umsetzung gemäß LAP im Kontext der BVerwG Rechtsprechung zu § 45 StVO**

#### **3.2.1. Anknüpfung an die Kernaussage des BVerwG 1986**

Wenngleich das BVerwG diese Begrifflichkeit vermeidet, enthält § 45 Abs. 1 S. 1, S. 2 Nr. 3 StVO (der Herleitung über die Schutznormlehre entsprechend) letztlich ein (ausnahmsweise) gewährtes subjektiv-öffentliches Recht des Einzelnen auf ein verkehrsregelndes Einschreiten der Straßenverkehrsbehörde.<sup>367</sup> Kennzeichen dieses Rechts sind (1.) dessen Auslösung durch ein Überschreiten der Zumutbarkeitsschwelle bereits im Vorfeld einer Grundrechtsver-letzung und (2.) die Beschränkung des Anspruchs auf eine fehlerfreie Ermessensentscheid-ung.<sup>368</sup> Aber auch die Gewährleistung der Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs behält als zentrale Zielsetzung der StVO in Lärmsituationen einen hohen Stellenwert<sup>369</sup>. So sollen zum einen bloße Lärmverschiebungen vermieden werden, zum anderen aber auch die Belange des Straßenverkehrs bei der Anordnung von Maßnahmen in das Ermessen eingestellt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO Verkehrslärmschutz durch verkehrsregelnde Maßnahmen grundsätzlich fördern soll.<sup>370</sup> Die Unzumutbarkeit von Lärm lässt sich nach Rechtsprechung des BVerwG dabei nicht an bestimmten Immissionswer-ten festmachen. Es soll vielmehr und insbesondere für die Bestimmung der Zumutbarkeit da-rauf ankommen, was unter Berücksichtigung der Belange des Straßenverkehrs örtlich noch

---

<sup>366</sup> BVerwG, Urt. v. 04.06.1986 – 7 C 76.84 –, juris, Rn. 10.

<sup>367</sup> Ebenso VGH BW, Urt. v. 08.03.2017 – 5 S 1044/15 –, juris, Rn. 19; OVG SL, Urt. v. 08.11.2018 – 1 A 51/17 –, juris, Rn. 24; VGH BW, Urt. v. 26.04.2002 – 5 S 108/02 –, juris, Rn. 19.

<sup>368</sup> BVerwG, Urt. v. 04.06.1986 – 7 C 76.84 –, juris, Rn. 10 u. 13.

<sup>369</sup> Vgl. zum diesbezüglichen Reformbedarf des Straßenverkehrsrechts ausf. den Debattenbeitrag von Klinski, ZUR 2020, 394, 397, 399.

<sup>370</sup> So ausdrücklich BVerwG, Urt. v. 04.06.1986 – 7 C 76.84 –, juris, Rn. 13.

hingenommen werden muss. Hierbei kommt auch, aber nicht ausschließlich, dem Gebietscharakter Bedeutung zu.<sup>371</sup> Der Gebietscharakter könnte durch einen LAP anspruchsbegründend vorgezeichnet sein.

Dass für den Rechtsschutz lärm betroffener Bürger auf „Brückennorm“ im Fachrecht abzustellen ist und deren subjektiv-öffentlich rechtlicher Gehalt auszuleuchten ist, findet im Schrifttum Anklang.<sup>372</sup>

Ein Anspruch auf eine *bestimmte* lärmaktionsplanerisch festgelegte Maßnahme nach § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO kann von vorneherein nur für solche ausgeschlossen werden, die den Antragstellenden (insb. örtlich) nicht betreffen können. Denn insofern wird man gem. § 42 Abs. 2 Hs. 2 VwGO in Anwendung der Möglichkeitstheorie<sup>373</sup> bereits eine mögliche Betroffenheit in subjektiv-öffentlichen Rechten im Falle ihres Unterlassens ablehnen müssen. Hier zeigt sich ein bedeutender Unterschied zum Rechtsschutz von Gemeinden: diesen steht hinsichtlich sämtlicher Maßnahmen des LAP innerhalb des gesamten Plangebiets immer ein Anspruch nach Maßgabe der Kriterien des VGH BW zu, da ihr Anspruch allgemein aus der Planungshoheit folgt. Es gilt jedoch zu berücksichtigen, dass (komplexe) Wirkungen einer bestimmten Maßnahme in einem Teilgebiet des LAP auch an anderen Stellen des Plangebiets spürbar wahrnehmbar sein könnten bzw. sogar zu (gewollten) Lärmverlagerungen führen sollen. Eine möglicherweise anspruchsbegründende subjektive Betroffenheit von Bürger\_innen durch das Unterlassen einer bestimmten Maßnahme könnte hier unter Umständen daher angenommen werden und wäre im Einzelfall zu prüfen.

### 3.2.2. Geschützter Personenkreis nach § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO

#### 3.2.2.1. Wohnbevölkerung

Das BVerwG zählt zu dem von § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 geschützten Personenkreis wörtlich die „Straßenanlieger“ bzw. „Anlieger“<sup>374</sup>. Aus dem Begriff der ‚Wohnbevölkerung‘ leitet das BVerwG ab, dass die Vorschrift auch dem Schutz der Straßenanwohner als natürliche Personen vor unzumutbaren Lärm- bzw. Abgasbelastungen dient. Die Rechtsprechung des BVerwG

---

<sup>371</sup> So ausdrücklich BVerwG, Urt. v. 04.06.1986 – 7 C 76.84 –, juris, Rn. 13: „gebietsbezogene Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit der Anlieger“, „Vorhandensein bzw. Fehlen einer bereits gegebenen Lärmvorbelastung“.

<sup>372</sup> S. hierzu bereits *Röckinghausen*, I+E 2004, 230, 235 m. w. N.

<sup>373</sup> Siehe zur Möglichkeitstheorie (h. M.) *Schmidt-Kötters* in: BeckOK VwGO, § 42 VwGO, Rn. 175.

<sup>374</sup> BVerwG, Urt. v. 04.06.1986 – 7 C 76.84 –, juris, Rn. 10; ebenso BayVGH, Urt. v. 21.03.2012 – 11 B 10.1657 –, juris, Rn. 24 und BayVGH, Beschl. v. 19.02.2020 – 11 ZB 19.1068 –, juris, Rn. 14.

wird in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung so interpretiert, dass sich auf den von § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO vermittelten Gesundheitsschutz auch Mieter berufen können<sup>375</sup>, die Eigentumsschutzkomponente hingegen nur natürliche Personen erfasst, die sowohl Anlieger als auch Eigentümer des betroffenen Grundstücks sind.<sup>376</sup>

### 3.2.2.2. *Arbeitsbevölkerung*

§ 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO schützt dem Wortlaut nach nur die Wohnbevölkerung vor Lärm.<sup>377</sup> Dies klammert gewerbliche Nutzer<sup>378</sup>, aber auch deren aus natürlichen Personen bestehendes Personal, aus dem Anwendungsbereich der Norm aus.<sup>379</sup> Lärmschutz am Arbeitsplatz ist bei einem solchen Normenverständnis nicht erfasst.

Fraglich ist, ob eine solche Beschränkung des Anwendungsbereichs im Kontext der Umsetzung der ULR unionrechtskonform ist. Zumindest, soweit natürliche Personen an ihrem Arbeitsplatz durch Umgebungslärm betroffen sind – etwa Gewerbetreibende, die selbst keine juristischen Personen sind, Inhaber\_innen eines freien Berufs, jeweils deren Angestellte, sämtliche natürliche Personen hinter juristischen Personen wie etwa Mitarbeitende und Geschäftsführung – könnte ein Ausschluss aus dem Schutzbereich dem Schutzauftrag der ULR nicht gerecht werden.

Nach Art. 2 Abs. 2 ULR ist „Lärm am Arbeitsplatz“ zwar nicht Gegenstand der Richtlinie. Diese Regelung hat aber übergeordnet verhaltensbezogenen Lärm und Maschinenlärm als eigene Lärmkategorie im Blick und klammert diese aus der umgebungslärmbezogenen Gesamtbeurteilung aus. Nur arbeitsplatzspezifische Geräusche werden aus dem Anwendungsbereich der Norm genommen.<sup>380</sup> Diese Interpretation ergibt sich unmittelbar aus Erwägungsgrund Nr. 6 der ULR. Standortbezogene Immissionen „von außen“, wie etwa Straßenlärm, sind hingegen Umgebungslärm im Sinne der ULR.<sup>381</sup> Art. 2 Abs. 2 ULR soll hingegen keine Bereiche inner-

---

<sup>375</sup> Vgl. etwa BayVGH, Beschl. v. 19.02.2020 –11 ZB 19.1068 –, juris, Rn. 15 f.; wobei es zweckmäßig erscheint, alle Besitzer des Grundstücks oder einer Wohnung, ebenso Pächter, Wohnberechtigte, zu berechtigen. Zu einem solch weiten Anliegerbegriff vgl. OVG SL, Beschl. v. 25.04.2014 – 1 A 401/13 –, juris, Rn. 41 f. m. w. N.; VG Minden, Urt. v. 03.03.2004 – 3 K 3166/01 –, juris, Rn. 17.

<sup>376</sup> Wobei auch Inhaber von eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieben Anlieger sein können, vgl. OVG SL, Beschl. v. 25.04.2014 – 1 A 401/13 –, juris, Rn. 41 f. m. w. N.

<sup>377</sup> BVerwG, Urt. v. 04.06.1986 – 7 C 76.84 –juris, Rn. 10; BayVGH, Urt. v. 21.03.2012 – 11 B 10.1657 –, juris, Rn. 24.

<sup>378</sup> Ebenfalls freie Berufe.

<sup>379</sup> Vgl. etwa BayVGH, Beschl. v. 19.02.2020 –11 ZB 19.1068 –, juris, Rn. 13, 16 f. zum Ausschluss einer auch an Einzelgewerbetreibende vermietende KG.

<sup>380</sup> *Hansmann/Cancik* in: LR, § 47a BImSchG, Rn. 11.

<sup>381</sup> Ebenso *Hansmann/Cancik* in LR, § 47a BImSchG, Rn. 11.

halb eines Lärmaktionsplangebiets schaffen, in denen der Umgebungslärm weggedacht werden kann oder unbeachtet bleiben soll. Art. 2 Abs. 1 ULR formuliert zwar auch einen besonderen Schutzauftrag für die dort bezeichneten ruhigen Gebiete, an erster Stelle steht jedoch das Lärmmanagement für Umgebungslärm, dem Menschen insbesondere in (ohne Einschränkungen auf eine Nutzungsart) bebauten Gebieten ausgesetzt sind (Var. 1).<sup>382</sup>

Eine andere Betrachtungsweise würde aus Sicht der Lärmbetroffenen zu einer Sinnentleerung von Lärmaktionsplänen für nahezu alle Baugebietstypen der BauNVO führen, in denen gegenüber wohnlicher Nutzung gleichbedeutende oder überwiegende gewerbliche Nutzungsformen von Eigentum vorkommen.<sup>383</sup> Dies beträfe schwerpunktmäßig die besonders lärmintensiven Dorf-, Misch-, Kern, Gewerbe- und Industriegebiete aber auch den neuen Mustergebietstyp einer modernen Stadt, das urbane Gebiet.

Sollte der Schutz natürlicher Personen innerhalb gewerblicher Eigentumsnutzung nur reflexiv an im Plangebiet vorhandene Wohnbebauung geknüpft sein, minimiert dies die Bedeutung der Umgebungslärbewältigung erheblich. Die Effektivität der ULR könnte geschmälert werden, wenn nach dem innerstaatlichen Prozessrecht Lärmbetroffenen Rechtsschutz nur in überwiegend wohnlich genutzten Teilgebieten gewährt würde. Denn eine solche Ungleichbehandlung durch Ausschluss bestimmter Klägergruppen würde – da Vollzugsdefizite wie ausgeführt anerkanntermaßen durch durchsetzbare Rechtsansprüche verringert werden – zu einem Ungleichgewicht in der Maßnahmendurchführung gegenüber (überwiegend) gewerblich genutzten Planteilgebieten führen. Um die Richtlinieneffektivität herzustellen, bedarf es daher einer Gleichbehandlung bzgl. der Maßnahmenumsetzung und der diese fördernden Rechtsschutzaspekte.

Eine Einbeziehung natürlicher Personen im Kontext gewerblicher Nutzung in den Anwendungsbereich der subjektiv-rechtlichen Wirkungen des § 45 StVO bei Bekämpfung des Umgebungslärms durch Vollzug eines rechtmäßigen LAP könnte durch eine richtlinienkonforme Auslegung erreicht werden. Es handelt sich dabei nicht um eine Auslegung gegen den Wortlaut. Dieses Ergebnis könnte durch Ergänzung des § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO im Sinne eines Einbeziehens dieser Gruppe Lärmbetroffener in den Schutzbereich erreicht werden, denkbar ist infolge der Bezugnahme des § 45 Abs. 1 S. 2 StVO auf § 45 Abs. 1 S. 1 StVO („das gleiche Recht“) aber auch eine richtlinienkonforme Erweiterung des S. 1, ebenso die Einordnung der

---

<sup>382</sup> Art. 2 Abs. 1 u. 2 ULR stellt bei teleologischer Auslegung nach dem Sinn und Zweck der Norm „andere ruhige Gebiet eines Ballungsraums“ (Var. 2 Alt. 2) nur „öffentlichen Parks“ (Var. 2 Alt. 1) gegenüber, nicht jedoch „bebaute Gebieten“ (Var. 1). Auch der Wortlaut durch die doppelte Verwendung der Präposition „in“ vor den Varianten spricht hierfür.

<sup>383</sup> Erfasst sind die Gebietstypen der §§ 4 ff. BauNVO.

in § 45 Abs. 1 S. 2 StVO enumerativ aufgeführten Fallgruppen als Regelbeispiele, die für ungeschriebene Fallgruppen Raum lässt.

### 3.2.2.3. *Exkurs: Schutz für Erholungssuchende nach § 45 Abs. 1a StVO*

Nach § 45 Abs. 1 a StVO können die Straßenverkehrsbehörden die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken auch dann aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs beschränken oder verbieten und den Verkehr umleiten, wenn dies dem Schutz der dort enumerativ aufgeführten Erholungszwecke dient und dadurch anders nicht vermeidbare Belästigungen durch den Fahrzeugverkehr verhütet werden können. Dass die StVO auf Grundlage von § 6 Abs. 1 Nr. 3d StVG 1980 nicht nur zum Schutz der Wohnbevölkerung (§ 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO), sondern auch zum Schutz von Erholungssuchenden erlassen wurde (§ 45 Abs. 1a StVO),<sup>384</sup> könnte unter Anwendung der vom BVerwG zu § 45 Abs. 1 S. 1, S. 2 Nr. 3 StVO aufgestellten Zumutbarkeitskriterien für eine anspruchsbegründende Wirkung des § 45 Abs. 1a StVO auch für diesen Personenkreis sprechen. Unbeachtlich ist, dass der Gesetzgeber vor Ergehen der wegweisenden Entscheidung des BVerwG 1986 in der Gesetzesbegründung 1979 noch keine Aussage zu Schutzansprüchen getroffen hat.<sup>385</sup>

Bemerkenswert ist jedoch, dass das BVerwG lärmbeeinträchtigten Kurgästen keinen Rechtsanspruch auf (nicht einmal ermessensfehlerfreies) behördliches Einschreiten gewährt hat – freilich ging es dort um Ansprüche unmittelbar aus dem Recht der Lärminderungsplanung.<sup>386</sup> Auch die Argumentation des BVerwG aus dem Jahre 1986<sup>387</sup> erscheint nur bedingt übertragbar, weil Anliegern eine deutlich stärker verfestigte Rechtsposition einzuräumen ist als temporär Erholungssuchenden. Eine Beeinträchtigung (auch im Vorfeld) des Eigentumsgrundrechts scheidet bei Erholungssuchenden aus, eine Beeinträchtigung (auch im Vorfeld) der grundrechtlich geschützten körperlichen Unversehrtheit ist bei einer temporären Exposition ebenfalls schwerlich annehmbar.

Zur Begründung eines Erholungssuchende umfassenden Anspruchs auf ermessensfehlerfreie Entscheidung kann hingegen argumentativ auf den Richtlinienzweck des vorsorgenden Gesundheitsschutzes abgestellt werden. Zu denken ist hier etwa an mögliche belästigende oder störende Auswirkungen des Umgebungslärms auf die der individuellen Gesundheitsvorsorge

---

<sup>384</sup> VG Würzburg, Urt. v. 20.03.2019 – W 6 K 17.1463 –, juris, Rn. 39; BayVGh, Beschl. v. 07.12.1995 – 11 CS 95.3741 –, juris, Rn.16; OVG NRW, Beschl. v. 06.06.2019 – 8 B 821/18 –, juris, Rn. 27; s. a. OVG NRW, Urt. v. 17.12.1998 – 25 A 6005/96 –, juris, Rn. 4.

<sup>385</sup> Schweigen des Gesetzgebers in BT-Drs. 8/3150.

<sup>386</sup> BVerwG, Beschl. v. 07.01.2019 – 7 B 16.18 –, juris, Rn. 16.

<sup>387</sup> BVerwG, 04.06.1986 – 7 C 76.84 – Rn.10 ff.

dienende Rekreation.<sup>388</sup> Ein Anspruch lärm betroffener Erholungssuchender wird gerade hinsichtlich des Schutzes ruhiger Gebiete (etwa auf dem Land), die sich ggf. mit gesetzlich geschützten ökologischen Schutzgebieten decken<sup>389</sup> und deshalb keine Wohnbebauung zulassen könnten oder z. B. als Staatswald sich in staatlichem Grundeigentum befinden, die Effektivität der Lärmaktionsplanung steigern.

Ob eine drohende Rechtsschutzlücke jedoch allein den Ausschlag dafür geben kann, auch Erholungssuchenden partiell für ruhige Gebiete zur Durchsetzung materiellen Unionsrechts einen Anspruch auf behördliches Einschreiten bei gleichzeitiger Ermessensreduktion durch den LAP zuzuerkennen, erscheint zweifelhaft. Denn eine klageweise Durchsetzung von Maßnahmen durch Gemeinden (und durch Umweltverbände nach den Kriterien des UmwRG, s. u.) bliebe weiterhin möglich.

Zur Vermeidung von Rechtsmissbrauch müsste jedenfalls von Erholungssuchenden der Nachweis einer spezifischen, hinreichend verfestigten eigenen Lärmbetroffenheit zu verlangen sein. Ferner müssen sämtliche tatbestandlichen Voraussetzungen erfüllt sein – einschließlich einer rechtmäßigen Behandlung der Vorrangklausel des § 45 Abs. 1a Hs. 2 StVO durch verhältnismäßige lärmaktionsplanerische Festlegungen im Rahmen der planerischen Ermessensausübung. Die deutsche Schutznormtheorie verstärkt die rechtlichen Zweifel an Schutzansprüchen Erholungssuchender nach § 45 Abs. 1a StVO. Bloße Rechtsreflexe ohne normativ gewollte Wirkung begründen kein Klagerecht.<sup>390</sup> Insgesamt wird man für ihre Annahme daher eine unionsrechtliche Klarstellung verlangen müssen.

### **3.2.3. Unionsrechtliche Aufladung des Art. 2 Abs. 2 GG: Recht auf Umsetzung einer abwägungsfehlerfreien Lärmvorsorge im Rahmen des kommunalen Lärmmanagements?**

Wie bereits dargestellt, spricht der richtlinienbezweckte Schutz des öffentlichen Interesses der Gesundheit nicht gegen einen inkludiert bezweckten Schutz der Individualgesundheit Lärmbetroffener.<sup>391</sup> Der optimierende Managementansatz der ULR hat in seiner Idealform einen abwägungsfehlerfreien Plan zur Lärmvorsorge zum Gegenstand, der geeignete Umsetzungsmaßnahmen vorsieht. Der gebietsbezogene Lärmschutzmanagementansatz nach §§ 47a ff.

---

<sup>388</sup> Vgl. hierzu *Klinger/Douhaire* in: Appel/Ohms/Saurer, § 47d BImSchG, Rn. 36 u. 56.

<sup>389</sup> Vgl. zu dieser Annahme anschaulich *EEA*, Potential quiet areas in Europe, based on the QSI and Natura 2000 protected sites (Februar 2020), <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/quietness-suitability-index-ysi-3>.

<sup>390</sup> *Schmidt-Kötters* in: BeckOK VwGO, § 42 VwGO, Rn. 148 m. w. N.

<sup>391</sup> *Klinger/Douhaire* in: Appel/Ohms/Saurer, § 47d BImSchG, Rn. 56.

BlmSchG ist der praktischen Wirksamkeit des Unionsrechts verpflichtet: die Umsetzungsnormen sind (auch) Ausprägung eines vorgelagerten Gesundheitsschutzes und dienen damit (auch) der Verwirklichung des insoweit mit Art. 2 Abs. 2 GG deckungsgleichen Rechts auf Gesundheitsschutz aus Art. 35 EU-Grundrechte-Charta. Lärmschutzmanagement gründet (auch in Gestalt festgelegter Maßnahmen) seiner Zweckrichtung nach daher unmittelbar in einem (auch mitgliedersstaatlich) verfassungsgemäßen Recht. Insofern kann immissionspezifisch von einer unionsrechtlichen Aufladung des Grundrechts auf körperliche Unversehrtheit gesprochen werden, die die Gesundheitsvorsorge durch unionsrechtlich im Sinne einer verbindlichen Funktionsweise vorgegebene behördliche Lärmschutzkonzepte stärker verrechtlicht als bisher. Dies strahlt auf die planerisch festgelegten Maßnahmen aus. Ob hieraus zur verhältnismäßigen Wahrung des Grundrechtsschutzes ein Recht auf Umsetzung einer abwägungsfehlerfreien Lärmvorsorge im Rahmen des kommunalen Lärmmanagements gefolgert werden kann, ist aus einer unionsrechtskonformen Auslegung des Art. 2 Abs. 2 GG heraus durchaus denkbar.

Dieser grundrechtsdogmatische Streit muss jedoch nicht entschieden werden, denn das BVerwG liefert noch einen zweiten Anknüpfungspunkt für Lärmschutzansprüche: die örtliche Zumutbarkeit des Lärms (siehe hierzu im Folgenden).

### **3.2.4. Verschiebung der Zumutbarkeitsschwelle durch die Lärmaktionsplanung: Lärmvorsorge unterhalb der Schädlichkeitsschwelle als Schutz- und nicht als Selbstzweck des Lärmmanagements**

#### *3.2.4.1. Einbettung in die straßenverkehrsrechtliche Rechtsprechung des BVerwG*

Wie ausgeführt, stellt das BVerwG in seiner Rechtsprechung zu § 45 StVO für die Bewertung der Zumutbarkeit des örtlichen Lärms in spezifischer Weise auf gebietsbezogene Besonderheiten ab. Die Frage der Zumutbarkeit ist nach dieser Rechtsprechung nicht statisch, sondern an Gebietsbesonderheiten und insbesondere auch an die behördliche Überplanung des Gebiets geknüpft.<sup>392</sup> Teil der Abwägung ist auch die gebietsbezogene Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit der Anlieger sowie das Vorhandensein bzw. Fehlen einer bereits gegebenen Lärmvorbelastung. Allerdings sind auch Verkehrsbelange zu berücksichtigen.<sup>393</sup> Diese Rechtsprechung ist zunächst vor dem Hintergrund zu lesen, dass § 45 Abs. 3 S. 2 Nr. 3 StVO hier rein verkehrsrechtlich ausgelegt wurde. Sie ist in ihren Grundsätzen gleichwohl maßgeblich für die Auslegung dieser Norm auch im Kontext der Lärmaktionsplanung.<sup>394</sup>

<sup>392</sup> BVerwG, Urt. v. 04.06.1986 – 7 C 76.84 –, juris, Rn. 13.

<sup>393</sup> BVerwG, Urt. v. 04.06.1986 – 7 C 76.84 –, juris, Rn. 13.

<sup>394</sup> Ähnlich wohl nur *Berkemann*, Rechtsgutachten RP (2015), 106.

Allerdings muss sich diese Rechtsprechung an unionsrechtlichen Maßstäben messen lassen. In seiner Anwendung als lärmaktionsplanerische Umsetzungsnorm sind die vom BVerwG bezeichneten Belange des Straßenverkehrs mit unionsrechtlichen Zielen in Einklang zu bringen. Die Belange des Rechts der Lärminderungsplanung genießen in der Normanwendung mit dem Ziel der Bekämpfung des Umgebungslärms grundsätzlich Vorrang.

Wie erörtert, sind infolge der über § 47d Abs. 6 i. V. m. § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG im Sinne einer Rechtsgrundverweisung in Bezug genommenen fachgesetzlichen Anordnungsvoraussetzungen die Belange des Straßenverkehrs zwar in das Ermessen der Planungsbehörde einzustellen. Dies gilt jedoch *nicht* entsprechend für die Positionierung einer rechtsschutzauslösenden Zumutbarkeitsschwelle auf Grundlage einer bestehenden Lärmaktionsplanung. Dies würde die Belange des Straßenverkehrs anderenfalls in einer Weise aufwerten, die der Richtlinieneffektivität zuwiderliefe.<sup>395</sup>

#### 3.2.4.2. *Unionsrechtlich gebotene vorrangige Berücksichtigung der Belange der Lärmvorsorge*

Bei der Positionierung der Zumutbarkeitsschwelle könnte der durch die ULR in Erfüllung der Leitsätze der Unionsumweltpolitiken bezweckten Lärmvorsorge Rechnung zu tragen sein. Ein Lärmschutzanspruch aus einer fachrechtlichen Brückennorm – wie hier § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO – im von der Lärmaktionsplanung erfassten Vorsorgebereich wird dies (auch) vor dem Hintergrund des immissionsrechtlichen Schutzregimes aus §§ 1 Abs. 1, 3 Abs. 1 BImSchG im Schrifttum ablehnend, im Bereich der Gesundheitsschädigung bzw. -gefährdung, der erheblichen Nachteile und erheblichen Belästigung indes zustimmend beurteilt.<sup>396</sup>

Diese Einordnung lässt jedoch die Frage außer Acht, ob die traditionelle Schutzrichtung des BImSchG für die Bewertung eines aus unionsrechtlichen Vorgaben etwaig erwachsenden Anspruchs überhaupt geeignet ist. Die ULR soll nach Erwägungsgrund Nr. 1 dazu beitragen, ein hohes Gesundheits- und Umweltschutzniveau in der Union zu erreichen. Dies soll (auch) in Umsetzung des Vorsorgeprinzips durch eine vorbeugende Lärmschutzplanung insbesondere in sensiblen Gebieten (vgl. Erwägungsgrund Nr. 8) erfolgen. Nach diesen Leitgedanken dienen Lärmaktionspläne daher auch der Lärmvorsorge unterhalb der Schädlichkeitsschwelle. Handlungspflichten der planaufstellenden Behörden knüpft die ULR unmittelbar an diesen Schutz-

---

<sup>395</sup> Ähnlich *Berkemann*, Rechtsgutachten RP (2015), 106.

<sup>396</sup> Vgl. hierzu *Röckinghausen*, I+E 2014, 230, 235 m. w. N.



gedanken, damit die Richtlinieneffektivität im Sinne einer „praktischen Wirksamkeit“ sichergestellt werden kann.<sup>397</sup> Die ULR verpflichtet daher zur Aufstellung eines tragfähigen Maßnahmenkonzepts zur Gewährleistung der Zweckerfüllung. Richtlinien, die wie die ULR vorwiegend dem Management von Umweltproblemen dienen, wohnt der Gedanke inne, den Mitgliedstaaten durch konkrete Maßgaben an die Prozesssteuerung die Verwirklichung ihres Richtlinienzweckes genau vorzugeben. Die ULR skizziert die ihr innewohnenden materiell-rechtlichen Zwecke nur, die planerischen Handlungsoptionen der ULR sind hingegen klarer gezeichnet. Der „effet utile“ der ULR erfasst gleichwohl nicht nur die Funktionalität der Richtlinieninstrumente, sondern auch den zur Bewältigung des Umgebungslärms bemühten „Maßnahmenkoffer“ des Fachrechts. Dies ist Ausdruck des „optimierenden Managementansatzes“ der ULR.<sup>398</sup> Die Richtlinieninstrumente bzw. der Zugriff auf das Fachrecht sind nicht Selbstzweck, sondern nur dann geeignet, wenn sie vorbeugend dem Schutz der Gesundheit dienen.

### 3.2.4.3. Kriterien für die Auslösung einer Pflicht zum Einschreiten

Ausgangspunkt für die Bestimmung der maßnahmenauslösenden Erheblichkeit ist – ohne lärmaktionsplanerische Vorgaben – zunächst einmal Nr. 2.1 i. V. m. Nr. 1.1 Lärmschutz-Richtlinien-StV i. V. m. dem Berechnungsverfahren der RLS 90.<sup>399</sup> Die (veralteten) RLS 90 wurden mittlerweile durch die RLS 19 abgelöst, dies das Berechnungsverfahren zum Teil aktualisieren. Nach Nr. 2.1 Lärmschutz-Richtlinien-StV kommen straßenverkehrsrechtliche Lärmschutzmaßnahmen, etwa gem. § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO, insbesondere in Betracht, wenn der nach dem Berechnungsverfahren der gültigen RLS zu bestimmende vom Straßenverkehr herrührende Beurteilungspegel am Immissionsort die dort im Einzelnen für Baugebietstypen der Baunutzungsverordnung genannten Richtwerte überschreitet.

In einem Wohngebiet betragen diese 70 dB(A) tags und 60 dB(A) nachts, in Kern-, Misch- und Dorfgebieten 72 dB(A) tags und 62 dB(A) nachts. Das BVerwG hat in einer jüngeren Entscheidung allerdings offengelassen, ob die Beurteilung der Lärmbetroffenheit anstatt auf der Grundlage der Richtlinien für den Lärmschutz an Straßen auch auf Grundlage des Immissionschutzrechts nach der 34. BImSchV erfolgen kann.<sup>400</sup> Der dort behandelte Sachverhalt betraf ein

---

<sup>397</sup> Vgl. zur rechtlichen Tragweite der EU-Umweltschutzpolitiken und Leitprinzipien auf Einzelmaßnahmen bereits oben Kap. II, 1.3.

<sup>398</sup> *Epiney*, UR EU, Kap. 5, Rn. 12.

<sup>399</sup> Vgl. etwa BayVGH, Beschl. v. 06.07.2020 – 11 ZB 18.1840 –, juris; hingegen offenlassend BVerwG, Beschl. v. 07.01.2019 – 7 B 16.18 –, juris, Rn. 15, ob die Beurteilung der Lärmbetroffenheit auf der Grundlage der Richtlinien für den Lärmschutz an Straßen oder auf Grundlage des Immissionschutzrechts nach der 34. BImSchV über die Lärmkartierung zu erfolgen hat.

<sup>400</sup> BVerwG, Beschl. v. 07.01.2019 – 7 B 16.18 –, juris, Rn. 15.

Wohngebäude eines Lärmbetroffenen, das selbst nicht Gegenstand eines LAP war.<sup>401</sup> Für ein im Wege der Lärmaktionsplanung überplantes Gebiet dürfte daher eine Anwendung der Lärmindizes nach Art. 5 ULR - umgesetzt durch die 34. BImSchV – zur Beurteilung der Lärmbelastung, sachgerecht sein.

Nach überwiegender Auffassung und ständiger Rechtsprechung des BVerwG liefern darüber hinaus die Immissionsgrenzwerte des § 2 Abs. 16. BImSchV Orientierungspunkte zur Bestimmung der Zumutbarkeitsgrenze, die nach dieser Vorschrift als Erheblichkeits- bzw. Wesentlichkeitsschwelle begriffen werden kann.<sup>402</sup> Von einer wesentlichen (und damit im Einzelfall unzumutbaren) Lärmzunahme ist gem. § 1 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 16. BImSchV auszugehen, 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. Jede weitere Erhöhung des Beurteilungspegels von mindestens 70 dB(A) tags oder 60 dB(A) nachts stellt (mit Ausnahme von Gewerbegebieten) gem. § 1 Abs. 2 S. 2 16. BImSchV ebenfalls eine solch wesentliche Lärmzunahme dar.

Fraglich ist bereits, ob sich ein Zugang zu den Gerichten für Individualkläger im Recht der Lärminderungsplanung wegen des offensichtlichen Verzichts des Unionsgesetzgebers auf Grenzwerte überhaupt an Immissionswerten bemessen werden kann.<sup>403</sup> Dann stellt sich aber die Folgefrage, nach welchen Kriterien man eine unzumutbare Lärmbelastung anderweitig bestimmt. Eine Lärmbewertung über die Lärmindizes könnte hier ein Ansatz sein (s. u.). Die Bewertung einer maßnahmenauslösenden Lärmsituation nach Zumutbarkeitsaspekten im Geltungsbereich eines LAP kann jedenfalls nicht nach den Kriterien der durch § 47d Abs. 6 i. V. m. § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG lediglich als fachgesetzliche Umsetzungsnorm in Bezug genommenen StVO erfolgen. § 45 Abs. 1 S.2 Nr. 3 StVO ist zwar eine geeignete Rechtsgrundlage für Maßnahmen zur Umsetzung einer Lärmaktionsplanung, wobei aber anzumerken ist, dass Straßenverkehrsbehörden allein durch die StVO zu weiträumigen Verkehrsbeschränkungen nicht befugt sind.<sup>404</sup> Vielmehr muss sich die rangniedrigere StVO dem unionsrechtlich vorgegebenen höherrangigen gesetzlichen Regelungskonzept der §§ 47a ff. BImSchG auch aus Gründen der raumbezogenen Betrachtungsweise fügen.<sup>405</sup> § 47d BImSchG wird in unions-

---

<sup>401</sup> Vgl. Vorinstanz zu vorheriger Fn. OVG SH, Urt. v. 09.11.2017 – 2 LB 22/13 –, juris, Rn. 139.

<sup>402</sup> BVerwG, Urt. v. 22.12.1993 – 11 C 45.92 –, juris, Rn. 30; BayVGH, Urt. v. 12.04.2016 – 11 B 15.2180 –, juris, Rn. 21; BayVGH, Beschl. v. 06.07.2020 – 11 ZB 18.1840 –, juris, Rn. 25; BVerwG, Urt. v. 15.12.2011 – 3 C 40.10 –, juris, Rn. 11.

<sup>403</sup> So aber HessVGH, Urt. v. 26.10.2017 – 9 C 873/15.T –, juris, Rn. 24, 28 f.; hingegen für grenzwertunabhängigen Rechtsschutz: *Klinger/Douhaire* in: Appel/Ohms/Saurer, § 47d BImSchG, Rn. 56

<sup>404</sup> *Berkemann*, Rechtsgutachten Norderstedt (2011), 19 f. m. w. N.; *ders*, Rechtsgutachten RP (2015), 78 m. w. N.

<sup>405</sup> So ausdrücklich *Berkemann*, Rechtsgutachten Norderstedt (2011), 20.

rechtskonformer Auslegung ergänzende Rechtsgrundlage für raumbedeutsame straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen sein.<sup>406</sup> *Berkemann* stellt zu recht die notwendigen Regelungsinhalte eines LAP und insbesondere den Schutz ruhiger Gebiete in den Kontext der ständigen Rechtsprechung des BVerwG zu § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO, die die einzelfallbezogene konkrete Zumutbarkeit von Lärmbeeinträchtigungen an dessen Ortsüblichkeit unter Berücksichtigung der Belange des Straßenverkehrs koppelt.<sup>407</sup>

Diese Anknüpfungspunkte an die gewachsene Judikatur zum Straßenverkehrsrecht gilt es genauer zu prüfen. Innerhalb des Geltungsbereichs eines LAP erscheint angesichts dessen ermessensreduzierender Wirkung ein ggf. widersprechender Rückgriff auf die Verwaltungsvorschrift Lärmschutz-Richtlinien-StV (i. V. m. RLS 19) zur Bestimmung der Unzumutbarkeit gesetzssystematisch und -hierarchisch als nicht sachgerecht. Ebenso kann den Immissionswerten der 16. BImSchV, die als Orientierungshilfe zur Bestimmung der Unzumutbarkeit herangezogen wird, infolge der dort nicht angelegten Unterscheidung zwischen nach §§ 47a ff. BImSchG überplanten und nicht überplanten Gebieten keine Aussagekraft eingeräumt werden. Der Zweck der Lärmaktionsplanung spricht für eine notwendige Differenzierung nach dem Überplanungsstatus.

Die ULR selbst enthält zwar keine maßnahmenauslösenden Lärmgrenz- oder Lärmvorsorgewerte, gem. Art. 5 ULR soll die Berechnung des vorhandenen Umgebungslärms aber nach sog. Lärmindizes<sup>408</sup> erfolgen. Die auf dieser Grundlage ermittelten Werte geben ein einzelfallbezogenes Bild über die Belästigungs- und Störwirkung.<sup>409</sup> Den errechneten Werten wird in der Rechtsprechung Abwägungsrelevanz zugeschrieben.<sup>410</sup> Sie sind außerdem Berechnungsgrundlage der im Rahmen der Mitteilungspflichten an die Kommission zu übermittelnden Werte. Aus den Mitteilungspflichten nach Ziff. 1.5, 1.6., 2.5., 2.6., 2.7 Anhang VI zu Art- 10 der ULR ist abzulesen, dass die EU-Kommission bereits Lärmwerte zwischen 50 dB(A)  $L_{\text{night}}$  bis 55

---

<sup>406</sup> Vgl. *Berkemann*, Rechtsgutachten Norderstedt (2011), 20 m. w. N., der § 47d BImSchG als eigentliche Rechtsgrundlage ansieht, allerdings von einer Rechtsfolgenverweisung in § 47abs. 6 S. 1 BImSchG ausgeht, vgl. *ders.*, Rechtsgutachten RP (2015), 57; Die Behandlung als Rechtsgrundverweisung, dieser Ansicht *Klinger/Douhaire* in: Appel/Ohms/Saurer, § 47d BImSchG, Rn. 47, führt jedoch zu demselben Ergebnis, da die StVO keine gebietsbezogenen Immissionsschutzvorgaben trifft, sondern für sich genommen nur den straßenverkehrsrechtlichen Korridor eines Planvollzugs herstellt.

<sup>407</sup> So zu verstehen *Berkemann*, Rechtsgutachten Norderstedt (2011), 20 und *ders.* Rechtsgutachten RP (2015), 106, der allerdings eindeutige Konsequenzen aus dieser Erkenntnis im Hinblick auf eine Verschiebung der Zumutbarkeitsschwelle nicht (näher) erörtert.

<sup>408</sup> Vgl. zur Definition der unterschiedlichen Lärmindizes Art. 3 Buchst. d bis i ULR.

<sup>409</sup> *Berkemann*, Rechtsgutachten RP (2015), 106; VGH BW, Ur. v. 08.10.2012 – 5 S 203/11 –, juris, Rn. 99.

<sup>410</sup> VGH BW, Ur. v. 8.10.2012 – 5 S 203/11 –, juris, Rn. 99.; beachte aber OVG SH, Ur. v. 09.11.2017 – 2 LB 22/13 –, juris, Rn. 110 ff, 143, die Anwendung auf Sachverhalte der Lärminderungsplanung beschränkend.

dB(A)  $L_{den}$  als problematisch und daher mitteilungsbedürftig ansieht.<sup>411</sup> Für Werte zwischen 45 dB(A)  $L_{night}$  und 50 dB(A)  $L_{den}$  ist die Mitteilung hingegen nur fakultativ (vgl., Ziff. 1.6 S. 2, 2.6. S. 2 Anhang VI zu Art- 10 der ULR). Unter einem Schallpegel von 45 dB(A) bis hin in das beschriebene Schallpegelfenster 45 bis 50 dB(A) kann nach der Konzeption der Anlage V hingegen von unproblematischen Lärmsituation, ggf. in Gestalt ruhiger Gebieten, ausgegangen werden. Hieraus kann geschlossen werden, dass eine effektive Richtlinienumsetzung mit dem Ziel der Gewährleistung eines hohen Gesundheits- und Umweltschutzniveaus<sup>412</sup> jedenfalls Maßnahmen erfordert, die (unter Ausnahme besonders zu schützender ruhiger Gebiete) auf eine grundsätzliche Limitierung der Lärmlandschaft bei einem Fenster zwischen 50 dB(A)  $L_{night}$  bis 55 dB(A)  $L_{den}$  abzielen.<sup>413</sup> Die Sondierung und Mitteilung der Werte bereitet nach einem effektiven Richtlinienverständnis jedoch bereits die Lärmaktionsplanung vor. Der vorgefundene status quo soll nach dem Zweck der Richtlinie, durch die Lärmkartierung (zumindest auch) Lärmbewusstsein und die Lärmaktionsplanung eine Verbesserung der Lärmsituation zu erreichen, nicht negativ verändert werden.

Ob jede weitere Pegelerhöhung der mitgeteilten Werte in dieser Konsequenz daher als unzumutbar beschrieben werden kann, ist fraglich. Gegen diese Sichtweise lässt sich etwa anführen, dass die Mitteilungspflichten nur der Lärmbefundaufnahme dienen und den Mitgliedstaaten Spielräume bei der Pegelberechnung verbleiben.<sup>414</sup> Auch räumt ein solches Verständnis der ULR einen stark materiellen Gehalt ein, der sehr teleologisch orientiert ist, aber im Wortlaut keine Entsprechung findet. Ob daher, außerhalb der Rechtsfigur der ruhigen Gebiete dem Managementansatz eine Herabsetzung der Zumutbarkeitsschwelle zu entnehmen ist, muss daher als unklar beschrieben werden. Eine Unzumutbarkeit muss im Falle einer erheblichen Lärmveränderung, ungeachtet des Ausgangspegelwerts, jedoch angenommen werden. Für die Bestimmung der Erheblichkeit kann auf die anerkannte Wesentlichkeitsschwelle der 16. BImSchV zurückgegriffen werden. Hiernach muss bei einer Lärmerhöhung von 3 dB(A) bzw. aufrundend ab 2,1 dB(A) ein Schutzanspruch gewährleistet sein. Dabei bezieht sich die Lärmerhöhung entsprechend dem Richtlinienzweck auf den Umgebungslärm. Ein Tätigwerden von Straßenverkehrsbehörden kann mithin auch dann verlangt werden, wenn eine Lärmerhöhung vorrangig auf eine andere Infrastrukturlärmquelle als den Straßenverkehr zurückgeführt werden kann.

---

<sup>411</sup> Vgl. *Berkemann*, Rechtsgutachten RP (2015), 23, der hier plastisch von unionsrechtlich „unerwünschten“ Lärmwerten spricht.

<sup>412</sup> Erwägungsgrund Nr. 1 der ULR.

<sup>413</sup> Anders hingegen *Berkemann*, Rechtsgutachten RP (2015), 22 f., der in Lärmsituationen mit Schallpegeln zwischen 50 bis 55 dB(A) unionsrechtlich gebotenen Handlungsbedarf sieht, aber erst zwischen 50 bis 55 dB(A) eine Reduzierung des durch Art. 8 Abs. 1 S. 2 ULR eröffneten Ermessensspielraums auf null annimmt.

<sup>414</sup> Zu diesen Einwänden ausf. *Berkemann*, Rechtsgutachten RP (2015), 23.

Kriterien für ein Überschreiten der Zumutbarkeitsschwelle liefern – in völkerrechtsfreundlicher Auslegung der StVO (aber auch der ULR) – ferner die 2018 veröffentlichten WHO-Leitlinien für Umgebungslärm für die Europäische Region.<sup>415</sup> Für die durchschnittliche Belastung durch Straßenverkehr empfiehlt die WHO, einen Dauerschallpegel  $L_{den}$  von 53dB(A), für die durchschnittliche nächtliche Lärmbelastung durch Straßenverkehr einen Dauerschallpegel  $L_{night}$  von 45dB(A) nicht zu überschreiten.<sup>416</sup> Diese Empfehlungen sind jeweils als stark eingestuft und stützen sich auf die Annahme, dass Straßenverkehr oberhalb des jeweiligen Dauerschallpegels mit schädlichen gesundheitlichen Auswirkungen bzw. mit einer Beeinträchtigung des Schlafs verbunden ist. Infolgedessen empfiehlt die WHO – allerdings primär an die Verkehrspolitik adressiert –, dass geeignete Maßnahmen zur Verringerung der Lärmbelastung bereits oberhalb dieser Leitlinienwerte ergriffen werden sollten.<sup>417</sup> Auf diese Weise können nach Auffassung der WHO gesundheitliche Auswirkungen durch Straßenverkehrslärm gemindert werden.<sup>418</sup>

Die WHO-Empfehlungen werden als ambitioniert begriffen, allerdings wird ihre Anwendbarkeit auf stark besiedelte Gegenden wie Deutschland bezweifelt. Auch seien sie infolge der gewählten Ermittlungsmethode über Lärmindizes nicht mit nationalen Grenz- oder Richtwerten vergleichbar.<sup>419</sup> Zutreffend ist, dass die Ermittlung von Umgebungslärm nach anderen Kriterien als die Grenz- und Richtwertermittlung erfolgt, und dies die Vergleichbarkeit der Werte deutlich erschwert. Dennoch handelt es sich infolge der Lärmermittlung über Lärmindizes um eine der ULR nahestehende umgebungslärmspezifische Betrachtungsweise, die sachgerechter erscheint. Hieraus ermittelte Werte können ein Umgebungslärmproblem aufzeigen, dass mit geeigneten Maßnahmen zu bewältigen ist. Eine hohe Lärmvorbelastung kann in der planerischen Abwägung von Maßnahmen eines LAP berücksichtigt werden. Gegen eine Maßnahme wirkt sie sich aber erst bei der Prüfung der Begründetheit eines Anspruchs aus einer Planung aus. Eine andere Sichtweise verkennt die für die Zulässigkeit maßgebliche Möglichkeitstheorie. Hiernach muss eine Verletzung in subjektiven Rechten aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen möglich sein.<sup>420</sup> Die WHO-Leitlinien geben hierzu begründeten Anlass ab den o. g. Werten. Sie ersetzen als ganzheitlich umgebungslärmspezifische Orientierungshilfe die spartenplanungsrechtlich ausgerichtete 16. BImSchV. In Anwendung dieser Kriterien verschiebt

---

<sup>415</sup> WHO Regional Office for Europe, Environmental Noise Guidelines for the European Region (2018)

<sup>416</sup> WHO Regional Office for Europe, Environmental Noise Guidelines for the European Region (2018), 48.

<sup>417</sup> WHO Regional Office for Europe, Environmental Noise Guidelines for the European Region (2018), 48.

<sup>418</sup> Vgl. zu Vorstehendem insgesamt WHO Regional Office for Europe, Environmental Noise Guidelines for the European Region (2018), 30 ff. m. w. N. auch zur aktuellen straßenverkehrsbezogenen Lärmwirkungsforschung; Zusammenfassung in *UBA (Hrsg.)*, Position Juli 2019, WHO-Leitlinien für Umgebungslärm für die Europäische Region, 10 ff.

<sup>419</sup> BMU, Bericht für UMK zu WHO-Leitlinien Umgebungslärm (2020), 5.

<sup>420</sup> H. M., vgl. nur *Schmidt-Kötters* in: BeckOK VwGO, § 42 VwGO, Rn. 175.

sich die Unzumutbarkeitsschwelle daher spürbar in den Vorsorgebereich. Dies hat eine sehr rechtsschutzfreundliche Konsequenz für lärm Betroffene Bürger\_innen, die gerade auch in Gebieten mit hoher Lärmvorbelastung die Zulässigkeitschwelle einer Klage überwinden können. Die Begründetheit einer Klage hängt vom Stellenwert der Lärmvorbelastung im Rahmen der Lärmaktionsplanung ab, in deren Abwägung sie unter Beachtung der Abwägungsfehlerlehre einzustellen ist.

#### 3.2.4.4. *Eigenkreation von Lärmgrenzwerten durch die Planungsbehörde?*

Ob es hingegen zur Bestimmung unzumutbarer Sachlagen ausreicht, dass der LAP gebietsbezogene Lärmgrenzwerte „proaktiv“ selbst festlegt und auf diese Weise ein Gebiet neben der Festsetzung ruhiger Gebiete akustisch ganzheitlich integriert überplant, dürfte fraglich sein.

Diese Planinhalte sind nicht als fachrechtliche „Maßnahmen“ im Sinne des § 47d Abs. 6 i. V. m. § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG zu verstehen und daher nicht von dessen verwaltungsinterner Bindungswirkung erfasst. Die Tatsache ihrer Festlegung im Plan allein gibt ihnen noch keine besondere rechtliche Qualität für das Straßenverkehrsrecht. Einem Antrag auf ermessensfehlerfreies behördliches Einschreiten nach § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO muss die Straßenverkehrsbehörde nur im Falle der örtlichen Unzumutbarkeit einer Lärmsituation nachkommen. Maßgeblich sind – für einen straßenverkehrsrechtlichen Schutzanspruch (!) – daher nicht die im Plan festgelegten Werte, selbst wenn diese nach den aktuellen Erkenntnissen der Lärmwirkungsforschung vertretbar und mit straßenverkehrsrechtlichen Belangen verhältnismäßig abgewogen sind. Es kommt vielmehr auf die tatsächliche, nach den unter Kap. III, 3.2.4.3 entwickelten Kriterien ermittelbare Unzumutbarkeit an.

Wenngleich sie aus Rechtsschutzgesichtspunkten nicht über das Kriterium der Zumutbarkeitsschwelle hinweghelfen und insofern nicht „rechtsstiftend“ wirken, könnten kommunale Lärmgrenzwerte – eine sorgfältige Abwägung aller maßgeblichen Belange vorausgesetzt – gleichwohl das Ermessen reduzieren. In anderweitig ausgelösten Anspruchslagen<sup>421</sup> dürfte ihnen insofern daher Bindungswirkung für die Ermessensausübung bei fachrechtlichen Maßnahmen zukommen. Die Erfüllung aller sonstigen tatbestandlichen Voraussetzungen vorausgesetzt, könnten sie dann letztlich Auslöser einer Maßnahme sein.

---

<sup>421</sup> S. für lärm Betroffene Bürger\_innen Kap. III, 3.2.5 und für Gemeinden Kap. III, 2.1.

### 3.2.5. Besonderheiten für Bewohner ruhiger Gebiete

#### 3.2.5.1. Abgrenzung von einem „Gebietserhaltungsanspruch“

Der von *Klinger/Douhaire* vorgeschlagene „Gebietserhaltungsanspruch“ steht unter der Prämisse unmittelbarer subjektiv-rechtlicher Wirkungen des Rechts der Lärmaktionsplanung. Insofern mit dem bauplanungsrechtlichen Gebietserhaltungsanspruch vergleichbar, schreibt dieses neu geschaffene Rechtsinstitut Bewohnern ruhiger Gebiete einen Rechtsschutz gegen lärm erhöhende Vorhabenzulassungen zu. Soweit ersichtlich, soll der Gebietserhaltungsanspruch zwar primär genehmigungsbezogen wirken, eine Ausweitung auf behördliche Lärmschutzanordnungen dürfte jedoch seiner Grundausrichtung als allgemeiner gebietsbezogener Schutzanspruch entsprechen.

Angesichts des daneben tretenden, infolge des unionsrechtlichen Effektivitätsgrundsatzes ebenfalls als geboten erachteten Planvollzugsanspruchs<sup>422</sup>, wird sich in diesem Zusammenhang eine Anwendung auf straßenverkehrsrechtliche Sachverhalte allerdings erübrigen, sofern ihm kein Schutzmehrwert innewohnt. Da über einen „gewöhnlichen“ Planvollzugsanspruch – allerdings nur bei Lärmschutzanordnungen zum Schutz ruhiger Gebiete, nicht bei Vorhabenzulassungen – aus unionsrechtlicher Sicht ebenfalls die Maßgaben des LAP, deren Bestandteil auch ruhige Gebiete sind, ebenfalls durchgesetzt werden können, ist hier eine Parallelität erkennbar. Ein dem bauplanungsrechtlichen Anspruch entsprechender möglicherweise ausschließlicher Vorhabenbezug des Anspruchs muss an dieser Stelle daher nicht näher diskutiert werden muss.

Wenngleich vieles bereits für die dargestellte drittschützende Wirkung des § 47d Abs. 2 S. 2 BImSchG spricht, besteht dennoch Prüfungsbedarf, ob alternativ auch nach dem vom VGH BW gesetzten Signal innerhalb der Rechtsprechung des BVerwG ein qualifizierter straßenrechtlicher Schutzanspruch Lärmbetroffener in ruhigen Gebieten möglich ist.

#### 3.2.5.2. Gebietsbezogene Herabsetzung der vom BVerwG für § 45 StVO als Anspruchsvoraussetzung entwickelten Zumutbarkeitsschwelle

Die neu geschaffene Rechtsfigur der ruhigen Gebiete wertet einen Teil des im Wege der Lärmaktionsplanung überplanten Gebiets materiell-rechtlich in ihrer akustischen Qualität auf.

---

<sup>422</sup> *Klinger/Douhaire* in: Appel/Ohms/Saurer, § 47d BImSchG, Rn. 58.

Gleichwohl haben sich bislang keine verbindlichen Auswahlkriterien für ruhige Gebiete durchgesetzt. Akustische Kriterien für ihre Auswahl werden oftmals kombiniert, wobei von absoluten Schallpegeln mit einem Wert von 40 dB(A)  $L_{den}$  (sehr ruhiges Gebiet) bis 55 dB(A)  $L_{den}$  (noch zulässiger Maximalwert eines ruhigen Gebiets) ausgegangen wird.<sup>423</sup>

Die in den Regelwerken zur Verkehrsplanung (Lärmschutz-Richtlinien-StV und 16. BImSchV) bezeichneten Werte sind um ein Vielfaches höher als die Regelwerte ruhiger Gebiete. Dennoch kann hieraus nicht darauf geschlossen werden, dass von einer Unzumutbarkeit nicht bereits bei einem Überschreiten der Regelschallpegel ruhiger Gebiete ausgegangen werden kann. Jedenfalls bei Erreichen der Maximalwerte eines ruhigen Gebiets muss ein Schutzanspruch bejaht werden. Allerdings wird es unionsrechtlich ineffektiv sein, wenn sich sämtliche ruhigen Gebiete beim Maximalwert einpendeln, weil erst dann Maßnahmen eingefordert werden können.

Entscheidend dürfte für die Annahme einer Unzumutbarkeit im Einklang mit der BVerwG-Rechtsprechung vielmehr auch hier die Frage der Erheblichkeit der Lärmerhöhung sein. Nach den o. g. Regelwerken ist von einer erheblichen Lärmzunahme bei einem Zuwachs um 3 dB(A) bzw. unter Anwendung der Ermittlungsunsicherheiten berücksichtigenden Rundungsregel um 2,1 dB(A) auszugehen. Eine Lärmzunahme in einer lärmbelasteten Gegend kann mit einer Lärmzunahme in einer lärmunbelasteten Gegend nicht absolut, sondern nur relativ verglichen werden. Auch bei einer erheblichen Lärmzunahme – unter Anwendung der Rundungsregel des Verkehrsplanungsrechts ab 2,1 dB(A) – muss ein Schutzanspruch auf behördliches Einschreiten ausgelöst werden (wobei sich das fachbehördliche Ermessen infolge des LAP auf null reduziert).

Dass der Schutz ruhiger Gebiete die einzige materiell-rechtliche Regelung des Rechts der Lärminderungsplanung ist, erhöht allerdings deren Stellenwert. Ihr effektiver Schutz ist eine bedeutende Säule eines funktionierenden Lärmmanagements. Für die Bewohner solcher Gebiete – ob nach Maßgabe des § 45 Abs. 1a StVO auch Erholungssuchende erfasst sind, ist fraglich<sup>424</sup> – könnte sich dies bereits in der Unzumutbarkeit jегlichen, nicht nur erheblichen Lärmzuwachses abbilden.<sup>425</sup> Aus unionsrechtlichen Gründen dürfte vielmehr bereits die Beibehaltung der bei Ausweisung vorgefundenen Gebietspegelwerte für einen Schutzanspruch

---

<sup>423</sup> UBA (Hrsg.), *Ruhige Gebiete* (2018), 6.

<sup>424</sup> S. im Einzelnen Kap. III 3.2.2.3, wobei die Rechtsfigur der ruhigen Gebiete noch nicht die dort gewünschte unionsrechtliche Klarstellung ist.

<sup>425</sup> Anders hingegen *Berkemann*, *Rechtsgutachten RP* (2015), 23 f., der aus Art. 8 Abs. 1 ULR erst jenseits der Obergrenzen von 70 dB(A)  $L_{night}$  bzw. 75 dB(A)  $L_{den}$  für jede Überschreitung unabhängig von ihrem Lärmpegel in dB(A) eine unbedingte Handlungspflicht im Sinne einer Ermessensreduzierung auf null annimmt.



ausreichen. Die Effektivität der (vorsorgenden) Lärminderungsplanung würde erheblich geschmälert, wenn erst erheblicher planwidriger Lärmzuwachs bejaht werden müsste, um ein behördliches Einschreiten gemäß LAP beanspruchen zu können. Eine Auslegung nach dem „effet utile“ der ULR verlangt daher – wie dies auch der o. g. Gebietserhaltungsanspruch vorsieht – eine Sicherung ruhiger Gebiete unabhängig hinzutretender Lärmerhöhungen unter Beachtung sämtlicher zum Schutz des Gebiets lärmaktionsplanerisch vorgesehenen Maßnahmen. Bei erheblichen Lärmerhöhungen trotz Erfüllung der planerisch vorgegebenen Maßnahmen wird vielmehr über einen Planergänzungsanspruch oder Planfortschreibungsanspruch bzw. einen Anspruch auf Ergreifung planunabhängiger Maßnahmen nachgedacht werden müssen, um die Effektivität der Lärminderungsplanung zu gewährleisten.

### 3.2.6. Exkurs: Völkerrechtswidrige Rechtsschutzlücke?

Fraglich ist, ob eine mittels der dargestellten subjektiv-rechtlichen Wirkungen des § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 (bzw. auch Abs. 1a) StVO nicht zu schließende Rechtsschutzlücke<sup>426</sup> für lärm-betroffene Bürger\_innen durch eine unmittelbare Anwendung von Art. 9 Abs. 3 AK geschlossen werden könnte. Die Vorschrift gewährt der Öffentlichkeit (die begrifflich weiter verstanden werden muss als die „betroffene Öffentlichkeit“ i. S. d. Art. 9 Abs 2 AK und auch Individualkläger, also auch lärm-betroffene Bürger\_innen, erfasst<sup>427</sup>) auch einen Gerichtszugang, um Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen. Grundsätzlich würde hierunter auch eine im Widerspruch zu einem LAP unterbliebene straßenverkehrsrechtliche Anordnung fallen.<sup>428</sup>

Gegen die unmittelbare Anwendung der AK bestehen allerdings Bedenken infolge des weiten Gestaltungsspielraums der Mitgliedstaaten bzgl. Ausfüllung innerstaatlicher Anforderungen; die Bestimmung sei nicht unbedingt und hinreichend genau, sodass es einer weiteren Umsetzung bedürfe.<sup>429</sup> Art. 9 Abs. 3 AK liefert selbst keine Vorgaben zur prozeduralen Ausgestaltung des Anspruchs,<sup>430</sup> insbesondere, ob die Aktivlegitimation einer Klage auch ohne Verletzung in subjektiv-öffentlichen Rechten gegeben sein muss. Angesichts des Wortlauts der Vorschrift, die einen Gerichtszugang von innerstaatlichen Kriterien des jeweiligen Mitgliedstaates abhängig macht, dürfte ein weitergehender Gerichtszugang vielmehr ferner tatbestandlich zu verneinen

---

<sup>426</sup> Wie oben ausgeführt, bezweifle ich eine solche Lücke, sodass es hier bei Überlegungen bleiben soll.

<sup>427</sup> *Epiney/Pirker*, AK, Art. 9 Rn. 35.

<sup>428</sup> Ebenso *Enderle/Dieroff*, UPR 2019, 255 (Kap. IV., Unterkap. 4 c); zu möglichen Klagegegenständen nach Art. 9 Abs. 3 AK ausf. *Epiney/Pirker*, AK, Art. 9, Rn. 37.

<sup>429</sup> Vgl. etwa EuGH, Urt. v. 8. 3. 2011 – Rs. C-240/09 –, juris, Rn. 44 f.; sehr krit. NdsOVG, Beschl. v. 21.06.2016 –12 LA 74/15 –, juris, Rn. 6 f.; ausf. auch *Epiney/Pirker*, AK, Art. 9, Rn. 36.

<sup>430</sup> *Epiney/Pirker*, AK, Art. 9, Rn. 36 m. w. N.

sein, da § 42 Abs. 2 VwGO i. V. m. § 45 StVO ein solches Kriterium darstellen könnte.

Art. 9 Abs. 3 AK soll angesichts seines weiten Anwendungsbereichs implizieren, dass innerstaatliche Rechtsschutzmöglichkeiten in der Regel seinen Anforderungen genügen.<sup>431</sup> Ein auf die Lärminderungsplanung nach §§ 47a ff. BImSchG bezogener Rechtsanspruch wird jedenfalls vor dem Hintergrund fehlender umgebungslärmbezogener Grenzwerte in der ULR bzw. den nationalen Umsetzungsnormen verneint.<sup>432</sup>

Allerdings wird nicht nur eine allgemeine Beschränkung des Gerichtszugangs im Recht der Lärminderungsplanung auf Grenzwertüberschreitungen in Zweifel gezogen<sup>433</sup>, Grenzwerte seien nicht alleiniger Maßstab der Lärmaktionsplanung, deren Prioritäten sich gem. Art. 8 Abs. 1 S 2 der ULR auch „auf Grund anderer Kriterien ergeben“ können.<sup>434</sup> Auch das ACCC mahnt in ständiger Praxis (auch gegenüber Deutschland) Erleichterungen beim Gerichtszugang auch von Individualpersonen an.<sup>435</sup>

Wenngleich für eine unmittelbare Anwendung der AK wenig spricht, erscheint die Rechtsentwicklung in diesem Punkt noch nicht abgeschlossen. Im Lichte der rechtsschutzfreundlichen Konzeption der AK ist das mitgliedersstaatliche Recht jedenfalls entsprechend völkerrechtsfreundlich auszulegen. Ob dies für Umsetzungsansprüche aus einer Lärmaktionsplanung gegenüber unionsrechtlichen Anforderungen qualitative Weiterungen birgt, darf bezweifelt werden.

### 3.3. Zwischenergebnis

#### 3.3.1. Lärmaktionsplanerisch definierte Zumutbarkeitsschwelle

Es widerspricht nicht der ständigen Rechtsprechung des BVerwG zu § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO, wenn das unionsrechtlich determinierte Lärminderungsrecht die Kriterien für die anspruchsauslösende Unzumutbarkeit örtlichen Lärms vorgibt. Im Wege der Lärmaktionsplanung überplante Gebiete müssen sich notwendigerweise von nicht überplanten Gebieten abheben, um die Richtlinieneffektivität zu sichern. Dies hat Auswirkungen auf den nach nationalen Kriterien ausgestalteten Rechtsschutz, wenn sich dessen Gewährung über eine Zumutbarkeitsschwelle zumindest auch an der akustischen Qualität des Gebiets orientiert.

---

<sup>431</sup> *Epiney/Pirker*, AK, Art. 9, Rn. 36.

<sup>432</sup> HessVGH, Urt. v. 26.10.2017 – 9 C 873/15.T –, juris, Rn. 24, 28 f.

<sup>433</sup> *Klinger/Douhaire* in: Appel/Ohms/Saurer, § 47d BImSchG, Rn. 56.

<sup>434</sup> *Engel*, NVwZ 2010, 1191, 1193.

<sup>435</sup> Vgl. UNECE, Übersicht der Mitteilungen des ACCC, <https://www.unece.org/env/pp/cc/com.html>.

### 3.3.2. Zweckmäßigkeit dieser Auslegung

Im Einklang mit der vorbenannten Rechtsauffassung von Teilen der Literatur kann aus dem Optimierungsansatz der ULR abgelesen werden, dass der Richtliniengeber dem nationalen Gesetzgeber vorgibt, dem Plangeber zu ermöglichen, nicht nur „weiche“, sondern auch „harte“ Maßnahmen einplanen zu können, um den Richtlinienzweck zu erreichen (praktische Wirksamkeit der Maßnahmen) und nicht zu vereiteln (Effektivitätsgrundsatz). Da eine (gerichtliche) Durchsetzbarkeit den „Härtegrad“ einer Maßnahme entscheidend stärkt, dürfte ein LAP bereichsspezifisch (z. B. Straßenverkehr) auch einklagbare oder auf anderem Wege mit Hoheitsgewalt durchsetzbare Maßnahmen vorsehen müssen. Innerhalb eines zwischen planender und ausführender Behörde trennenden geteilten Zuständigkeitsmodells kann dies durch Klage- oder Weisungsrechte der planaufstellenden Behörde erfolgen.

Da die ULR schwerpunktmäßig aber das Management eines Umweltproblems regelt, zu dessen Wirkungen vorwiegend natürliche Personen in den Blick der Forschung genommen wurden und überdies den Schutz der menschlichen Gesundheit in den Mittelpunkt der Richtlinien stellt, wäre es abwegig, den Rechtsschutz auf Maßnahmenumsetzung ausschließlich beim Plangeber zu belassen. Ihn ergänzend nur bei Umweltverbänden einzuräumen, würde dem Gesundheitsschutzinteresse des Richtliniengebers nicht gerecht. Zwar ist der „Schutz der menschlichen Gesundheit“ auch ein öffentliches Interesse und findet sich als gemeinnütziger Zweck gem. § 52 Abs. 2 Nr. 3 AO in den Satzungen anerkannter Umweltverbände wieder,<sup>436</sup> ob Rechtsschutzmöglichkeiten von Umweltverbänden allein ausreichen, die Wirksamkeit von Lärmaktionsplänen zu gewährleisten, muss aufgrund der bundesweit großen Anzahl von Lärmaktionsplänen jedoch verneint werden.

---

<sup>436</sup> Vgl. etwa „öffentliche Gesundheitspflege“ in DUH, Satzung (2019), § 2 Abs. 2 Buchst. i.

## 4. Ansprüche klagebefugter Umweltverbände

### 4.1. Rechtslage nach Anpassung des UmwRG an unionsrechtliche Vorgaben

#### 4.1.1. Vorüberlegungen

##### 4.1.1.1. Gerichtszugang in Umweltangelegenheiten

Der Gerichtszugang von Umweltverbänden in Umweltangelegenheiten bestimmt sich nach den Vorgaben des UmwRG (als gesetzlich anderer Bestimmung i. S. d. § 42 Abs. 2 Hs. 1 VwGO) in Umsetzung der Richtlinie 2003/35/EG und der Vorgaben der AK.<sup>437</sup> Voraussetzung für eine Klagebefugnis nach UmwRG ist eine Anerkennung des Umweltverbands nach § 3 UmwRG. Der deutsche Gesetzgeber hat eine katalogartige Umschreibung zulässiger Verbandsklagegegenstände gewählt (§ 1 Abs. 1 UmwRG).

Ob das UmwRG wenigstens in jüngster Fassung, hier u. a. die auch für diese Untersuchung bedeutsame katalogartige Bestimmung zulässiger Klagegegenstände des deutschen Gesetzgebers in § 1 Abs. 1 UmwRG und die zusätzlichen Rechtsbehelfsanforderungen des § 2 UmwRG, unions- und völkerrechtskonform ist, wird bezweifelt.<sup>438</sup> Für die vorliegende Untersuchung bleibt diese Frage nur dann unbeachtlich, wenn eine Durchsetzbarkeit von Maßnahmen nach § 45 StVO aus sämtlichen Erscheinungsformen kommunaler Lärmaktionsplänen in Anwendung des UmwRG gewährleistet ist.

Für das Recht der Lärminderungsplanung sah das UmwRG in alter Fassung kein Klagerecht vor. Die Wannsee-Rechtsprechung des BVerwG aus 2014 hatte Umweltverbänden auch ein von der Klagebefugnis einer natürlichen Person abgeleitetes, prokuratorisches Klagerecht verwehrt. Zu diesem Ergebnis gelangte es deshalb, weil es Individualklägern ebenfalls eine Klagebefugnis aufgrund der seiner Ansicht nach nicht unbedingten und nicht hinreichend genauen – und damit nicht unmittelbar anwendbaren – Richtlinienbestimmung in Art. 8 Abs. 1 ULR absprach.<sup>439</sup> Diese Rechtsprechung jedenfalls dann keinen Bestand mehr, sofern Maßnahmen aus Lärmaktionsplänen bereits vom UmwRG in aktueller Fassung erfasst sind.<sup>440</sup>

---

<sup>437</sup> Die *naturschutzrechtliche* Verbandsklage nach BNatSchG wird in dieser Untersuchung nicht behandelt.

<sup>438</sup> *Franzius* in: Schink/Reidt/Mitschang, vor § 1 UmwRG, Rn. 9, § 1 UmwRG, Rn. 4, § 2 UmwRG, Rn. 6, jeweils m. w. N.

<sup>439</sup> BVerwG, Urt. v. 12.11.2014 – 4 C 34.13 –, juris, Rn. 23 f.

<sup>440</sup> Ebenso *Jarass*, § 47d BImSchG, Rn. 25.

#### 4.1.1.2. Strukturelle Vergleichbarkeit des Rechtsschutzes im Recht der Lärminderungsplanung mit dem im Recht der Luftreinhalteplanung

Die rechtswissenschaftliche Untersuchung von Verbandsklagerechten mit Bezug zum Recht der Luftreinhalteplanung ist angesichts der umfangreich hierzu ergangenen Rechtsprechung deutlich weiter fortgeschritten als im Lärminderungsrecht. Die ausdrückliche Nennung der Lärmaktionspläne in der durch das UmwRG in Bezug genommenen Anlage 5 UVPG – zumal an erster Stelle der Ziff. 2 noch vor den Luftreinhalteplänen (!) – könnte jedoch für einen grundsätzlichen Gleichlauf von Lärm- und Luftreinhalteplänen im Anwendungsbereich des UmwRG sprechen.

Entscheidend für die Betrachtung unter Rechtsbehelfsaspekten ist die vergleichbare Rechtsform der Pläne<sup>441</sup>, aber auch ihre Managementfunktion. Die fachliche Diskussion ist hier im Grunde dieselbe.

Unbeachtlich ist für den Vergleich indes, ob Luftreinhalteplänen oder § 47 BImSchG infolge unionsrechtlicher Grenzwerte drittschützende Funktion zukommt.<sup>442</sup> Eine Vergleichbarkeit in diesem Punkt stößt wegen fehlender entsprechender EU-Grenzwerte<sup>443</sup> für die Lärminderungsplanung und des Fehlens konkreter auf die Erreichung eines festgelegten Ergebnisses bezogener Handlungspflichten<sup>444</sup> in der ULR im Unterschied zu den Luftreinhalterichtlinien 96/62/EG (mittlerweile aufgehoben) und 2008/50/EG auf größeren Widerstand.

Es geht bei der Frage der Auswirkungen einer möglichen oder auszuschließenden SUP-Pflicht aber nur um die eine vergleichbare „Umweltwirkung“ des Plans, an die der Gesetzgeber ggf. Rechtsfolgen knüpfen wollte. Nicht jedoch sollte nach der Art der behandelten Immissionen unterschieden werden. Ein anderes Ergebnis wäre mit dem Regelungsgedanken des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 u. 6 UmwRG unter Berücksichtigung der vom EuGH vorgegebenen Maßstäbe<sup>445</sup> nicht vereinbar. Diese Norm dient der Umsetzung des Art. 9 Abs. 3 AK das gesamte innerstaatliche (auch implementierte unionsrechtliche) Umweltrecht erfasst<sup>446</sup>

---

<sup>441</sup> vgl. zur Rechtsform von Lärmaktionsplänen oben, zu der von Luftreinhalteplänen *Jarass*, § 47 BImSchG, Rn. 63; ebenso und auch zu ihrer Funktion *Hansmann/Röckinghausen* in: LR, § 47 BImSchG, Rn. 7 u 29d.

<sup>442</sup> *Köck* in: BeckOK UR, BImSchG, § 47 Rn. 20-23, *Hansmann/Röckinghausen* in: LR, § 47 BImSchG, Rn. 29e, 29f; *Jarass*, § 47 BImSchG, Rn. 64.

<sup>443</sup> BVerwG, Beschl. v. 07.01.2019 – 7 B 16.18 –, juris, Rn. 10 u. 12 m. w. N.

<sup>444</sup> BVerwG, Urt. v. 28.11.2019 – 7 C 2.18 –, juris, Rn.22.

<sup>445</sup> Insb. EuGH Urt. v. 08.03.2011 – Rs. C-240/09 –, juris; Urt. v. 20.12.2017 – Rs. C-664/15 –, juris.

<sup>446</sup> Vgl. *Epiney/Pirker*, AK, Art. 9., Rn. 35 zum Anwendungsbereich.

Die untersuchte Rechtsprechung orientierte sich ebenfalls nicht an der konkreten Immissionsart. Soweit auf die Maßgeblichkeit der Rechtsprechung des BVerwG für den Gesetzgeberwillen abgestellt wird, gilt zu beachten, dass das BVerwG hier zwar am Beispiel des Luftreinhalteplans entschieden hat, jedoch Unionsrecht zur Geltung verhelfen wollte. Im Unterschied zur Klagebefugnis lärm betroffener Bürger\_innen ist gibt es keine BVerwG-Entscheidung, die Umweltverbänden in Abgrenzung zum Urteil aus 2013 eine Klagebefugnis abgesprochen hat, weil es sich anstelle eines Luftreinhalteplans um einen LAP gehandelt hat. Vielmehr kann die jüngste BVerwG-Rechtsprechung wohl als Abgrenzung verstanden werden, wonach zwar nicht lärm betroffenen Bürger\_innen, wohl aber den nach UmwRG privilegierten Verbänden ein Klagerecht zustehe.<sup>447</sup>

Angesichts des eindeutigen und unmissverständlichen Wortlauts der durch § 1 Abs. 1 S.1 Nr. 4 UmwRG in Bezug genommenen Anlage 5 UVP, die numerisch Lärmaktionspläne ins Auge springend sogar vor den Luftreinhalteplänen nennt, hätte der Gesetzgeber eine Ausnahme für Lärmaktionspläne oder eine sonstige Sonderregelung treffen müssen, wenn er diese – was den Anwendungsbereich und die sonstigen Rechtsschutzkriterien des UmwRG betrifft – gegenüber Luftreinhalteplänen nicht in gleicher Weise hätte behandeln wollen.

#### **4.1.2 Maßnahmen nach § 45 StVO als geeigneter Klagegegenstand**

##### *4.1.2.1. Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 6, S. 2 UmwRG*

Fraglich ist zunächst, ob Maßnahmen der Straßenverkehrsbehörde nach § 45 StVO auf Grundlage eines LAP überhaupt in den Anwendungsbereich des UmwRG fallen.

Ein Anspruch auf straßenverkehrsbehördliches Einschreiten zur Umsetzung einer lärmaktionsplanerisch vorgegebenen Maßnahme richtet sich, da es sich um eine Verpflichtungssituation handelt, nach § 1 Abs. 1 S. 2 UmwRG. Hiernach müsste entgegen geltenden Rechtsvorschriften keine Entscheidung im Sinne des § 1 Abs. 1 S. 1 UmwRG getroffen worden sein. Da es vorliegend nicht das Unterlassen vorhabenbezogener Entscheidungen im Sinne der § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 bis 5 UmwRG geht, kommt nur ein Unterlassen eines Verwaltungsakts gem. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 UmwRG in Frage. Beim Einschreiten der Straßenverkehrsbehörde nach § 45 StVO in Umsetzung eines Lärmaktionsplans muss es sich daher um einen Verwaltungsakt über Überwachungs- oder Aufsichtsmaßnahmen zur Umsetzung oder Durchführung von Ent-

---

<sup>447</sup> BVerwG, Urt. v. 28.11.2019 – 7 C 2.18 –, juris, Rn.12 u 14.

scheidungen nach den Nummern 1 bis 5, die der Einhaltung umweltbezogener Rechtsvorschriften des Bundesrechts, des Landesrechts oder unmittelbar geltender Rechtsakte der Europäischen Union dienen, handeln.

§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 UmwRG setzt also zunächst voraus, dass eine Entscheidung i. S. d. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 bis 5 vorliegt. Für Lärmaktionspläne ist nur an eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG zu denken. Lärmaktionspläne müssten daher Pläne oder Programme i. S. v. § 2 Absatz 7 UVPG und im Sinne der entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften sein, für die entweder nach Anlage 5 zum UVPG oder nach landesrechtlichen Vorschriften eine Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung bestehen *kann* und über deren Annahme nicht durch formelles Gesetz entschieden wird (vgl. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG).

In Anwendung der Anlage 5 UVPG können grundsätzlich auch Lärmaktionspläne in den Anwendungsbereich der Nr. 4 fallen<sup>448</sup>. Hierfür spricht neben dem Wortlaut auch die erläuterte Vergleichbarkeit mit Luftreinhalteplänen. Die höchstrichterliche Rechtsprechung fasst das ebenfalls gebietsschutzbezogene Immissionsschutzinstrument der Luftreinhaltepläne unter die Nr. 4.<sup>449</sup> Dieser Auffassung folgt auch die Kommentarliteratur.<sup>450</sup> Dies erlaubt eine entsprechende Anwendung der für § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG für Luftreinhaltepläne getroffenen Kriterien der Rechtsprechung auf Lärmaktionspläne.

Diese geht für die Frage der Eröffnung des Anwendungsbereichs des UmwRG zunächst von der bloßen Möglichkeit einer SUP-Pflicht aus. Eine restriktive Lesart gegen den Wortlaut der Vorschrift im Sinne einer tatsächlich erforderlichen SUP-Pflicht würde nicht überzeugen, vielmehr kommt es nach dem ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers<sup>451</sup> („bestehen kann“), der hierbei der Rechtsprechung des BVerwG aus 2013 folgt<sup>452</sup>, bei Luftreinhalteplänen nur auf die *Möglichkeit* einer SUP-Pflicht an. Mittlerweile ist in der Rechtsprechung geklärt, dass dies für Zulässigkeit<sup>453</sup> und Begründetheit<sup>454</sup> einer Klage gleichermaßen gelten soll.

Nachdem geklärt werden konnte, dass ein (auch nur potentiell SUP-pflichtiger) LAP grundsätzlich in den Anwendungsbereich des UmwRG fällt und seine Umsetzung daher nach Maß-

---

<sup>448</sup> Ebenso *Klinger*, ZUR 2019, 97, 101, 101; *ders.* ZUR 2018, 272, 276.

<sup>449</sup> Zuletzt BVerwG, Urt. v. 27. Februar 2020 – 7 C 3.19 –, juris, Rn. 22.

<sup>450</sup> *Franzius* in: Schink/Reidt/Mitschang, § 1 UmwRG, Rn. 22.

<sup>451</sup> BT-Drs. 18/9526, 23 f., 33.

<sup>452</sup> BVerwG, Urt. v. 05.09.2013 – 7 C 21.12 –, juris.

<sup>453</sup> Nur für die Begründetheit offenlassend bereits HessVGH, Beschl. v. 17.12.2018 – 9 A 2037/18.Z –, juris, Rn. 46.

<sup>454</sup> Allgemein und ohne Erfordernis einer Prüfung der Möglichkeit einer Rahmensetzung VGH BW, Urt. v. 18.03.2019 – 10 S 1977/18 –, juris, Rn. 24; so nun auch ausdrücklich BVerwG, Urt. v. 27.2.2020 – 7 C 3.19 –, juris, Rn. 24.

gabe des Fachrechts (Ermessensreduzierung, s.o.) eingeklagt werden kann, geht es im Folgenden um weitere Detailfragen des Gerichtszugangs, die für die kleinteiligere Lärmaktionsplanung von größerer Bedeutung sind als für die großräumigere Luftreinhalteplanung.

#### 4.1.2.2. *Ausnahme für Maßnahmen aus nicht potentiell rahmensetzender Lärmaktionsplänen?*

So ist fraglich, ob § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG durch die Bezugnahme auf die Anlage 5 (Ziff. 2.1) UVPG Lärmaktionspläne ausklammert, bei denen von vorneherein *nicht einmal die Möglichkeit* einer SUP-Pflicht bestehen kann, weil sie nach Art und Lage *unter keinen Umständen* einen Rahmen i. S. d. § 35 Abs. 2 u. 3 UVPG für (jedenfalls sonstige) Vorhaben setzen können.<sup>455</sup> Dies hätte zur Folge, dass Maßnahmen aus solchen Lärmaktionsplänen infolge der zwingenden Bezugnahme von § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 UmwRG auf Nr. 4 nicht einklagbar wären.<sup>456</sup>

Maßstab der Unionsrechtskonformität von Verbandsklagerechten ist – klargestellt durch den EuGH<sup>457</sup> – jedoch auch Art. 9 Abs. 3 AK. Nach Art. 9 Abs. 3 AK stellt jede Vertragspartei

„[z]usätzlich und unbeschadet der in den Absätzen 1 und 2 genannten Überprüfungsverfahren (...) sicher, daß Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen.“

Art. 9 Abs. 3 AK erfasst ihrem Wortlaut nach (im Unterschied zu Art. 9 Abs. 2 AK) auch Umweltfachpläne ohne Möglichkeit einer SUP-Pflicht (sowie Umsetzungsrechtsakte i. S. d. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr.6 UmwRG). Dieses sich aus dem offensichtlichen Aarhus-Dilemma des UmwRG

<sup>455</sup> Gem. § 35 Abs. 2 S. 1 UVPG ist bei nicht unter § 35 Abs.1 UVPG fallenden Plänen und Programmen eine Strategische Umweltprüfung nur dann durchzuführen, wenn sie für die Entscheidung über die Zulässigkeit von in der Anlage 1 aufgeführten oder anderen Vorhaben einen Rahmen setzen und nach einer Vorprüfung im Einzelfall i. S. v. § 35 Abs. 4 UVPG voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben. Gem. §. 35 Abs. 3 UVPG setzen Pläne und Programme einen Rahmen für die Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben, wenn sie Festlegungen mit Bedeutung für spätere Zulassungsentscheidungen, insbesondere zum Bedarf, zur Größe, zum Standort, zur Beschaffenheit, zu Betriebsbedingungen von Vorhaben oder zur Inanspruchnahme von Ressourcen, enthalten.

<sup>456</sup> § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 UmwRG erfasst – ungeachtet einer noch zu klärenden Unionsrechtskonformität des UmwRG in aktueller Fassung, die nicht Gegenstand dieser Ausarbeitung sein kann – keine selbständigen Aufsichts- oder Überwachungsmaßnahmen, sondern diese müssen „zur Umsetzung oder Durchführung von Entscheidungen nach den Nummern 1 bis 5“ ergehen, Fellenberg/Schiller in: LR, § 1 UmwRG, Rn. 120 f.

<sup>457</sup> EuGH, Urt. v. 8.03.2011 – Rs. C-240/09 –, juris.



erneut ergebene Problem hat das OVG NRW<sup>458</sup> in Bezug auf Luftreinhaltepläne – und wie eingangs dargestellt insofern für Lärmaktionspläne deckungsgleich – erkannt und innerhalb dreier selbständig tragender Begründungssäulen versucht zu lösen:

Für die Frage der Zulässigkeit eines Rechtsbehelfs hat es OVG NRW unter Vergleich des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG (betrifft dies Rechtsbehelfszulässigkeit) mit § 2 Abs. 4 S. 2 UmwRG (betrifft die Rechtsbehelfsbegründetheit) normsystematisch und wortlautgemäß zunächst als ausreichend erachtet, dass für die Zulässigkeit die Möglichkeit einer Rahmensetzung nicht „offensichtlich“ ausgeschlossen ist. Dieses Ergebnis stützt das Gericht mit einem Verweis auf die Gesetzesmaterialien,<sup>459</sup> in denen die Frage der Rahmensetzung nach Ansicht des Gerichts ebenfalls Gegenstand der Begründetheitsprüfung ist.<sup>460</sup>

Hierbei belässt es das Gericht jedoch nicht, sondern entwickelt das Recht in bedeutender Weise weiter. Soweit § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG auf Luftreinhaltepläne infolge einer fehlenden Möglichkeit einer SUP-Pflicht nicht unmittelbar anwendbar ist, müsse er wegen Vorliegens einer planwidrigen Regelungslücke analog angewandt werden, um entsprechende Pläne zum tauglichen Gegenstand eines Rechtsbehelfs zu machen. Der Gesetzgeber habe, wie sich aus den Gesetzesmaterialien ergebe, mit der Änderung des UmwRG der Entscheidung des BVerwG, wonach § 47 Abs. 1 BImSchG bei der gebotenen Auslegung anhand unionsrechtlicher Vorgaben einem anerkannten Umweltverband eigene Rechte i. S. v. § 42 Abs. 2 VwGO gewähre, Rechnung tragen sowie die vollständige Umsetzung des Art. 9 Abs. 3 der AK verfolgt. Er sollte sämtliche Luftreinhaltepläne in den Anwendungsbereich des neugefassten UmwRG inkludieren. Dass nur SUP-pflichtige Luftreinhaltepläne oder solche „bei denen dies hinreichend konkret möglich ist“<sup>461</sup> von § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG erfasst seien, bliebe „hinter dem ausdrücklichen Regelungswillen des Gesetzgebers zurück.“<sup>462</sup> Das BVerwG habe

„weder die Zulässigkeit noch die Begründetheit des Rechtsbehelfs davon abhängig gemacht, ob für den streitgegenständlichen Luftreinhalteplan eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung bestehen kann bzw. besteht.“<sup>463</sup>

Zudem spricht nach Ansicht des OVG NRW für eine analoge Anwendung des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG auch die dem § 47 Abs. 1 BImSchG ähnelnde erstinstanzliche Zuständigkeit des OVG nach § 7 Abs. 2 S. 1 UmwRG für Planungsentscheidungen. Prognostische Unsicherheiten bzgl. der

---

<sup>458</sup> Anschluss HmbgOVG, Urt. v. 29.11.2019 – 1 E 23/18 –, juris, Rn. 82; zustimmende Bezugnahme auch bei VGH BW, Urt. v. 18.03.2019 – 10 S 1977/18 –, juris, Rn. 24.

<sup>459</sup> BT-Drs. 18/9526, 33

<sup>460</sup> BT-Drs. 18/9526, 1, 24, 31 ff, 35.

<sup>461</sup> OVG NRW, Urt. v. 31.07.2019 – 8 A 2851/18 –, juris, Rn. 42.

<sup>462</sup> OVG NRW, Urt. v. 31.07.2019 – 8 A 2851/18 –, juris, Rn. 42.

<sup>463</sup> OVG NRW, Urt. v. 31.07.2019 – 8 A 2851/18 –, juris, Rn. 49.

Rahmensetzung eines Plans und der damit verbundenen Möglichkeit einer SUP-Pflicht sollen nach Ansicht des OVG NRW nicht zuständigkeitsscheidend sein. Die Planwidrigkeit der Regelungslücke sieht das OVG in der oben beschriebenen ausdrücklichen Regelungsabsicht des Gesetzgebers begründet, die im Gesetzeswortlaut aber „so nicht zum Ausdruck komm. E.“<sup>464</sup> Das OVG NRW sieht das UmwRG in aktueller Fassung offensichtlich nicht als abschließende Regelung.

Das BVerwG hat die Bedenken des OVG NRW aufgegriffen und die bloße Möglichkeit einer SUP-Pflicht in aller Deutlichkeit für die Begründetheit einer Klage als ausreichend angesehen. Für die Frage der Zulässigkeit reicht die rechtlich formale grundsätzliche Möglichkeit einer SUP-Pflicht nach Anlage 5 UVPG<sup>465</sup>. Für die Frage der Begründetheit nimmt das BVerwG – die Rechtsprechung des OVG NRW durch eine klassische Auslegungsmethode insofern formvollendend – eine teleologische Reduktion des § 2 Abs. 4 S. 2 UmwRG vor. Den hierdurch eingeschränkten Begründetheitsmaßstab, der eine SUP-Pflicht des Planes nicht weiter vorsieht, begründet das BVerwG wie bereits das OVG NRW mit dem anderenfalls unbeabsichtigten Zurückstehen des Wortlauts hinter der gesetzgeberischen Regelungsabsicht. Dieser habe die durch den BVerwG zuvor klargestellten unionsrechtlichen Vorgaben umsetzen wollen.<sup>466</sup> Allerdings musste sich das BVerwG, das einen Fall eines potentiell UVP-pflichtigen Luftreinhalteplans vor dem VGH BW zu beurteilen hatte, *nicht* festlegen, ob (Luftreinhalte -) Pläne, die nach Art und Lage *überhaupt keinen Rahmen* setzen können, in den Anwendungsbereich des UmwRG fallen.

Die Möglichkeit einer Rahmensetzung setzt voraus, dass UVP-Vorhaben im Geltungsbereich eines LAP nicht auszuschließen sind. Eine offensichtlich fehlende Rahmensetzung für die Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben i. S. d. § 35 Abs. 2 UVPG würde bestimmte Lärmaktionspläne aus dem Anwendungsbereich des UmwRG ausklammern. Zu denken ist hier etwa an Lärmaktionspläne, die allein dem nach der ULR ausdrücklich vorgesehenen Schutz (großflächiger) ruhiger Gebiete auf dem Land dienen, für Vorhabenzulassungen jedoch praktisch bedeutungslos sind. Vorhaben könnten gerade in sensiblen Naturräumen, die prädestiniert für ruhige Gebiete sind,<sup>467</sup> bereits aus anderen rechtlichen Gründen, insb. solchen des BNatSchG oder des WHG (bzw. dessen unionsrechtlicher Vorgaben), gänzlich ausgeschlossen sein. Gleichwohl kann diesen Gebieten eine voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkung nicht abgesprochen werden. Ebenso ist an eine lärmaktionsplanerische Überlagerung

---

<sup>464</sup> OVG NRW, Urt. v. 31.07.2019 – 8 A 2851/18 –, juris, Rn. 53.

<sup>465</sup> BVerwG, Urt. v. 27.2.2020 – 7 C 3.19 –, juris, Rn. 22.

<sup>466</sup> BVerwG, Urt. v. 27.2.2020 – 7 C 3.19 –, juris, Rn. 24.

<sup>467</sup> Vgl. zu dieser Annahme anschaulich EEA, Potential quiet areas in Europe, based on the QSI and Natura 2000 protected sites (Februar 2020), <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/quietness-suitability-index-ysi-3>.

von reinen Wohngebieten zu denken. Innerhalb der Ausnahmen nach § 3 Abs. 2 BauNVO könnte hier ein LAP „anderen Vorhaben“ i. S. d. § 35 Abs. 2 UVPG zwar einen Rahmen setzen, es könnte indes am Kriterium der erheblichen Umweltauswirkung fehlen, weil diese Gebiete bereits bauplanungsrechtlich „vorgezeichnet“ sind.

Man wird von einer Bedeutung für eine spätere Zulassungsentscheidung schon dann ausgehen müssen, wenn er im Rahmen einer Abwägungsentscheidung oder bei der Anwendung von Ermessensvorschriften oder Beurteilungsermächtigungen rechtlich zu berücksichtigen ist.<sup>468</sup> Gleichwohl sind sie weder undenkbar noch muss ihre straßenverkehrsrechtliche Bedeutung hinter (potentiell) rahmensetzenden Lärmaktionsplänen zurückstehen. In der hier untersuchten Frage der straßenverkehrsrechtlichen Bedeutung von Lärmaktionsplänen spielt dessen Vorhabenrelevanz keine Rolle. Zudem ist folgendes anzumerken. Es ist durchaus vorstellbar, dass ein Vorabausschluss von UVP-Vorhaben im Plangebiet nur spekulativer Natur ist<sup>469</sup> – das OVG NRW spricht hier zutreffend von einem „praktisch nicht handhabbaren prognostischen Kriterium“.<sup>470</sup>

Die hieraus resultierende Versagung des Rechtsschutzes ist mit Art. 9 Abs. 3 AK unvereinbar. Denn diese unterscheidet nicht hinsichtlich der Relevanz einer Planungsentscheidung.<sup>471</sup> Der vom OVG NRW und daran anschließend vom VGH BW, vom HmbgOVG und schließlich auch dem BVerwG angenommene Wille des Gesetzgebers, im Rahmen der Änderung des UmwRG im Jahr 2017 den Zugang zu Gericht (in Ansehung des BVerwG-Urteils aus 2013 zum Rechtsschutz von Verbänden im Kontext der Luftreinhalteplanung) völker- und unionsrechtskonform zu erweitern anstatt zu verschmälern,<sup>472</sup> wird nur so zu verstehen sein, dass auch nicht (potentiell) rahmensetzende Lärmaktionspläne Klagegegenstand i. S. d. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 und 6 UmwRG sein können.

Allerdings hilft der „effet utile“ der Richtlinie 2003/35/EG bzw. eine auf diese Richtlinie bezogene Anwendung des Effektivitätsgrundsatzes nicht weiter. Denn in dieser Richtlinie wird der hier maßgebliche Gerichtszugang nach Art. 9 Abs. 3 AK nicht umgesetzt. Rechtsschutz aus einem *nicht* SUP-pflichtigen Plan ist nicht Gegenstand dieser Richtlinie. Der Verordnung Nr.

---

<sup>468</sup> vgl. OVG NRW, Ur. v. 31.07.2019 – 8 A 2851/18 –, juris, Rn. 16 m. w. N.

<sup>469</sup> *Klinger*, ZUR 2019, 97, 101, 101 f.; zuvor bereits krit. zum engen Anwendungsbereich des § 1 UmwRG durch vollständigen Ausschluss von Umweltfachplänen, für die keine SUP durchzuführen ist, *ders.*, NVwZ 2018, 225, 231, 231.

<sup>470</sup> OVG NRW, Ur. v. 31.07.2019 – 8 A 2851/18 –, juris, Rn. 52.

<sup>471</sup> *Klinger*, ZUR 2019, 97, 101, 101 f.

<sup>472</sup> *Bunge*, JuS 2020, 740, 742 unter Verweis auf BT-Drs. 18/9526, 2, 23, 36, auch hier verfolgte man das Ziel einer „1:1“-Implementation; die deutschen Normen sollten also weder hinter den völkerrechtlichen Anforderungen zurückbleiben noch über sie hinausgehen.

1367/2006 zur Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 AK wird zwar Indizwirkung im Sinne einer Gleichbehandlung unionsrechtlicher Sachverhalte durch Unions- und mitgliedstaatliche Organe zu kommen,<sup>473</sup> sie bindet jedoch nur die Organe der Union.

Letztlich wird man in Anwendung der Maßstäbe des EuGH<sup>474</sup> jedoch verlangen müssen, dass Umweltverbänden ein Klagerecht auch dann eingeräumt wird, wenn eine Rahmensetzung des LAP ausgeschlossen werden kann. Ob es für die Gewährung von Rechtsschutz auf eine unmittelbare Wirkung des Art. 9 Abs. 3 AK<sup>475</sup> im Rechtssinne ankommt, ist dabei näher zu untersuchen. Zwar obliegt, soweit eine unionsrechtliche Regelung fehlt, den Mitgliedstaaten die Umsetzung der AK unter Berücksichtigung des Äquivalenz- und Effektivitätsgrundsatzes,<sup>476</sup> dies betrifft angesichts des unmissverständlichen Wortlauts von Art. 9 Abs. 3 AK jedoch nur die Verfahrensmodalitäten,<sup>477</sup> indes nicht die Entscheidung über das „Ob“ eines Gerichtszugangs. Nach der Rechtsprechung des EuGH sind die Mitgliedstaaten für den wirksamen Schutz unionsrechtlich vermittelter Rechte durch Gerichtszugangsregelungen verantwortlich<sup>478</sup> – so auch im Rahmen der Umsetzung der AK.<sup>479</sup> Der EuGH fordert für unionsrechtliche Sachverhalte eine weitmöglichst im Einklang mit der Zielsetzung des Art. 9 Abs. 3 AK und dem Ziel eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes für die durch Unionsrecht geschützten Rechte stehende Auslegung des nationalen Verwaltungsprozessrechts.<sup>480</sup>

Der EuGH wurde 2017<sup>481</sup> und – bestätigend – 2019<sup>482</sup> sogar noch deutlicher: Um die praktische Wirksamkeit („*effet utile*“) von Art. 9 Abs. 3 AK und Art. 47 Grundrechte-Charta, die für Umweltverbände einen effektiven Gerichtszugang bei im Widerspruch zu Unionsrecht stehenden Handlungen oder Unterlassungen verlangen, muss entgegenstehendes mitgliedstaatliches Recht unangewendet bleiben, sofern eine unionsrechtskonforme Auslegung nicht möglich ist.

Beachtlich ist die Grundsätzlichkeit, aus der heraus der EuGH auch für nicht umgesetztes Völkerrecht (!) unter Bezugnahme auf seine frühere Rechtsprechung<sup>483</sup> argumentiert,<sup>484</sup> wo-

---

<sup>473</sup> Vgl. EuGH, Urt. v. 08.03.2011 – Rs. C-240/09 –, juris, Rn. 42.

<sup>474</sup> Hierzu EuGH, Urt. v. 08.03.2011 – Rs. C-240/09 –, juris.

<sup>475</sup> Noch ablehnend EuGH, Urt. v. 08.03.2011 – Rs. C-240/09 –, juris, Rn. 44 f. vgl. zur sich nach altem Recht noch deutlicher stellenden Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit der AK vor dem Hintergrund von § 42 Abs. 2 VwGO auch sehr krit. NdsOVG, Beschl. v. 21.06.2016 –12 LA 74/15 –, juris, Rn. 6 f.

<sup>476</sup> EuGH, Urt. v. 08.03.2011 – Rs. C-240/09 –, juris, Rn. 48.

<sup>477</sup> EuGH, Urt. v. 08.03.2011 – Rs. C-240/09 –, juris, Rn. 47 f.

<sup>478</sup> EuGH, Urt. v. 08.03.2011 – Rs. C-240/09 –, juris, Rn. 47 unter Verweis auf u. a. Urt. v. 15.04.2008 – Rs. C-268/06 –, juris, Rn. 44 u. 45.

<sup>479</sup> EuGH, Urt. v. 08.03.2011 – Rs. C-240/09 –, juris, Rn. 49 ff.

<sup>480</sup> EuGH, Urt. v. 08.03.2011 – Rs. C-240/09 –, juris., Rn. 52, 50 f.

<sup>481</sup> EuGH, Urt. v. 20.12.2017 – Rs. C-664/15.

<sup>482</sup> EuGH, Urt. v. 03.10.2019 – Rs. C-197/18 –, juris, Rn. 33, 34.

<sup>483</sup> EuGH, Urt. v. 09.03.1978 – Rs 106/77 –, juris.

<sup>484</sup> Vgl. hierzu *Klinger*, NVwZ 2018, 225, 231, 231 f.

nach die volle Wirksamkeit von Art. 9 Abs. 3 AK und Art. 47 EU-Grundrechte-Charta hier durch Nichtanwendung entgegenstehenden nationalen Rechts erlangt werden kann,

„ohne dass es die vorherige Beseitigung dieser Vorschrift auf gesetzgeberischem Weg oder durch irgendein anderes verfassungsrechtliches Verfahren beantragen oder abwarten müsste.“<sup>485</sup>

Diesen Grundsatz hatte der EuGH für die unmittelbare Anwendung von Unionsrecht aufgestellt. Er wird in der jüngsten höchst- und obergerichtlichen Rechtsprechung zum gebietsbezogenen Immissionsschutzinstrument der Luftreinhalteplanung<sup>486</sup> und in der jüngsten höchstrichterlichen Rechtsprechung zu § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG<sup>487</sup> bemerkenswerterweise anspruchsbegründend aufgegriffen. Durch seine Bezugnahme auf diesen Grundsatz bei der Vereinbarkeitsprüfung mitgliedstaatlichen Rechts mit der AK räumt der EuGH dieser letztlich eine zumindest „faktische unmittelbare Wirkung“<sup>488</sup> ein – einer Erkenntnis, der sich der EuGH 2011<sup>489</sup> noch ausdrücklich verwehrt hat Infolge der Verknüpfung des „effet utile“ der seitens der Union für ihre Organe umgesetzten Spezialregelung des Gerichtszugangs in Umweltangelegenheiten in Art. 9 Abs. 3 AK mit dem des EU-Grundrechts auf (effektiven) Gerichtszugang in Art. 47 EU-Grundrechte-Charta ist dies jedoch konsequent. Eine Ratifizierung der AK durch die EU wäre schließlich im Falle eines Widerspruchs zum Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz vor Gericht nie erfolgt.

Während nach dem Urteil des EuGH 2011 („Slowakischer Braunbär I“)<sup>490</sup> noch sachverhaltsbedingt Restzweifel bestanden, ob ein nach mitgliedstaatlichem Verwaltungsprozessrecht bestehendes Erfordernis einer subjektiven Rechtsverletzung ggf. dennoch vereinbar mit Art. 9 Abs. 3 AK sein könnte, war Gegenstand des EuGH-Verfahrens 2017 („Protect“)<sup>491</sup> ein objektiver Verstoß gegen Art. 4 Absatz 1 Buchst. a der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG. Die Klägerpartei im mitgliedstaatlichen Rechtsstreit, der der Vorlagefrage zugrunde lag, berief sich auf ein rechtliches Interesse an der Einhaltung der umweltrechtlichen Bestimmungen der

---

<sup>485</sup> EuGH, Urt. v. 20.12.2017 – Rs. C-664/15 –, juris, Rn. 56 f.

<sup>486</sup> VGH BW, Urt. v. 29.11.2019 – 10 S 2741/18 –, juris, Rn. 74, HessVGH, Urt. v. 10.12.2019 – 9 A 2691/18 –, juris, Rn. 80; BVerwG, Urt. v. 27.02.2018 – 7 C 30.17 –, juris, Rn. 36.

<sup>487</sup> BVerwG, Urt. v. 19.12.2019 – 7 C 28.18 –, juris, Rn. 25.

<sup>488</sup> Klinger, NVwZ 2018, 225, 231, 232; a. A. BVerwG, Urt. v. 28.11.2019 – 7 C 2.18 –, juris, Rn. 13, stellvertretend für einen Teil der Instanzengerichte VG SH, Beschl. v. 20.11.2019 – 3 A 113/18 –, juris, Rn. 38, das zwar weiterhin darauf abstellt, dass die Anwendbarkeit der AK vom Erlass weiterer Rechtsakte durch die Mitgliedsstaaten abhängt, dem EuGH aber mehrere Fragen zur Unionskonformität des UmwRG vorgelegt hat, s. Verfahren EuGH - C-873/19 (anhängig); hingegen differenzierend: HmbGOVG, Urt. v. 08.04.2019 – 1 Bf 200/15 –, juris, Rn. 106 f. und BayVGH, Beschl. v. 08.10.2020 – 2 ZB 19.449 –, juris, Rn. 6 (weiterhin nur für Normenkontrollklage unmittelbare Wirkung der AK).

<sup>489</sup> EuGH, Urt. v. 08.03.2011 – Rs. C-240/09 –, juris.

<sup>490</sup> EuGH, Urt. v. 08.03.2011 – Rs. C-240/09 –, juris.

<sup>491</sup> EuGH Urt. v. 20.12.2017 – Rs. C-664/15 –, juris.

Union; ihr käme eine Parteistellung als Klägerin aus Art. 2 Abs. 4 u. 5, Art. 9 Abs. 3 AK zu. Der EuGH erkennt ihr diese zu. Durch das Ineinandergreifen des „effet utile“ von AK und der EU-Grundrechte-Charta gelangt der EuGH nunmehr in deutlicher Klarheit zu dem Ergebnis, dass klagebefugten Umweltverbänden die Möglichkeit einzuräumen ist, objektives Unionsumweltrecht gerichtlich durchzusetzen.<sup>492</sup>

Das bereits 2011 durch den EuGH<sup>493</sup> etablierte unionsrechtlich vermittelte Recht der Umweltverbände ist also das umfassende Recht auf gerichtliche Durchsetzung der Einhaltung des Umweltrechts der Union. Art. 9 Abs. 3 AK schreibt ein Anfechtungsrecht gegen Handlungen und begangene Unterlassungen unter Verstoß gegen umweltbezogenes nationale Recht vor (auch umgesetztes Unionsrecht) „zusätzlich und unbeschadet der in den Absätzen 1 und 2 genannten Überprüfungsverfahren“ vor.<sup>494</sup> Diese bereichsspezifische Lückenlosigkeit des nach Art. 9 Abs. 2 AK in Ausprägung der Richtlinie 2003/35/EG und Art. 9 Abs. 3 AK geforderten Rechtsschutzes setzt voraus, dass ein Gerichtsvorgang selbst für ganz offensichtliche und damit nicht einmal potentiell SUP-pflichtige Lärmaktionspläne gewährleistet sein muss. Denn da nur Art. 9 Abs. 2 AK SUP-pflichtige Pläne erfasst, kann das für Abs. 2 aufgestellte Kriterium einer (potentiellen) SUP-Pflicht auf Art. 9 Abs. 3 AK, der Charakter einer Auffangklausel hat,<sup>495</sup> keine Anwendung finden. Für den Rechtsschutz aus Maßnahmen *aus* Lärmaktionsplänen (statt *auf* oder *gegen* einen Plan) gelten die vom EuGH aufgestellten Kriterien umso mehr. Hier steht die Umsetzungsmaßnahme im Vordergrund, nicht der Plan als solcher.

Im Ergebnis ist daher festzuhalten, dass ein nicht potentiell rahmensetzender LAP bei gebotener völker- und unionsrechtskonformer Auslegung vom Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG erfasst ist. Über § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 6, S. 2 UmwRG können daher straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen aus einem solchen Plan eingeklagt werden. Der Anspruchsinhalt richtet sich nach dem Fachrecht. Es handelt sich grundsätzlich – wie auch in den Fällen (potentiell) SUP-pflichtiger Lärmaktionspläne – um einen Anspruch auf ermessensfehlerfreies Einschreiten der Straßenverkehrsbehörde, jedoch ist das Ermessen entsprechend der Rechtsauffassung des VGH BW nach § 47d Abs. 6 i. V. m. § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG auf null reduziert, soweit der LAP entsprechende (rechtmäßige) lärmaktionsplanerische Festlegungen trifft.

---

<sup>492</sup> Analytisch *Klinger*, NVwZ 2018, 225, 231, 231 f.

<sup>493</sup> EuGH, Urt. v. 08.03.2011 – Rs. C-240/09 –, juris.

<sup>494</sup> *Epiney/Pirker*, AK, Art. 9, Rn. 35

<sup>495</sup> Vgl. *Epiney/Pirker*, AK, Art. 9, Rn. 35; EuGH, Urt. v. 20.12.2017 – Rs. C-664/15 –, juris, Rn. 55 ff; *Klinger*, NVwZ 2018, 225, 231, 231 f., der in diesem Urteil eine grundlegende Fortentwicklung der EuGH-Rechtsprechung in der Rs. „Janecek“ (Urt. v. 25.07.2008 – Rs. C-237/07 –, juris) und der Rs „Slowakischer Braunbär I“ (Urt. v. 08.03.2011 – Rs. C-240/09 –, juris) erkennt.

#### 4.1.2.3. Unbeachtlichkeit einer fehlenden Beteiligung im Planaufstellungsverfahren

Fraglich ist außerdem, ob es für die Gewährung von Rechtsschutz auf eine vorherige Beteiligung im Planaufstellungsverfahren ankommt. Die Anforderungen an die Zulässigkeit eines Rechtsbehelfs gegen eine Entscheidung i. S. d. § 1 Abs. 1 S. 1 oder deren Unterlassen bestimmt § 2 Abs. 1 UmwRG. Ungeklärt ist, ob § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 UmwRG infolge seiner Verweisung auf Nr. 4 auch das besondere Zulässigkeitsersfordernis nach § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 Buchst. b UmwRG in Bezug nimmt – jedenfalls bei einer potentiellen SUP-Pflichtigkeit des Plans (im Falle nicht SUP-pflichtiger Pläne könnte vor dem Hintergrund des § 47 Abs. 3 BImSchG überdies an eine analoge Anwendung gedacht werden). Allerdings kann nach § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 Buchst. b UmwRG nur auf Beteiligungsverfahren in UVPG-Qualität für potentiell SUP-pflichtige Pläne angewendet werden. Der klare Wortlaut verbietet eine Anwendung auf Beteiligungsverfahren nach § 47a Abs. 3 BImSchG.

Mit hinreichender Deutlichkeit bemisst sich die Zulässigkeit eines Rechtsbehelfs gegen eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 UmwRG jedenfalls (auch) nach § 2 Abs. 1 S. 2 UmwRG. Eine abgeschlossene Bewertung der Rechtsschutzanforderungen durch die Rechtsprechung kann noch nicht angenommen werden.<sup>496</sup> Auffällig ist die Verknüpfung von § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 UmwRG mit Entscheidungen i. S. d. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG. Auf Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen i. S. d. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG findet § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 b UmwRG Anwendung. Ob damit § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 b UmwRG auch für Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 UmwRG Bedeutung entfalten kann, ist daher näher zu untersuchen. Von der Formulierung her fällt zunächst auf, dass § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 Buchst. b UmwRG Anwendung finden soll auf „Verfahren“ i. S. d. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG und nicht – wie § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 UmwRG – auf „Entscheidungen“ Bezug nimmt.

Die Formulierung „im Falle eines Verfahrens“ kann – angesichts der Entstehungsgeschichte des UmwRG, die nicht unbedingt von einem Willen geprägt war, die Anforderungen des Rechtsschutzes von Verbänden in der Klarheit und Deutlichkeit des EuGH festzulegen<sup>497</sup> – durchaus so verstanden werden, dass diese Anforderung auch für Entscheidungen im Sinne des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 UmwRG gelten soll, die *infolge* einer Planentscheidung ergehen, mit

---

<sup>496</sup> Eine juris-Recherche ergab 15 Verfahren zu § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 UmwRG, von denen keines die Umsetzung von Maßnahmen aus Instrumenten des gebietsbezogenen Immissionsschutzes und nur eines Verwaltungsakte über Überwachungs- oder Aufsichtsmaßnahmen zur Umsetzung oder Durchführung von Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 (Pläne und Programme) betraf (OVG RP, Beschl. v. 04.07.2018 – 8 E 10238/18 –, juris, Rn. 13 ff.), in welchem die hier aufgeworfene Frage jedoch nicht diskutiert wurde, allerdings die Beiladung eines Umweltverbandes trotz mittelbarer Berührung in seiner der Wahrnehmungszuständigkeit hinsichtlich des Flächennutzungsplans (als Plan i. S. d. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG) als im konkreten Fall nicht sachdienlich abgelehnt wurde.

<sup>497</sup> Vgl. hierzu die Nachweise bei *Franzius* in: Schink/Reidt/Mitschang, vor § 1 UmwRG, Rn. 9

dieser daher eng verknüpft sind. Für diese Annahme spricht außerdem das Wort „zudem“ in § 2 Abs. 1 S. 2 UmwRG, das sprachlich insbesondere dann Sinn macht, wenn die Vorgaben des S. 1 ohnehin gelten. Die eigentliche Intention des Bundesgesetzgebers, wonach in § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 Buchst. b UmwRG die „bisherige Rechtslage für SUP-pflichtige Pläne und Programme fortgeführt“ werde<sup>498</sup>, die allerdings eine Regelung i. S. d. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 UmwRG noch nicht kannte, kommt jedenfalls nicht klar genug zum Ausdruck.

§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 UmwRG dient nach dem Willen des Gesetzgebers jedoch der Umsetzung der

„Vorgabe des Beschlusses V/9h sowie von Art. 9 Absatz 3 der AK [...], wonach auch bei der Anwendung umweltbezogener Bestimmungen durch Behörden oder Private eine gerichtliche Überprüfbarkeit eröffnet werden muss.“<sup>499</sup>

Eine Verknüpfung des § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 UmwRG über die Nr. 4 mit § 2 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. b UmwRG könnte – sofern dieses Kriterium des Gerichtszugangs eine Beteiligungspflicht bei der Lärmaktionsplanung voraussetzen würde – zwar möglicherweise noch im Einklang mit Art. 9 Abs. 2 AK stehen („...sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, ...“).

Allerdings wird man bereits aus den dargestellten Gründen der unionsrechtlichen Effektivität des Rechtsschutzes, und vor dem Hintergrund, dass die Lärmaktionsplanung im Zuständigkeitsbereich der über Gemeinden liegt, was – ausgehend von der Annahme, dass jede Gemeinde zumindest eine planungsauslösende Hauptverkehrsstraße im Sinne der ULR aufweist – für Umweltverbände eine nicht zu bewältigende Anzahl von Beteiligungsverfahren im fünfstelligen Bereich<sup>500</sup> bedeuten würde, wenn sie ihr Klagerecht nicht verlieren möchten, eine Einschränkung verlangen müssen. Außerdem drohen erhebliche Rechtsschutzlücken, wenn nur diejenigen Lärmaktionspläne bzw. ihre Umsetzung einer gerichtlichen Kontrolle unterworfen wären, an deren Aufstellung Umweltverbände beteiligt waren. Die Beteiligung der Verbände könnte hier vielmehr für ein Qualitätsplus sorgen. Pläne ohne tatsächliche Verbandsbeteiligung blieben unter dem Radar der Verwaltungsgerichtsbarkeit.

---

<sup>498</sup> BR-Drs. 422/16, 33; BT-Drs. 18/9526, 38.

<sup>499</sup> BR-Drs. 422/16, 31; BT-Drs. 18/9526, 36.

<sup>500</sup> Zur jeweils aktuellen Anzahl der deutschen Kommunen s. das beim Statistisches Bundesamt geführte Gemeindeverzeichnis, vgl. für das dritte Quartal 2020, Statistisches Bundesamt, Auszug Gemeindeverzeichnis (3. Quartal 2020), <https://www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/Archiv/GVAuszugQ/AuszugGV3QAktuell.html>.



Abschließende Klarheit gibt aber letztlich die Rechtsprechung des BVerwG<sup>501</sup> zur Fortschreibung von Luftreinhalteplänen – auf der Grundlage des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG – und die des EuGH.<sup>502</sup> Das BVerwG lässt im Anwendungsbereich des § 2 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. b UmwRG für die Fortschreibung von Luftreinhalteplänen auf der Ebene der Zulässigkeit in erweiternder Auslegung des Wortlauts die Möglichkeit einer Beteiligung genügen.<sup>503</sup> Die Rechtsprechung des EuGH ist hier noch deutlicher: Ein Verlust des Klagerechts infolge der Nichtwahrnehmung einer Beteiligung gewährleistet nicht den „effet utile“ von Art. 9 Abs. 3 AK und Art. 47 Grundrechte-Charta und ist unverhältnismäßig. Der EuGH stellt klar, dass das mit Art. 9 Abs. 3 AK i. V. m. Art. 47 EU-Grundrechte-Charta für den Schutz der Rechte aus EU-Umweltrecht garantierte Recht, bei einem Gericht einen Rechtsbehelf einzulegen, übermäßig beschränkt werden, wenn an den Verlust einer Beteiligtenstellung der Verlust einer Klägerstellung geknüpft sei.<sup>504</sup> Eingriffe in das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz müssen daher die Vorgaben des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes wahren. Das Grundrecht wird durch die AK für Verbände zudem „objektiv-rechtlich“ aufgeladen.<sup>505</sup> Scheitert eine unionsrechtskonforme Auslegung des mitgliedstaatlichen Rechts – etwa am unmissverständlichen Wortlaut des § 2 Abs. 1 S.1 Nr. 3 b UmwRG –, muss es unangewendet bleiben.<sup>506</sup>

Die Klarheit des EuGH erlaubt eine Anwendung der für eine im Verwaltungsverfahren (aufgrund einer fehlenden Beteiligungsstellung) nicht erfolgten Einwendung aufgestellten Grundsätze auf die Nichtwahrnehmung der Beteiligung als solcher. Wenn es auf die Äußerung im Verwaltungsverfahren nicht ankommt, ist auch eine „Beteiligungspflicht“ als solche obsolet. Würde man Umweltverbänden nur im Falle einer vorherigen Beteiligung im Planaufstellungsverfahren ein Klagerecht auf Durchsetzung von Maßnahmen aus diesem Plan zusprechen, widerspricht dies der durch den EuGH erfolgten Einordnung klagebefugter Umweltverbände als Hüter des objektiven Umweltrechts der EU.<sup>507</sup> Auch für die Begründetheit einer Klage kommt es daher nicht darauf an, ob der Kläger im Planaufstellungsverfahren beteiligungsbe-rechtigt bzw. beteiligt war. Anderenfalls könnten Verbände die ihnen zukommende Rolle nur bedingt und ineffektiv ausüben. Wenn es bereits für Planentscheidungen nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr.4 UmwRG nicht auf die Ausübung eines Beteiligungsrechts ankommt, gilt dies erst recht für Verwaltungsakte zur Umsetzung oder Durchführung solcher Planentscheidungen.

---

<sup>501</sup> BVerwG, Urt. v. 27.02.2020 – 7 C 3.19 –, juris, Rn.23.

<sup>502</sup> EuGH 20.12.2017 – Rs. C-664/15 –, juris.

<sup>503</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 27.02.2020 – 7 C 3.19 –, juris, Rn.23.

<sup>504</sup> EuGH 20.12.2017 – Rs. C-664/15 –, juris, Rn. 58, Rn. 91 ff, 98 ff.

<sup>505</sup> Vgl. EuGH 20.12.2017 – Rs. C-664/15 –, juris. Rn. 58.

<sup>506</sup> EuGH 20.12.2017 – Rs. C-664/15 –, juris, Rn. 58; bestätigt durch EuGH, Urt. v. 03.10.2019 – Rs. C-197/18 –, juris; beide aufbauend auf EuGH Urt. v. 08.03.2011 – Rs. C-240/09 –, juris;

<sup>507</sup> 20.12.2017 – Rs. C-664/15 –, juris, Rn. 58 und – bestätigend – mit EuGH, Urt. v. 03.10.2019 – Rs. C-197/18 –, juris, Rn. 33, 34, beide aufbauend auf EuGH Urt. v. 08.03. 2011 – Rs. C-240/09 –, juris; s. zur rechtsschutzfreundlichen Interpretation der Urteile auch *Klinger*, NVwZ 2018, 225, 231, 231 („umfassender Umweltrechtsschutz“ durch Verbände).

#### 4.2. Prokuratorisches Klagerecht

Der Frage, ob einem Umweltverband auch prokuratorisch ein Klagerecht zusteht, hätte für die Durchsetzung von Lärmaktionsplänen nur Bedeutung, soweit der Verbandsrechtsschutz nach UmwRG in aktueller Fassung hinter dem Individualrechtsschutz noch zurückstünde. Dies könnte – jedenfalls nach restriktiver Lesart des UmwRG – bei Bejahung eines subjektiv-öffentlichen Rechts<sup>508</sup> lärmbeeinträchtigten Bürger\_innen allenfalls für die sog. ruhigen Gebiete gelten, deren zugrunde liegender LAP *offensichtlich* keinen Rahmen i. S. d. § 35 Abs. 2 u. 3 UVPG setzen kann.

Die Rechtsfigur des prokuratorischen Klagerechts ist eine Schöpfung des BVerwG. Sie diene der Überbrückung offensichtlich völkerrechtlicher Rechtsschutzlücken, solange die Vorgaben des Art. 9 Abs. 3 AK für den Zugang von Umweltverbänden zu den dort genannten verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren noch nicht in deutsches Recht umgesetzt sind.<sup>509</sup> Ein prokuratorisches Klagerecht eines Umweltverbandes leitet sich aus dem Klagerecht einer natürlichen Person ab, setzt also voraus, dass diese gegen die angegriffene Entscheidung klagebefugt ist. Nach dem maßgeblichen deutschen Verwaltungsprozessrecht müssen hierzu Normen der Person ein subjektives Recht vermitteln.<sup>510</sup>

Unter Berufung darauf, dass das UmwRG eine Vollregelung für den Rechtsschutz von Umweltverbänden darstelle, werden darüberhinausgehende über das richterrechtlich geschaffene Institut der „prokuratorischen Rechtsstellung“ oder in Analogie zu § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 u. 6 UmwRG geschaffene Klagerechte als im Widerspruch zum klar artikulierten Willen des Gesetzgebers abgelehnt.<sup>511</sup> Dem wird die Unions- und Völkerrechtswidrigkeit des UmwRG entgegengehalten – insbesondere unter Berufung auf das ACCC<sup>512</sup>, das diese im Hinblick auf den Entwurf zur UmwRG-Novelle bereits festgestellt hat,<sup>513</sup> und die Rechtsprechung des EuGH, mit Blick auf § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG wegen Art. 9 Abs. 2 AK<sup>514</sup> und bzgl. § 1 Abs. 1 S. 1

---

<sup>508</sup> S.o., a. A. BVerwG, Urt. v. 28.11.2019 – 7 C 2.18 –, juris, Rn. 13 verneint für subjektiv Lärmbeeinträchtigten eine Klagebefugnis gegen einen LAP und soweit Lärmschutzmaßnahmen für einen Aufenthalt in einem Kurgebiet begehrt werden BVerwG, Urt. v. 28.11.2019 – 7 C 2.18 –, juris, Rn.16 – und käme insofern auch nicht zu einer Klagebefugnis, die sich aus den Rechten Lärmbeeinträchtigter ableitet. Für etwaige eine Eigentumsbeeinträchtigung trifft dieses Urteil allerdings keine Aussage.

<sup>509</sup> vgl. BVerwG, Urt. v. 05.09.2013 – 7 C 21.12 –, juris, Rn. 31, 34 f., 48 – zur Geltendmachung der durch EuGH, Urt. v. 25.07.2008 – Rs. C-237/07 –, juris, Rn. 42 zuerkannten Rechte Einzelner durch anerkannte Umweltverbände.

<sup>510</sup> vgl. BVerwG, Urteile vom 05.09.2013 – 7 C 21.12 –, juris, Rn. 41, vom 12.11.2014 – 4 C 34.13 –, juris, Rn. 23 und vom 18.12.2014 – 4 C 35.13 –, juris, Rn. 57.

<sup>511</sup> So etwa VG Düsseldorf, Urt. v. 24.01.2018 – 6 K 12341/17 –, juris, Rn. 191 ff.

<sup>512</sup> ACCC, Zweiter Fortschrittskontrollbericht vom 01.02.2017, die Umsetzung der Entscheidung V/9h über Deutschlands Beachtung der Konventionspflichten betreffend.

<sup>513</sup> UNECE, Abschlussbericht des ACCC vom 02.08.2017.

<sup>514</sup> EuGH, Urt. v. 20.12.2017 – Rs. C-664/15 –, juris; EuGH, Urt. v. 8.11.2016 – Rs. C-243/15 –, juris.

Nr. 6 UmwRG wegen Art. 9 Abs. 3 AK.<sup>515</sup> Ein prokuratorisches Klagerecht „um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen“ (Art. 9 Abs. 3 AK) setzt rechtstheoretisch weiter voraus, dass einem Verband eine direkte Berufung auf Art. 9 Abs. 3 der AK nicht möglich ist. Jedenfalls nach Rechtsprechung des BVerwG ist diese Vorschrift nicht unmittelbar anwendbar.<sup>516</sup> Nach Sicht des BVerwG<sup>517</sup> ergibt sich dies auch nicht aus der Rechtsprechung des EuGH<sup>518</sup>.

Dass Rechtsschutzlücken für Umweltverbände angesichts der Deutlichkeit des EuGH schwerlich gerechtfertigt werden können, was zu einer unionsrechtskonformen Auslegung des UmwRG zwingt, macht den Rückgriff auf ein prokuratorisches Klagerecht zu deren Schließung nicht mehr erforderlich. Auf das beschriebene Klagerecht von Lärmbetroffenen zur Ableitung eigener Klagerechte kommt es aus Verbandssicht nicht an. Dies erübrigt eine Entscheidung, ob im Falle einer Reduzierung des Rechtsschutzes nach UmwRG auf potentiell SUP-pflichtige Pläne die Verbandsklagebefugnis bzgl. Maßnahmen zum Schutz ruhiger Gebiete aus dem Klagerecht Lärmbetroffener folgt oder aus einer „faktisch unmittelbaren Anwendung“<sup>519</sup> der AK.

#### 4.3. Zwischenergebnis

Das UmwRG in aktueller Fassung kann – jedenfalls in unionsrechtskonformer Auslegung – Rechtsschutzlücken des UmwRG a.F. (bis 2017) schließen und gibt Umweltverbänden die Möglichkeit, straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen aus Lärmaktionsplänen gegenüber der Fachbehörde bzw. dem Rechtsträger der Fachbehörde einzufordern. Der Anspruch wäre auch hier grundsätzlich auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung über eine Anordnung nach § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO als Überwachungs- oder Aufsichtsmaßnahme i. S. d. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 6, S. 2 UmwRG gerichtet, das straßenverkehrsbehördliche Ermessen unterliegt aber – wie bereits unter Kap. III, 2.3. erläutert – infolge der lärmaktionsplanerischen Vorfestlegungen einer Ermessensreduzierung auf null. Ob Umweltverbänden zugleich ein prokuratorisches Klagerecht zu gewähren ist, ist für einen umfänglichen Rechtsschutz auf Planumsetzung nicht mehr entscheidend. Ob der LAP SUP-pflichtig ist, ist ebenfalls unbeachtlich. Auch auf eine Beteiligung im Planaufstellungsverfahren kann es nicht ankommen.

---

<sup>515</sup> EuGH, Urt. v. 08.03.2011 – Rs. C-240/09 –, juris.

<sup>516</sup> BVerwG, Urt. v. 05.09.2013 – 7 C 21.12 –, juris, Rn. 21 unter Verweis auf EuGH, Urt. v. 08.03.2011 – Rs. C-240/08 –, juris.

<sup>517</sup> BVerwG, Urt. v. 5.09.2013 – 7 C 21.12 –, Rn. 30 ff; bemerkenswert hierzu VG Berlin, Urt. v. 18.04.2018 – 11 K 216.17 –, juris, Rn. 26 f.

<sup>518</sup> EuGH, Urt. vom 20.12.2017 – Rs. C-664/15 –, juris.

<sup>519</sup> *Klinger* in NVwZ 2018, 225, 231, 231.

## **5. Kapitelergebnis**

Sowohl Gemeinden als auch lärmbeeinträchtigte Bürger\_innen und Umweltverbände können Maßnahmen aus Lärmaktionsplänen durchsetzen. Die Rechtsprechung des VGH BW liefert hierfür wichtige Grundlagen: die Zuordnung zum Selbstverwaltungsrecht schafft ein Klagerecht der Gemeinden, die Ermessensbindung aus (rechtmäßigen) lärmaktionsplanerischen Festlegungen bietet einen Anknüpfungspunkt für straßenverkehrsrechtliche Ansprüche der lärmbeeinträchtigten Bevölkerung. Insbesondere dem Unionsrecht und jüngeren Ergebnissen der Lärmwirkungsforschung sind dabei Maßstäbe für die Zumutbarkeit von Umgebungslärm zu entnehmen. Umweltverbänden bleibt nach der Neufassung des UmwRG nun auch nach nationalem Recht ein Anspruch auf Einschreiten der Straßenverkehrsbehörde zur Umsetzung lärmaktionsplanerisch festgelegter Maßnahmen nicht verwehrt.

## **Kapitel IV: Gesamtergebnis und Ausblick:**

### **Die Lärmaktionsplanung hat Zähne bekommen**

#### **1. Untersuchungsergebnisse**

##### **1.1. Beantwortung der Forschungsfrage**

Die Untersuchung konnte aufzeigen, dass das Fachrecht in unionsrechtskonformer Auslegung und verwaltungsgerichtlicher Ausformung für einen Rechtsschutz auf Umsetzung lärmaktionsplanerisch festgelegter Maßnahmen im Straßenverkehr bereits vor dem Hintergrund einer über § 47d Abs. 6 i. V. m. § 47 Abs. 6 S. 2 BImSchG nur verwaltungsintern hergestellten Bindungswirkung bereits ausreicht. Es bedarf für einen Rechtsschutz im Kontext straßenverkehrsrechtlicher Maßnahmen aus einem LAP keines Rückgriffs auf subjektiv-öffentliche Rechte aus §§ 47a ff. BImSchG bzw. in unmittelbarer Anwendung der ULR.

Gemeinden können infolge der Zuordnung der Lärmaktionsplanung zum Selbstverwaltungsrecht von Straßenverkehrsbehörden die Umsetzung von lärmaktionsplanerisch festgelegter Maßnahmen i. S. d. § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO verlangen. Ein straßenverkehrsbehördliches Ermessen wird durch einen rechtmäßigen LAP auf null reduziert. Entscheidend ist hier die Bindungswirkung gem. § 47d Abs. 6 i. V. m. § 47 Abs. 6 S. 2 BImSchG. Ein landesrechtlicher Entzug der Zuständigkeit für die Lärmaktionsplanung scheitert aus verfassungsrechtlichen Gründen jedenfalls an einer Güterabwägung und unter Verhältnismäßigkeitsaspekten.

§ 45 StVO Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO gewährt ferner umgebungslärbetroffenen natürlichen Personen einen maßnahmenbezogenen Planumsetzungsanspruch bei einer unzumutbaren Lärmsituation. Dabei werden die Kriterien für die Annahme der Unzumutbarkeit allerdings nicht straßenverkehrsrechtlich bzw. verkehrsplanungsrechtlich bestimmt, vielmehr kommt es auf eine Gesamtbetrachtung im Sinne der ULR, insbesondere unter Berücksichtigung von Vorsorgeaspekten, und die dortigen Lärmindizes an. Orientierungshilfe bieten dabei die WHO-Leitlinien für Umgebungslärm für die Europäische Region. Der Anspruch ist auf ein ermessensfehlerfreies Einschreiten gerichtet, jedoch ist das Ermessen regelmäßig durch den LAP auf null reduziert.

Für Umweltverbände ist das UmwRG Rechtsgrundlage eines Anspruchs auf grundsätzlich ermessensfehlerfreies behördliches Einschreiten gem. § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO infolge lärmaktionsplanerischer Festlegungen, wobei auch hier eine Ermessensreduzierung auf null durch

den LAP vorliegt. Der Anspruch besteht ungeachtet der Möglichkeit einer SUP-Pflicht wegen Rahmensetzung nach § 35 Abs. 2 u. 3 UVPG und erfolgter Beteiligung im Planaufstellungsverfahren. Das UmwRG ist hierzu erforderlichenfalls mit Blick auf Art. 9 Abs. 3 AK völkerrechts- und mit Blick auf Art. 47 EU-Grundrechte-Charta i. V. m. Art. 9 Abs. 3 AK unionsrechtlich konform auszulegen. Ein prokuratorisches Klagerecht ist herleitbar, aber daneben bedeutungslos.

## **1.2. Bewertung des zuerkannten Rechtsschutzes auf Umsetzung kommunaler Lärmaktionsplanung**

Der VGH BW hat als erstes deutsches Gericht aus den zunehmenden Zweifeln an der bisher vorgenommenen Beschränkung des Rechtsschutzes die richtigen Schlüsse gezogen und nicht nur die §§ 47a ff. BImSchG als Anspruchsgrundlagen für Ansprüche in der Lärmaktionsplanung in den Blick genommen. Die Gewährung von Rechtsschutz auf Umsetzung kommunaler Lärmaktionsplanung im Straßenverkehr aus in §§ 47a ff. BImSchG bzw. der ULR verordneten subjektiv-öffentlichen Rechten ist mit Blick auf die jüngste hierzu ergangene BVerwG-Rechtsprechung weiterhin stark meinungsgeprägt. Der Streitstand erschien hier zu sehr verfestigt, mit nachvollziehbaren Argumenten auf beiden Seiten.

Dies rechtfertigte eine vertiefte Befassung mit alternativen Rechtsschutzansätzen. Dabei überzeugt für Gemeinden der rechtsschutzfreundliche Ansatz unter Berufung auf die Selbstverwaltungsgarantie und die Effektivität der ULR. Die Ermessenbindung der Straßenverkehrsbehörde ist, soweit ein rechtmäßiger LAP vorliegt, auf andere Rechtsschutzkonstellationen übertragbar. Für lärm betroffene natürliche Personen kann auf die Rechtsprechung des BVerwG zur begrenzt subjektiv-rechtlichen Wirkung des § 45 StVO unter Beachtung unionsrechtlicher Maßgaben zurückgegriffen werden. Hierbei handelt es sich um ein straßenverkehrsrechtlichen Ansatz, der – solange sich die Rechtsprechung vom Anspruchsgehalt der §§ 47a ff. BImSchG nicht überzeugen lässt – zumindest als „Notlösung“ – umgebungslärmgeplagten Bürger\_innen ein geeignetes Mittel an die Hand gibt. Umweltverbände können über das UmwRG eine Maßnahmenumsetzung beanspruchen, allerdings auch in der aktuellen Fassung nicht mit hinreichender Klarheit. Bedauerlicherweise kommt es daher trotz propagierter „1:1-Umsetzung“ von Art. 9 Abs. 3 AK durch den Gesetzgeber zum Teil weiterhin auf eine völker- und unionsrechtskonforme Auslegung an. Ein Vergleich mit dem Recht der Luftreinhalteplanung zeigt, dass Rechtsschutzmöglichkeiten die Effektivität gebietsschutzbezogener Immissionsschutzinstrumente deutlich stärken.<sup>520</sup>

---

<sup>520</sup> Beachte aber für die Anordnung von Zwangsmitteln zur Durchsetzung rechtskräftiger Urteile differenzierend EuGH, Urt. v. 19.12.2019 – Rs. C-752/18 –, juris, und die Urteilsanmerkung von *Klinger*, ZUR 2020, 363, 367, 367 f.

Der Ball ist nun zurück bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Dort ist der vom VGH BW eingestellte Fokus nun auf weitere Kläger zu richten. Die im Rahmen dieser Untersuchung gefundenen Antworten könnten innerhalb hinreichend geklärter Rechtsinstrumente zu einer Fruchtbarmachung der Lärmaktionsplanung vor Gericht führen und keine Entscheidung des o. g. Meinungsstreits voraussetzen.

In Anbetracht des erarbeiteten verfassungsrechtlichen und unionsrechtlichen Klärungsbedarfs sehe ich die deutschen Gerichte (aber auch andere Antragsberechtigte für verfassungsrechtliche Klärungen) in der Pflicht, entsprechende Klarstellungen einzuholen. Im folgenden Unterkapitel fasse ich zentrale Fragen zusammen, deren Überprüfung ich mit der erfolgten Untersuchung anregen möchte.

### **1.3. Anrufung des EuGH, des BVerfG, des BayVerfGH und des HessStGH durch ausgewählte Antragsberechtigte**

#### **1.3.1. Formulierung mehrerer Vorabentscheidungsersuchen zum EuGH**

Unklarheit besteht angesichts der Unionsrechtskonformität landesrechtlich ausgestalteter Einvernehmensvorbehalte. Hier bietet sich folgende Vorlage<sup>521</sup> eines hiermit befassten deutschen Gerichts (rechtsmateriebedingt i. d. R. der Verwaltungsgerichtsbarkeit) an:

*„Es wird gemäß Art. 267 des Vertrages über die Arbeitsweise der Union eine Vorabentscheidung des Europäischen Gerichtshofes zu folgender Rechtsfrage eingeholt:*

*Steht eine mitgliedstaatliche Regelung, die die Aufstellung von Lärmaktionsplänen durch eine Kommune als nach mitgliedstaatlichem Recht grundzuständige Gebietskörperschaft vom Einvernehmen einer staatlichen Behörde abhängig macht, die zugleich weisungsbefugt gegenüber derjenigen Fachbehörde ist, in deren Zuständigkeit die Ausführung der im Plan festgelegten Maßnahmen fällt, und gemeinsam mit dieser demselben Rechtsträger angehört, im Einklang mit Art. 1 Abs. 1 Buchst. c, Art. 4 Abs 1 Hs. 1 und Hs. 2 Buchst. a, Art. 8 Abs. 1 und 2, Art. 14 Abs.1 Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.06.2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm?“*

---

<sup>521</sup> Ich orientiere mich für sämtliche EuGH-Vorlagefragen formal am Wortlaut des Vorlagebeschlussvorschlages des Klägers bei BVerwG, Urt. v. 05.09.2013 – 7 C 21.12 –, juris, Rn. 10, sowie am Vorlagebeschluss BVerwG, Beschl. v. 29.03.2007 – 7 C 9.06 –, juris, und am Vorlagebeschluss VG S-H, Beschl. v. 20.11.2019 – 3 A 113/18 –, juris.

Die jüngste bundesverwaltungsrechtliche Rechtsprechung äußert sich nicht dazu, nach welcher Berechnungsgrundlage Umgebungslärm im Kontext straßenverkehrsrechtlicher Anordnungen zu berechnen ist. Nach ständiger Rechtsprechung des BVerwG setzt ein Anspruch auf ermessensfehlerfreies straßenverkehrsrechtliches Einschreiten jedoch die Überwindung einer Zumutbarkeitsschwelle voraus, für deren Berechnung untergesetzliche Regelwerke herangezogen werden. Soll nach Maßgabe des Fachrechts Rechtsschutz im Rahmen der Lärmaktionsplanung gewährt werden, so spricht dies eindeutig für eine Beurteilung der Lärmsituation nach den Kriterien der ULR. Dies gibt Anlass für folgende Vorlage eines hiermit befassten deutschen Gerichts:

*„Es wird gemäß Art. 267 des Vertrages über die Arbeitsweise der Union eine Vorabentscheidung des Europäischen Gerichtshofes zu folgender Rechtsfrage eingeholt:*

*Ist Art. 1 Abs. 1 Buchst. a i. V. m. Art. 5 der Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.06. 2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm so zu interpretieren, dass eine nationale untergesetzliche Rechtsvorschrift, die andere Kriterien der Ermittlung einer Lärmbelastung als die vorbezeichnete Regelung vorsieht, bei der Beurteilung der Frage, ob der vorhandene Umgebungslärm nach nationalem Recht infolge einer Bindung der planausführenden Behörde an die lärmaktionsplanerischen Festlegungen Schutzansprüche von Lärmbetroffenen auslöst, unangewendet bleiben muss und stattdessen die Lärmbelastung nach der vorbezeichneten Regelung der Richtlinie zu ermitteln ist?“*

Vorlagebedarf besteht (bei Befassung eines deutschen Gerichts mit dieser Angelegenheit) ferner hinsichtlich des Erfordernisses der Möglichkeit einer SUP-Pflicht, da angesichts der beschränkten Aussagekraft des Urteils des BVerwG, Urteil vom 27.02.2020 – 7 C 3.19 –, juris, Rn.23, weiterhin ein hinreichendes Klarstellungsinteresse besteht:

*„Es wird gemäß Art. 267 des Vertrages über die Arbeitsweise der Union eine Vorabentscheidung des Europäischen Gerichtshofes zu folgender Rechtsfrage eingeholt:*

*Ist Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention und Art. 47 EU-Grundrechte-Charta unter Berücksichtigung der Urteile des Europäischen Gerichtshofes vom 8.03.2011 – C-240/09 –, vom 20.12.2017 – C-664/15 und vom 03.10.2019 – C-197/18 – so zu interpretieren, dass eine nationale Rechtsvorschrift, die die Zulässigkeit und Begründetheit einer Klage auf Umsetzung von Maßnahmen aus einem Lärmaktionsplan davon abhängig macht, dass bei einschränkender Auslegung der Rechtsvorschrift zumindest die Möglichkeit bestehen muss, dass der Lärmaktionsplan einer Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung unterliegt, so*



*auszulegen ist, dass sie es einer nach nationalem Recht klagebefugten Umweltschutzvereinigung ermöglicht, eine Entscheidung, die im Widerspruch zum Umweltrecht der Union steht, vor einem Gericht anzufechten und/oder eine Entscheidung, die im Plan vorgesehen ist, gerichtlich durchzusetzen?“*

Die Frage, ob Umweltverbänden ein Klagerecht auf Durchsetzung von Maßnahmen auch im Falle Nichtbeteiligung am Planaufstellungsverfahren zustehen muss, ist bereits in unionsrechtskonformer Auslegung des nationalen Rechts zu beantworten. Ein Formulierungsvorschlag lautet gleichwohl wie folgt:

*„Es wird gemäß Art. 267 des Vertrages über die Arbeitsweise der Union eine Vorabentscheidung des Europäischen Gerichtshofes zu folgender Rechtsfrage eingeholt:*

*Ist Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention und Art. 47 EU-Grundrechte-Charta unter Berücksichtigung der Urteile des Europäischen Gerichtshofes vom 08.03.2011 – C-240/09 -, vom 20. 12. 2017 – C-664/15 und vom 03.10.2019 – C-197/18 – so zu interpretieren, dass eine nationale Rechtsvorschrift, die die Zulässigkeit und Begründetheit einer Klage auf Vollzug eines Lärmaktionsplans davon abhängig macht, dass bei einschränkender Auslegung der Rechtsvorschrift zumindest die Möglichkeit einer Beteiligung am Planaufstellungsverfahren bestehen muss, so auszulegen ist, dass sie es einer nach nationalem Recht klagebefugten Umweltschutzvereinigung auch im Falle einer nicht wahrgenommenen Beteiligung im Planaufstellungsverfahren oder einer für das Planaufstellungsverfahren (noch) fehlenden Beteiligungsbeziehung nach nationalem Recht ermöglicht, eine Entscheidung, die im Plan vorgesehen ist und im Widerspruch zum Umweltrecht der Union steht, vor einem Gericht anzufechten und/oder eine Entscheidung, die im Plan vorgesehen ist, gerichtlich durchzusetzen?“*

Weitere Vorlagen zum EuGH zur Frage subjektiv-öffentlicher Rechte aus der ULR bzw. der AK im Kontext der Lärmaktionsplanung könnten sicherlich sachdienlich sein, sind – wie ausgeführt – aber nicht Gegenstand dieser Ausarbeitung.

### **1.3.2. Formulierung von Anträgen an das BVerfG zur Frage der Vereinbarkeit von bundes- und landesrechtlichen Zuständigkeitsbestimmungen mit dem Grundgesetz**

Angesichts der verfassungsrechtlichen Zugehörigkeit der Lärmschutzaktionsplanung zum Aufgabenbereich der Gemeinden, spreche ich mich für folgende fristungebundene, jeweils mit

einer Begründung zu versehenden Anträge<sup>522</sup> an das BVerfG aus. Dabei behandle ich zur Meinung inhaltlicher Überschneidungen abstrakte Normenkontrollanträge<sup>523</sup> nur dann, wenn für einen konkreten Normenkontrollantrag<sup>524</sup> kein Raum ist.

- Als § 47e Abs. 1 Hs. 1 Alt. 2 BImSchG betreffender konkreter Normenkontrollantrag eines Gerichts – rechtsmateriebedingt i. d. R. der Verwaltungsgerichtsbarkeit – an das BVerfG:

*„Das [näher zu bezeichnende] Gericht hält § 47e Abs. 1 Hs. 1 Alt. 2 Bundes-Immissionsschutzgesetz (verkündet als Art. 1 Nr. 4 des Gesetzes zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm vom 24.06.2005 (BGBl 2005 I, Seite 1794), in Kraft getreten am 25.06.2005, geändert durch Gesetz neugefasst durch Beschluss vom 17.05.2013 (BGBl. 2013 I, Seite 1274), zuletzt geändert durch Art. 103 Elfte Zuständigkeitsanpassungsverordnung vom 19.06.2020 (BGBl. 2020 I, Seite 1328), insoweit für unvereinbar mit Art. 28 Abs. 2 S. 1 Grundgesetz und daher verfassungswidrig als es eine alternative Zuständigkeit der Länder für die Aufgaben nach dem sechsten Teil des Bundes-Immissionsschutzgesetz gegenüber der Zuständigkeit der Gemeinden nach § 47e Abs. 1 Hs. 1 Alt. 1 Bundes-Immissionsschutzgesetz bzw. Art. 28 Abs. 2 S. 1 Grundgesetz vorsieht.*

*Das Verfahren wird ausgesetzt und gemäß Art. 100 Abs. 1 Grundgesetz dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung vorgelegt.“*

- Als Art. 4 S. 2 BayImSchG betreffender konkreter Normenkontrollantrag eines der o. g. Gerichte an das BVerfG

*„Das [näher zu bezeichnende] Gericht hält:*

*1. Art. 4 S. 2 Bayerisches Immissionsschutzgesetz (BayImSchG) vom 10.12.2019 (GVBl. 2019, Seite 686, BayRS 2129-1-1-U), in Kraft getreten am 01.01.2020, geändert durch Art. 11a Abs.*

---

<sup>522</sup> § 47e Abs.1 Hs. 1 Alt. 2 BImSchG dürfte im Wege der Kommunalverfassungsbeschwerde durch eine bayerische oder hessische Kommune wohl bereits deshalb nicht angegriffen werden können, weil die Regelung noch einer Zuständigkeitsbestimmung durch die Länder bedarf, von der dann der unmittelbare Eingriff ausgeht. Ggf. mögliche Kommunalverfassungsbeschwerden wären – wenn nicht bereits nach § 91 S. 2 BVerfGG ausgeschlossen – jedenfalls gem. § 93 Abs. 1 S. 1 BVerfGG verfristet.

<sup>523</sup> Zu den Antragsvoraussetzungen vgl. Art. 93 Abs.1 Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 76 ff. BVerfGG.

<sup>524</sup> Zu den Antragsvoraussetzungen vgl. Art. 100 Abs. 1 GG, §§ 13 Nr. 11, 80 ff. BVerfGG. Die Formulierung sämtlicher Richtervorlagen an deutsche Verfassungsgerichte orientiert sich formal am Tenor des Vorlagebeschlusses des AG Bernau, Beschl. v. 18.09.2019 – 2 Cs 226 Js 7322/19 (346/19) –, juris.

*1 des Gesetzes vom 10.12.2019 (GVBl. 2019, Seite 686), insoweit für unvereinbar mit Art. 28 Abs. 2 S. 1 Grundgesetz und daher verfassungswidrig als er die Zuständigkeit der Gemeinden für Lärmaktionspläne i. S. d. § 47d Abs. 1 Nr. 1 Var. 1, Nr. 2 u. S. 2 Var. 1 Bundes-Immissionsschutzgesetz als Aufgabe im übertragenen Wirkungskreis bestimmt,*

*2. Art. 4 S. 2 Bayerisches Immissionsschutzgesetz (BayImSchG) vom 10.12.2019 (GVBl. 2019, Seite 686, BayRS 2129-1-1-U), in Kraft getreten am 01.01.2020, geändert durch Art. 11a Abs. 1 des Gesetzes vom 10.12.2019 (GVBl. 2019, Seite 686), insoweit für unvereinbar mit Art. 28 Abs. 2 S. 1 Grundgesetz und daher verfassungswidrig als er Lärmaktionspläne der Gemeinden i. S. d. § 47d Abs. 1 Nr. 1 Var. 1, Nr. 2 u. S. 2 Var. 1 Bundes-Immissionsschutzgesetz einem Einvernehmensvorbehalt der Regierung unterwirft.*

*Das Verfahren wird ausgesetzt und gemäß Art. 100 Abs. 1 Grundgesetz dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung vorgelegt.“*

- Da ein § 1 Abs. 1 HessImSchZuV betreffender konkreter Normenkontrollantrag nicht in Betracht kommt, weil es sich nicht um ein formelles Gesetz i. S. d. Art. 100 Abs. 1 GG handelt,<sup>525</sup> als § 1 Abs. 1 HessImSchZuV<sup>526</sup> betreffender abstrakter Normenkontrollantrag der Bundesregierung, einer Landesregierung oder eines Viertels der Mitglieder des Bundestages, ggf. auch des Bundesrates, einer Landesregierung oder der Volksvertretung eines Landes an das BVerfG.<sup>527</sup>

*„Es wird beantragt, dass § 1 Abs. 1 Verordnung über Zuständigkeiten nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz, dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, dem Gesetz zur Ausführung des Protokolls über Schadstofffreisetzungs- und -verbringungsregister und dem Benzinbleigesetz (Immissionsschutz-Zuständigkeitsverordnung – ImSchZuV) in der Fassung vom 26.11.2014 (GVBl. H 13614, Seite 331), in Kraft getreten am 27.11.2014, insoweit für unvereinbar mit Art. 28 Abs. 2 S. 1 Grundgesetz zu erklären und insofern die Verfassungswidrigkeit dieser Regelung festzustellen als dort die ausschließliche Zuständigkeit der Regierungspräsidien für die Aufstellung von Lärmaktionsplänen i. S. d. § 47d Abs. 1 Nr. 1 Var. 1, Nr. 2 u. S. 2 Var. 1 Bundes-Immissionsschutzgesetz für das Gebiet einer Gemeinde vorgesehen ist.“*

<sup>525</sup> BVerfG, Urt. v. 20.03.1952 – 1 BvL 12/51 – juris, LS. 1, OS. 1.

<sup>526</sup> Auch eine Rechtsverordnung des Landesrechts ist geeigneter Gegenstand einer abstrakten Normenkontrolle, vgl. Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG (allg. „Landesrecht“).

<sup>527</sup> Die Formulierung orientiert sich formal an der Entscheidungsformel und der Antragswidrigkeit in BVerfG, Urt. v. 10.04.1997 – 2 BvF 1/95 –, juris.

### 1.3.3. Formulierung ausgewählter Anträge an den BayVerfGH zur Frage der Vereinbarkeit von Art. 4 S. 2 BayImSchG mit Landesverfassungsrecht

Wegen jedenfalls nicht ausreichender Verhältnismäßigkeit der nach § 4 BayImSchG vorgesehenen Fachaufsicht und des Einvernehmensvorbehalts ist eine landesverfassungsrechtliche Prüfung angezeigt:

- Als Richtervorlage<sup>528</sup> nach Art. 65, 92 BV, Art. 50 VfGHG eines bayerischen Gerichts (rechtsmateriebedingt i. d. R. der Verwaltungsgerichtsbarkeit) an den Bayerischen Verfassungsgerichtshof.<sup>529</sup>

*„Das [näher zu bezeichnende Gericht] hält*

*1. Art. 4 S. 1 Bayerisches Immissionsschutzgesetz (BayImSchG) vom 10.12.2019 (GVBl. 2019, Seite 686, BayRS 2129-1-1-U), in Kraft getreten am 01.01.2020, geändert durch Art. 11a Abs. 1 des Gesetzes vom 10.12.2019 (GVBl. 2019, Seite 686), insoweit für unvereinbar mit Art. 11 Abs. 2 Bayerische Verfassung und daher verfassungswidrig als er die Zuständigkeit der Gemeinden für Lärmaktionspläne i. S. d. § 47d Abs. 1 Nr. 1 Var. 1, Nr. 2 u. S. 2 Var. 1 Bundes-Immissionsschutzgesetz als Aufgabe im übertragenen Wirkungskreis bestimmt,*

*2. Art. 4 S. 2 Bayerisches Immissionsschutzgesetz (BayImSchG) vom 10.12.2019 (GVBl. 2019, Seite 686, BayRS 2129-1-1-U), in Kraft getreten am 01.01.2020, geändert durch Art. 11a Abs. 1 des Gesetzes vom 10.12.2019 (GVBl. 2019, Seite 686), insoweit für unvereinbar mit Art. 11 Abs. 2 Bayerische Verfassung und daher verfassungswidrig als er Lärmaktionspläne der Gemeinden i. S. d. § 47 Abs. 1 Nr. 1 Var. 1, Nr. 2 u. S. 2 Var. 1 Bundes-Immissionsschutzgesetz einem Einvernehmensvorbehalt der Regierung unterwirft.*

*Das Verfahren wird ausgesetzt und gemäß Art. 50 Abs. 1 Bayerische Verfassung dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof zur Entscheidung vorgelegt.“*

---

<sup>528</sup> Landesrechtliche abstrakte Normenkontrollanträge werden nicht behandelt.

<sup>529</sup> Gem. Art. 92 BV, Art. 50 Abs. 1, 2 VfGHG soll nur eine *Entscheidung* des BayVerfGH durch Übermittlung des (in Bezug auf die angenommene Verfassungswidrigkeit einer Rechtsvorschrift des bayerischen Landesrechts begründeten) Vorlagebeschlusses herbeigeführt werden, nicht jedoch ein bestimmter Entscheidungsinhalt beantragt werden.

- Nach erfolgreicher Ausschöpfung aller Rechtsmittel gegen die Versagung des Einvernehmens der Regierung als (fristlose) Popularklage<sup>530</sup> einer bayerischen Kommune nach Art. 98 S. 4 BV, Art. 55 VfGHG an den Bayerischen Verfassungsgerichtshof:<sup>531</sup>

*„Es wird im Wege der Popularklage beantragt, Art. 4 S. 2 Bayerisches Immissionsschutzgesetz (BayImSchG) vom 10.12.2019 (GVBl. 2019, Seite 686, BayRS 2129-1-1-U), in Kraft getreten am 01.01.2020, geändert durch Art. 11a Abs. 1 des Gesetzes vom 10.12.2019 (GVBl. 2019, Seite 686) wegen Verstoßes gegen das kommunale Selbstverwaltungsrecht nach Art. 11 Abs. 2 S. 1 Bayerische Verfassung für nichtig zu erklären.“*

#### **1.3.4. Formulierung einer Richtervorlage an den HessStGH zur Frage der Vereinbarkeit von § 1 Abs. 1 HessImSchZV mit Art. 137 Abs.1 u. 3 HessVerf**

Da in Hessen den Gemeinden die Zuständigkeit für die Lärmaktionsplanung gänzlich entzogen wurde und ihnen nicht einmal im übertragenen Wirkungskreis obliegt, ist eine entsprechende landesverfassungsrechtliche Überprüfung des § 1 Abs. 1 HessImSchZuV<sup>532</sup> im Wege einer Richtervorlage<sup>533</sup> nach Art. 133 HessVerf, §§ 19 S. 1, 41 StGHG eines hessischen Gerichts (rechtsmateriebedingt i. d. R. der Verwaltungsgerichtsbarkeit) an den hessischen StGH anzuregen:<sup>534</sup>

*„Das [näher zu bezeichnende] Gericht hält § 1 Abs. 1 Verordnung über Zuständigkeiten nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz, dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, dem Gesetz zur Ausführung des Protokolls über Schadstofffreisetzung- und -verbringungsregister und dem Benzinbleigesetz (Immissionschutz-Zuständigkeitsverordnung – ImSchZuV) in der Fassung vom 26.11.2014 (GVBl. H*

<sup>530</sup> Art. 11 Abs. 2 S. 1 BV ist verfassungskonform so auszulegen, dass der Schutzbereich der Norm dem des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG entspricht (vgl. Art. 31 GG). Ob eine Kommunalverfassungsbeschwerde nach § 91 S. 1 BVerfGG auch infolge der Möglichkeit der Popularklage ausgeschlossen sein könnte, obwohl dieses Rechtsinstitut dort nicht genannt wird (vgl. § 91 S. 2 BVerfGG), muss hier nicht entschieden werden.

<sup>531</sup> Die Formulierung orientiert sich am Tenor von BayVerfGH, Entsch. v. 28.08.2020 – Vf. 10-VIII-19 –, juris.

<sup>532</sup> Auch Rechtsverordnungen sind Prüfungsgegenstand einer Richtervorlage an den StGH, vgl. Art. 133 Abs. 1 S. 1 HessVerf, § 40 Abs. 1 S. 1 StGHG.

<sup>533</sup> Landesrechtliche abstrakte Normenkontrollanträge werden nicht behandelt; gem. § 45 Abs. 2 StGHG kann eine Grundrechtsklage i. S. d. Art. 131 HessVerf, § 19 Abs. 2 Nr. 10 Alt. 1 StGHG einer hessischen Gemeinde gegen eine Rechtsvorschrift, gegen den der Rechtsweg nicht offensteht, kann nur binnen eines Jahres seit In-Kraft-Treten der Rechtsvorschrift erhoben werden und wäre für Hessen daher verfristet.

<sup>534</sup> Gem. Art. 133 Abs. 1 S. 2 HessVerf. soll nur eine *Entscheidung* des StGH durch Übermittlung des (in Bezug auf die angenommene Verfassungswidrigkeit der Rechtsvorschrift begründeten) Vorlagebeschlusses herbeigeführt werden. Es ist indes nicht ein Antrag auf Nichtigkeits- oder Unwirksamkeitserklärung i. S. d. § 40 Abs. 1 S. 1 StGHG zu stellen.

13614, Seite 331), in Kraft getreten am 27.11.2014, insoweit für unvereinbar mit Art. 137 Abs. 1 u. 3. Hessische Verfassung<sup>535</sup> und daher verfassungswidrig als er die Zuständigkeit der Regierungspräsidien für die Aufstellung von Lärmaktionsplänen i. S. d. § 47 Abs. 1 Nr. 1 Var. 1, Nr. 2 u. S. 2 Var. 1 Bundes-Immissionsschutzgesetz vorsieht.

*Das Verfahren wird ausgesetzt und gemäß Art. 133 Abs. 1 Hessische Verfassung dem Staatsgerichtshof zur Entscheidung vorgelegt.“*

## **2. Übertragbarkeit der Ergebnisse auf andere Infrastrukturlärmquellen und fachbehördliche Zuständigkeiten**

Dass die Bindungswirkung nach § 47d Abs. 6 i. V. m. § 47 Abs. 6 S. 1 eine Reduzierung eines fachgesetzlich zustehenden Ermessens auf null bewirkt, gilt nicht nur für das Straßenverkehrsrecht.

Eine Übertragbarkeit auf Maßnahmen bzw. Anordnungen nach sonstigem Fachrecht (außerhalb des Straßenverkehrsrechts) zur Bewältigung zumindest von sonstigem Verkehrslärm, nach Rechtsprechung des OVG HB aus 2015<sup>536</sup> aber zu Recht auch von Lärm von Vorhaben i. S. d. BImSchG, kann ohne Weiteres angenommen werden.

Die Verpflichtungssituationen sind nicht auf Landesbehörden (bzw. deren Rechtsträgern) beschränkt, auch von Bundesbehörden (bzw. deren Rechtsträger) können Lärmschutzmaßnahmen – soweit sie denn fachgesetzlich zuständig sind – eingefordert werden.

Konflikte aus entgegengesetzter Lärmaktionsplanung in Verpflichtungssituationen gegenüber potentiellen Maßnahmenbehörden,<sup>537</sup> denen selbst als Planungsbehörde eine Zuständigkeit für eine (überörtliche) Lärmaktionsplanung obliegt (z. B. das Eisenbahnbundesamt nach § 47e Abs. 4 S. 1 BImSchG), dürften in (analoger) Anwendung des § 47d Abs. 6 i. V. m. § 47 Abs. 6 S. 2 BImSchG abstimmend aufzulösen sein, hinsichtlich des Eisenbahnbundesamtes auch über das besondere Beteiligungsrecht nach § 47e Abs. 4 S. 2 BImSchG.

---

<sup>535</sup> Art. 137 Abs. 1 u. 3. HessVerf ist grundgesetzeskonform so auszulegen, dass der Schutzbereich der Norm dem des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG entspricht.

<sup>536</sup> OVG HB, Urt. v. 14.04.2015 – 1 A 214/13 –, juris, Rn. 73.

<sup>537</sup> Vgl. Bsp. aus der Rspr. VG Freiburg, Urt. v. 25.07.2014 - 5 K 1491/13 –, juris.

### 3. Exemplarische anknüpfende Untersuchungsgegenstände

Zunächst bedürfen die in den Exkursen erörterten Rechtsfragen einer Vertiefung. Zudem ist an folgendes zu denken.

Könnten Gemeinden Lärmaktionspläne als Satzungen erlassen, käme diesen unmittelbare Außenrechtswirkung zu. Zwar bedürfen bereits nur potentiell in Grundrechte eingreifende satzungsrechtliche Regelungen, wozu auch lärmaktionsplanerisch festgelegte Maßnahmen zählen, nach herrschender Meinung einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage.<sup>538</sup> Die in den Gemeindeordnungen der Länder<sup>539</sup> gesetzlich verankerten kommunalrechtlichen Satzungsbefugnisse sind als gesetzliche Ermächtigungsgrundlagen auf spezifisch örtliche Regelungsmaterien ausgerichtet. In der Rechtsprechung wird jedenfalls bei Fehlen eines solchen spezifisch örtlichen Bezugs ein Satzungsrecht abgelehnt, im Übrigen aber offengelassen.<sup>540</sup> Das kommunalrechtlich eingeräumte Satzungsrecht sei jedoch weit zu verstehen.<sup>541</sup> Die erörterte spezifisch örtliche Wirkung und Steuerbarkeit von Umgebungslärm und die Zugehörigkeit der Lärmaktionsplanung zur Selbstverwaltungsgarantie könnten den geforderten Bezug zum Satzungsrecht herstellen. Auch die Effektivität einer Lärmaktionsplanung würde durch einen Erlass als Satzung rechtsförmlich gefördert. Eine Vertiefung dieser Rechtsfrage war für diese die lärmaktionsplanerischen Bindungswirkungen im Fachrecht betreffende Untersuchung nicht erforderlich. Sie dürfte aber dennoch (auch mit dem Ziel der Rechtsfortentwicklung) angezeigt sein.

In Betracht zu ziehen ist auch eine nähere Untersuchung des vom VGH BW angesprochenen „planerischen Ermessens“. Dieses ist so zu verstehen, dass die Anordnungsentscheidung der Straßenverkehrsbehörde mit allen tatbestandlichen Voraussetzungen vorwegzunehmen ist. Welchen Stellenwert hat diese konkret maßnahmenbezogene Ermessensausübung in einer Planaufstellung? Tritt dieses planerische Ermessen neben die planerische Abwägung oder geht sie darin auf<sup>542</sup>? Inwieweit können im Wege der Abwägung in das Ermessen zwingend einzustellende Belange des Straßenverkehrs (dessen Förderung auch Zielsetzung des den LAP umsetzenden Fachrechts ist) „weggewogen“ werden? In diesem Kontext muss auch der Frage nachgegangen werden, wie Konflikte von Lärmaktionsplanungen unterschiedlicher Behörden aufzulösen sind, wenn es sich bei einer Planungsbehörde auch um eine Planvollzugsbehörde handelt.

---

<sup>538</sup> Lübbe-Wolff/Wegener-Böhm, Rn. 708, 724.

<sup>539</sup> Vgl. etwa für Bayern Art. 23 S. 1 BayGO.

<sup>540</sup> Exemplarisch BayVGH, Urt. v. 22.01.1992 – 20 N 91.2850 –, juris, Rn. 42 ff.; sich anschließend BVerwG, Beschluss vom 07.09.1992 – 7 NB 2.92 –, juris, Rn. 13.

<sup>541</sup> BayVGH, Beschl. v. 20.12.2016 – 4 CE 16.1939 –, juris.

<sup>542</sup> Vgl. zu dieser Problematik auch *Klinger/Douhaire* in: Appel/Ohms/Saurer, § 47d BImSchG, Rn. 29.

In Anlehnung an das Recht der Luftreinhalteplanung bietet sich des Weiteren die nähere Untersuchung an, ob lärmbeeinträchtigte natürliche Personen und Umweltverbände gegen eine Gemeinde (bzw. im Falle einer überörtlichen Lärmaktionsplanung gegen den jeweiligen Rechtsträger) nicht nur einen Anspruch auf Planaufstellung, sondern erforderlichenfalls auch auf sachgerechte Planfortschreibung haben. Dies wird unter Ausschluss eines Anspruchs auf Aufnahme einzelner Maßnahmen im Schrifttum bereits bejaht.<sup>543</sup> Ebenfalls noch nicht beantwortet ist die Frage, ob (wie im Recht der Luftreinhalteplanung<sup>544</sup>) ein Anspruch gegen den Rechtsträger der Fachbehörde auf Ergreifen erforderlicher planautonomer Ergänzungsmaßnahmen besteht.

---

<sup>543</sup> *Klinger/Douhaire* in: Appel/Ohms/Saurer, § 47d BImSchG, Rn. 57; *Scheidler*, UPR 2019, 1 ff. (Kap. IV, Unterkap. 2 c cc).

<sup>544</sup> BVerwG Urt. v. 27.02.2018 – 7 C 26.16 –, juris, Rn. 28 ff.; Urt. v. 27.02.2018 – 7 C 30.17 –, juris, Rn. 31 ff.



## Literaturverzeichnis

### Rechtstexte

*Hinweis: Die Änderungshistorie der unionsrechtlichen Rechtstexte ist aus Gründen der Übersichtlichkeit der Datenbank <https://eur-lex.europa.eu/> zu entnehmen, ich beziehe mich aber jeweils auf die jüngste geltende Fassung. Bei den deutschen Rechtstexten habe ich jeweils die letzte Änderung angegeben.*

Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung vom 26. 01.2001 in der Fassung vom 22.05.2017, veröffentlicht im Bundesanzeiger, Allgemeiner Teil, B8, am 29.05.2017
Abgabenordnung in der Fassung der Neubekanntmachung durch Beschl. v. 01.10.2002 (BGBl. 2002 I, Seite 3866, 2003 I, Seite 61), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 03.12.2020 (BGBl. I, Seite 2668)
(Baden-Württembergische) Verordnung der Landesregierung, des Umweltministeriums und des Verkehrsministeriums über Zuständigkeiten für Angelegenheiten des Immissionsschutzes (Immissionsschutz-Zuständigkeitsverordnung) vom 11.05.2010 (GBl. 2010, Seite 406), zuletzt geändert durch Art. 2 der Verordnung vom 08.05.2018 (GBl. 2010, Seite 154)
Baunutzungsverordnung in der Fassung der Neubekanntmachung durch Beschl. v. 21.11.2017 (BGBl. 2017 I, Seite 3786)
Bayerische Gemeindeordnung, in der Fassung der Bekanntmachung vom 22.08.1998 (GVBl. 1998, Seite 796, BayRS 2020-1-1-I), zuletzt geändert durch § 3 des Gesetzes vom 24.07.2020 (GVBl. 1998 Seite 350)
Bayerisches Immissionsschutzgesetz vom 10.12.2019 (GVBl. 2019 Seite 686, BayRS 2129-1-1-U), zuletzt geändert durch Art. 11a Abs. 1 des Gesetzes vom 10.12.2019 (GVBl. 2019 Seite 686)
Beschluss Nr. 1600/2002/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22.07.2002 über das sechste Umweltaktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft (Beschluss Nr. 1600/2002/EG), veröffentlicht im Abl., L 242 vom 10.09.2002, Seite 1

Bundesverfassungsgerichtsgesetz in der Fassung der Neubekanntmachung durch Beschl. v. 11.08.1993 (BGBl. 1993 I, Seite 1473), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 20.11.2019 (BGBl. 2019 I, Seite 1724)
Charta der Grundrechte der Europäischen Union (2010/C 83/02), veröffentlicht im Abl., C 326 vom 26.10.2012, Seite 391
Environmental Noise Guidelines for the European Region, veröffentlicht durch das WHO Regional Office for Europe, 2018
Gemeindeordnung Baden-Württemberg in der Fassung der Bekanntmachung vom 24.07.2000 (GBl. 2000 Seite 581, ber. Seite 698), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 15.10.2020 (GBl. 2020 Seite 910, 911)
Gesetz über den Bayerischen Verfassungsgerichtshof vom 10.05.1990 (GVBl. 1990 Seite 122, 231, BayRS 1103-1-I), zuletzt geändert durch Art. 73a Abs. 1 des Gesetzes vom 22.03.2018 (GVBl. 2018 Seite 118)
Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Neubekanntmachung durch Beschl. v. 24.02.2010 (BGBl.2010 I, Seite 94); zuletzt geändert durch Art. 117 der Verordnung vom 19.06.2020 (BGBl. 2020 I, Seite 1328)
Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) in der Fassung der Neubekanntmachung durch Beschl. v. 23.08.2017 (BGBl. 2017 I, Seite 3290), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 17.12.2018 (BGBl. 2018 I, Seite 2549)
Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) in der Fassung von Art. 1 des Gesetzes vom 29.07.2009 (BGBl 2009 I, Seite 2542); zuletzt geändert durch Artikel 290 der Verordnung vom 19.06.2020 (BGBl. 2020 I, Seite 1328)
Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz) in der Fassung der Neubekanntmachung durch Beschl. v. 14.05.1990 (BGBl. 1990 I, Seite 880).

Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz) in der Fassung der Neubekanntmachung durch Beschl. v. 17.05.2013 (BGBl. 2013 I, Seite 1274), zuletzt geändert durch Art. 103 der Verordnung vom 19.06.2020 (BGBl. 2020 I, Seite 1328)

Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz) in der Fassung des Art. 1 des Gesetzes vom 31.07.2009 (BGBl.2009 I, Seite 2585), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19.06.2020 (BGBl. 2020 I, Seite 1408)

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949 (BGBl. 1949 Seite 1); zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 29.09.2020 (BGBl. 2020 I, Seite 2048)

(Hessische) Verordnung über Zuständigkeiten nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz, dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, dem Gesetz zur Ausführung des Protokolls über Schadstofffreisetzung- und -verbringungsregister und dem Benzinbleigesetz (Immissionsschutz-Zuständigkeitsverordnung) in der Fassung vom 26.11.2014 (GVBl. H 13614, Seite 331)

(Hessisches) Gesetz über den Staatsgerichtshof (StGHG) in der Fassung vom 19.01.2001 (GVBl. 2001 I, Seite 78): zuletzt geändert durch Art. 11 des Gesetzes vom 28.03.2015 (GVBl. 2005 Seite 158)

Richtlinie 96/62/EG des Rates vom 27.09.1996 über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität, veröffentlicht im Abl., L 296 vom 21.11.1996, Seite 55, aufgehoben durch Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21.05.2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa, veröffentlicht im Abl., L 152 vom 11.06.2008, Seite. 1

Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.06.2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm, veröffentlicht im Abl., L 189 vom 18.07.2002, Seite 12

Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, veröffentlicht im Abl., L 156 vom 25.06.2003, Seite 17

Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21.05.2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa, veröffentlicht im Abl., L 152 vom 11.06.2008, Seite 1
Richtlinien für den Lärmschutz an Straßen, Ausgabe 1990, bekanntgemacht im VkB I Nr.7/1990 vom 14.04.1990, Seite 258 (veröffentlicht als Allgemeines Rundschreiben Straßenbau Nr. 8/1990 des Bundesministers für Verkehr)
Richtlinien für den Lärmschutz an Straßen, Ausgabe 2019, bekanntgemacht im VkB I Nr. 20/2019 vom 31.10.2019, Seite 698
Richtlinien für straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm, bekanntgemacht im VkB I Nr. 24/200 vom 23.11.2007, Seite 767
Sechzehnte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verkehrslärmschutzverordnung – 16. BImSchV) in der Fassung vom 12.06.1990 (BGBl. 1990 I, Seite 1036) vom 18. Dezember 2014 (BGBl. 2014 I, Seite 2269), die zuletzt durch Art. 1 der Verordnung vom 4. November 2020 (BGBl. 2020 I, Seite 2334) geändert worden ist
Straßenverkehrsgesetz in der Fassung der Neubekanntmachung durch Beschl. v. 05.03.2003 (BGBl. 2003 I, Seite 310), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 26.11.2020 (BGBl. 2020 I, Seite 2575)
Straßenverkehrsordnung in der Fassung der Verordnung vom 06.03.2013 (BGBl. 2013 I, Seite 367), zuletzt geändert durch Art. 1 der Verordnung vom 20.04.2020 (BGBl 2020. I, Seite 814).
Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 25.06.1998 in der am 30.10.2001 in Kraft getretenen Fassung („Aarhus-Konvention“), zuletzt aufgerufen am 13.12.2020 unter <a href="http://www.unece.org/env/pp/treatytext.html">http://www.unece.org/env/pp/treatytext.html</a> in deutscher Version ( <a href="http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43g.pdf">http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43g.pdf</a> )
Verfassung des Freistaates Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 15.12.1998 (GVBl. 1998 Seite 991, 992, BayRS 100-1-I), zuletzt durch Gesetz vom 11.11.2013 (GVBl.2013 Seite 638, 639, 640, 641, 642)

Verfassung des Landes Hessen in der Fassung vom 01.12.1946 (GVBl. 1946 I, Seite 229, GVBl. 1947 Seite 106, 1948 Seite 68), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12.12.2018 (GVBl. 2018 Seite 752)

Verordnung Nr. 1222/2009 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 25.11.2009 über die Kennzeichnung von Reifen in Bezug auf die Kraftstoffeffizienz und andere wesentliche Parameter, veröffentlicht im Abl., L 342 vom 22.12.2009, Seite 46

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, veröffentlicht im Abl., C 326 vom 26.10.2012, Seite 47

Vertrag über die Europäische Union, veröffentlicht im Abl., C 326 vom 26.10.2012, Seite 13

Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Neubekanntmachung durch Beschl. v. 19.03.1991 (BGBl. 1991 I, Seite 686), zuletzt geändert durch Art. 181 der Verordnung vom 19.06.2020 (BGBl. 2020 I, Seite 1328)

Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Neubekanntmachung durch Beschl. v. 23.01.2003 (BGBl. 2003 I, Seite 102), zuletzt geändert durch Art. 5 Abs. 25 des Gesetzes vom 21.06.2019 (BGBl. 2019 I, Seite 846)

Vierunddreißigste Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über die Lärmkartierung – 34. BImSchV) in der Fassung vom 06.03.2006 (BGBl. 2006 I, Seite 516), die zuletzt durch Art. 111 der Verordnung vom 19.06.2020 (BGBl. 2020 I, Seite 1328) geändert worden ist

Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, veröffentlicht im ABI., L 327 vom 22.12.2000, Seite 1.

**Drucksachen des Deutschen Bundestages** (chronologisch)

*zuletzt aufgerufen am 13.12.2020 unter <https://www.bundestag.de/drs>; jeweils zitiert: BT-Drs. Wahlperiode/Dokumentenummer, ggf. Seitenangabe.*

Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, 11. Wahlperiode, BT-Drs, 11/4909, vom 30.06.1989
Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm, 15. Wahlperiode, BT-Drs., 15/3782, vom 27.09.2004
Unterrichtung durch die Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm – Drucksache 15/3782 – Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates, 15. Wahlperiode, BT-Drs. 15/3921, vom 14.10.2004
Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses zu dem Gesetz zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm – Drucksachen 15/3782, 15/3921, 15/4024, 15/4377, 15/4412 –, 15. Wahlperiode, BT-Drs. 15/5734, vom 15.06.2005
Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c), 16. Wahlperiode, BT-Drs. 16/813, vom 07.03.2006
Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben, 18. Wahlperiode, BT-Drs. 18/9526, vom 05.09.2016

**Drucksachen des Bundesrates** (chronologisch)

*zuletzt aufgerufen am 13.12.2020 unter <https://www.bundesrat.de/DE/dokumente/dokumente-node.html>; jeweils zitiert: BR-Drs. Dokumentennummer/Jahr, ggf. Seitenangabe.*

Stellungnahme des Bundesrates, Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm, Beschluss, BR-Drs. 160/04 (B), vom 24.09.2004
--

Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben, BR-Drs. 422/16, vom 12.08.2016
--

**Drucksachen des Bayerischen Landtages** (chronologisch)

*Zuletzt aufgerufen am 13.12.2020 unter: <https://www.bayern.landtag.de/parlament/dokumente/drucksachen/?dokumentenart=Drucksache>; jeweils zitiert: BayLT-Drs. Wahlperiode/Dokumentnummer, Seitenangabe.*

Gesetzentwurf der Staatsregierung zur Änderung des Bayerischen Immissionsschutzgesetzes, 15. Wahlperiode 15, Drucksache Nr. 15/8783 vom 24.07.2007
--

Gesetzentwurf der Staatsregierung für ein Bayerisches Immissionsschutzgesetz, 18. Wahlperiode, Drucksache Nr. 18/3641 vom 10.09.2019
--

**Plenarprotokolle des Bayerischen Landtages** (chronologisch)

*Zuletzt aufgerufen am 13.12.2020 unter: <https://www.bayern.landtag.de/webangebot2/webangebot/protokolle;execution=e1s1;jsessionid=18198B1671D9BBD4CE399E1CB137889A?execution=e1s1>; jeweils zitiert: BayLT Plenarprotokoll Dokumentenbezeichnung, Seitenangabe.*

Plenarprotokoll 15/102 v. 25. 09. 2007, 15. Wahlperiode, 102. Sitzung am Dienstag, dem 25.09.2007, 14.00 Uhr, in München
--

Plenarprotokoll 15/124 v. 05. 06. 2008. 15. Wahlperiode, 124. Sitzung am Donnerstag, dem 5. Juni 2008, 9.00 Uhr, in München

## Lehrbücher

Epiney, Astrid

Umweltrecht der Europäischen Union, 4. Aufl., 2019, Baden-Baden.

*Zitiert: Verf., UR EU, Kap., Rn.*

Geis, Max-Emmanuel,

Kommunalrecht, 5. Aufl., 2020, München.

*Zitiert: Verf., Seitenangabe, Rn.*

Gern, Alfons / Brüning, Christoph,

Deutsches Kommunalrecht, 4. Aufl., 2019, Baden-Baden.

*Zitiert: Verf., Kap., Rn.*

Kahl, Wolfgang / Gärditz, Ferdinand,

Umweltrecht, 11. Aufl., 2019, München.

*Zitiert: Verf., Kap., Rn.*

Klöpfer, Michael,

Umweltrecht, 4. Aufl., 2016, Berlin / München.

*Zitiert: Verf., Kap., Rn.*

Knemeyer, Franz-Ludwig,

Bayerisches Kommunalrecht, 12. Überarbeitete Aufl., 2007, Stuttgart.

*Zitiert: Verf., Seitenangabe, Rn.*

Koch, Hans-Joachim / Hofmann, Ekkehard / Reese,

Handbuch Umweltrecht, 5. Aufl., 2018, München.

*Zitiert: Koch/Hofmann/Reese-Bearb. (hier nur Appel, Ivo), Kap., Rn.*



Lübbe-Wolff, Gertrude / Wegener, Bernhard,  
Umweltschutz durch kommunales Satzungsrecht, 3. Aufl., 2020, Berlin.  
*Zitiert: Lübbe-Wolff/Wegener-Bearb. (hier nur Böhm, Monika), Rn.*

Schmidt, Thorsten Ingo,  
Kommunalrecht, 2. Aktualisierte und überarbeitete Aufl., 2014, Tübingen.  
*Zitiert: Verf., Kap., Rn.*

## Kommentare

Appel Markus / Ohms Martin /Saurer Johannes (Hrsg.),  
Bundesimmissionsschutzgesetz, 1. Aufl., 2021, Berlin – vorläufiger Vorabauszug zu §§ 47a bis e BImSchG unter Genehmigung der Bearb. (Stand: 10.02.2020).  
*zitiert: Bearb. (hier nur Klinger, Remo u. Douhaire, Caroline) in: Appel/Ohms/Saurer, § BIm-SchG, Rn.*

BeckOK Umweltrecht, Giesberts, Ludger /Reinhardt, Michael (Hrsg.),  
Umweltrecht, 56. Aufl., Stand 01.10.2020, München.  
*Zitiert: Bearb. (hier nur: Köck, Wolfgang; Reese, Moritz; Wysk, Peter) in: BeckOK UR, § BIm-SchG, Rn.*

BeckOK VwGO, Posser, Herbert / Wolff, Heinrich Amadeus (Hrsg.)  
Verwaltungsgerichtsordnung, 55. Auflage, Stand: 01.10.2020, München.  
*Zitiert: Bearb. (hier nur Schmidt-Kötters, Thomas u. Decker, Andreas) in: BeckOK VwGO, § VwGO, Rn.*

Epiney, Astrid / Pirker, Benedikt,  
Aarhus-Konvention, Handkommentar, 1. Aufl., 2018, Baden-Baden.  
*Zitiert: Epiney/Pirker, Art. AK, Rn.*

Jarass, Hans D. (Hrsg. u. Verf.)  
Bundesimmissionsschutzgesetz: BImSchG, 13. Aufl., 2020, München.  
*Zitiert: Verf., § BImSchG, Rn.*

Schink, Alexander / Reidt, Olaf / Mitschang, Stephan,  
Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz / Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz: UVPG / UmwRG, 1.  
Aufl., 2018, München.

*Zitiert: Bearbeiter (hier nur Franzius, Claudio), § UmwRG, Rn.*

von Landmann, Robert und Ernst Rohmer, Ernst (Begründer),  
Umweltrecht, Loseblatt-Kommentar, Online-Ausgabe (Kommentierung zum BImSchG und  
zum UmwRG), Werkstand 93. Ergänzungslieferung, Stand August 2020, München.

*Zitiert: Bearb. (hier nur Cancik, Pascale; Hansmann, Klaus; Röckinghausen, Marc; Schiller,  
Gernot; Fellenberg, Frank) in: LR, §, Gesetzesbezeichnung, Rn.*

### **(Rechts-) Wörterbücher und Lexika**

*Sämtliche Internetquellen zuletzt aufgerufen am 13.12.2020*

Creifelds, Carl (Begründer),

Rechtswörterbuch, 25. Aufl., 2020, München.

*Zitiert: Bearb. (hier nur Hakenberg, Michael) in: Creifelds, Definition (Stichwort)*

Gabler, Theodor (Begründer), Wissenschaftsverlag Springer Gabler (Hrsg.),

Gabler Wirtschaftslexikon, Online-Ressource (<https://wirtschaftslexikon.gabler.de/>),

Definition „Subsumtion“ zuletzt aufgerufen am 13.12.2020 unter <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/subsumtion-100446/version-376046>.

*Zitiert: Bearb. (hier nur Berwanger, Jörg) in: Gabler Wirtschaftslexikon, Definition (Stichwort)*

PONS GmbH (Hrsg.),

PONS Online-Wörterbuch Französisch-Deutsch,

zuletzt aufgerufen am 13.12.2020 unter Online-Ressource <https://de.pons.com/übersetzung/französisch-deutsch>.

*Zitiert PONS Online-Wörterbuch Französisch-Deutsch, zu übersetzendes Wort*

**Veröffentlichungen zu Forschungsvorhaben, sonstige Fachveröffentlichungen, Fachbroschüren, Faltblätter**

*Sämtliche Internetquellen zuletzt aufgerufen am 13.12.2020*

Umweltbundesamt (Hrsg.),  
W. Babisch, W. / Greye, S. / Schreiber, H. (Verf.)  
UBA-Ratgeber „Lärm – das unterschätzte Risiko“, Faltblatt, April 2007, Dessau-Roßlau,  
zuletzt aufgerufen am 13.12.2020 unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/laerm-unterschaetzte-risiko>.

*Zitiert: UBA, Ratgeber Lärm – das unterschätzte Risiko (2007), Faltblatt*

Umweltbundesamt (Hrsg.),  
Bonacker, Margit / Heinrichs, Eckhart / Schwedler, Hanns-Uve (Verf.),  
UBA-Handbuch „Umgebungslärm, Aktionsplanung und Öffentlichkeitsbeteiligung – Silent City“, Januar 2008, Dessau-Roßlau,  
zuletzt aufgerufen am 13.12.2020 unter: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/handbuch-silent-city>.

*Zitiert: UBA (Hrsg.), Handbuch Umgebungslärm (2008), Seitenangabe*

Umweltbundesamt (Hrsg.),  
Heinrichs, Eckhart / Leben, Jörg / Hänisch, Anne-Susan / Cancik, Pascale (Verf.),  
UBA Texte 33/2015, TUNE ULR Technisch wissenschaftliche Unterstützung bei der Novellierung der EU-Umgebungslärmrichtlinie, Arbeitspaket 2: Geschwindigkeitsreduzierungen, April 2015, Dessau-Roßlau,  
zuletzt aufgerufen am 13.12.2020 unter: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/tune-ur-technisch-wissenschaftliche-unterstuetzung>.

*Zitiert: UBA (Hrsg.), Texte 33/2015, TUNE ULR AP 2, Seitenangabe*

Umweltbundesamt (Hrsg.),  
Heinrichs, Eckhart / Leben, Jörg / Anna Straubinger, Anna / Cancik, Pascale (Verf.),  
TUNE ULR, Technisch-wissenschaftliche Unterstützung bei der Novellierung der EU-Umgebungslärmrichtlinie, Arbeitspaket 3 „Ruhige Gebiete“, September 2015, Dessau-Roßlau,  
zuletzt aufgerufen am 13.12.2020 unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte\\_74\\_2015\\_tune\\_ulr\\_technisch\\_wissenschaftliche\\_unterstuetzung\\_bei\\_der\\_novellierung.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte_74_2015_tune_ulr_technisch_wissenschaftliche_unterstuetzung_bei_der_novellierung.pdf).

*Zitiert: UBA (Hrsg.), Texte 74/2015, TUNE ULR AP 3, Seitenangabe*

<p>Umweltbundesamt (Hrsg.), Heinrichs, Eckhart / Leben, Jörg / Cancik, Pascale (Verf.), Ruhige Gebiete, Eine Fachbroschüre für die Lärmaktionsplanung, Oktober 2018, Dessau-Roßlau, zuletzt aufgerufen am 13.12.2020 unter: <a href="https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/ruhige-gebiete">https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/ruhige-gebiete</a>. <i>Zitiert: UBA (Hrsg.), Ruhige Gebiete (2018), Seitenangabe</i></p>
<p>Umweltbundesamt (Hrsg.), Wothge, Jördis (Verf.) UBA position // Juli 2019, WHO-Leitlinien für Umgebungslärm für die Europäische Region, Lärmfachliche Bewertung der neuen Leitlinien der Weltgesundheitsorganisation für Umgebungslärm für die Europäische Region, Juli 2019, Dessau-Roßlau, zuletzt aufgerufen am 13.12.2020 unter: <a href="https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/190805_uba_pos_who_umgebungslarm_bf_0.pdf">https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/190805_uba_pos_who_umgebungslarm_bf_0.pdf</a>. <i>Zitiert: UBA (Hrsg.), Position Juli 2019, WHO-Leitlinien für Umgebungslärm für die Europäische Region, Seitenangabe</i></p>
<p>Umweltbundesamt (Hrsg.), Schreckenber, Dirk / Benz, Sarah / Kuhlmann, Julia / Karimi, Roozbeh / Höcker, Andrea / Liepert, Manfred / Möhler, Ulrich (Verf.), UBA Texte 225/2020, Lärmbelastungssituation in Deutschland, Abschlussbericht, Dezember 2020, Dessau-Roßlau, zuletzt aufgerufen am 13.12.2020 unter: <a href="https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/laermbelaestigungssituation-in-deutschland">https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/laermbelaestigungssituation-in-deutschland</a>. <i>Zitiert: UBA (Hrsg.), Texte 225/2020, Lärmbelastungssituation in Deutschland, Seitenangabe</i></p>
<p>Deutsches Institut für Urbanistik – Difu – (Hrsg.) im Auftrag des Umweltbundesamtes, Böhme, Christa / Bunzel, Arno (Verf.), Difu-Sonderveröffentlichung, Umweltgerechtigkeit im städtischen Raum. Expertise „Instrumente zur Erhaltung und Schaffung von Umweltgerechtigkeit“, Mai 2014, Berlin, zuletzt aufgerufen am 13.12.2020 unter: <a href="https://difu.de/publikationen/2014/umweltgerechtigkeit-im-staedtischen-raum-expertise.html">https://difu.de/publikationen/2014/umweltgerechtigkeit-im-staedtischen-raum-expertise.html</a>. <i>Zitiert: Difu, Sonderveröffentlichung Umweltgerechtigkeit (2014), Seitenangabe</i></p>

Heimann D. / de Franceschi M. / Emeis S. / Lercher P. / Seibert P. (Hrsg.),  
Leben an der Transitroute – Luftverschmutzung, Lärm und Gesundheit in den Alpen, ALP-  
NAP Broschüre, Università degli Studi di Trento, Dipartimento di Ingegneria Civile e Ambien-  
tale, Dezember 2007, Trento,, Italien (20 pp),  
Übersetzung aus dem Englischen: Obleitner, F, Emeis, S., Heimann, D,  
zuletzt aufgerufen am 13.12.2020 unter:  
[http://www.alpine-space.org/2000-2006/uploads/media/ALPNAP\\_Brochure\\_DE.pdf](http://www.alpine-space.org/2000-2006/uploads/media/ALPNAP_Brochure_DE.pdf).  
*Zitiert: Heimann/de Franceschi/Emeis/Lercher/Seibert, ALPNAP Broschüre (2007), Seitenan-  
gabe*

### **Internetveröffentlichungen**

(vorsorglich abgespeichert im Dokumentenordner Anlage 1 auf beigefügter CD)

*Sämtliche Internetquellen zuletzt aufgerufen am 13.12.2020*

Statisches Bundesamt,  
Gemeindeverzeichnis, Online-Ressource unter [https://www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/\\_inhalt.html](https://www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/_inhalt.html), Auszug für das dritte Quartal 2020 (Excel-Datei),  
zuletzt aufgerufen am 13.12.2020 unter <https://www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/Archiv/GVAuszugQ/AuszugGV3QAktuell.html>.  
*zitiert: Statistisches Bundesamt, Auszug Gemeindeverzeichnis (3. Quartal 2020), Websitean-  
gabe*

Deutsche Umwelthilfe e.V. (DUH)  
Vereinssatzung,  
zuletzt aufgerufen am 13.12.2020 unter: [https://www.duh.de/fileadmin/user\\_upload/download/DUH\\_Publikationen/Dokumente\\_\\_UEber\\_uns\\_/Satzung\\_Deutsche\\_Umwelthilfe\\_eV\\_FASSUNG\\_14.10.2019\\_EINGETRAGEN.pdf](https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/DUH_Publikationen/Dokumente__UEber_uns_/Satzung_Deutsche_Umwelthilfe_eV_FASSUNG_14.10.2019_EINGETRAGEN.pdf).  
*zitiert: DUH, Satzung (2019), §*

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU),  
Schriftlicher Bericht für die Umweltministerkonferenz,  
WHO-Leitlinien Umgebungslärm für die Europäische Region, vom 7.04.2020, Bonn,  
zuletzt aufgerufen am 13.12.2020 unter: [https://www.umweltministerkonferenz.de/umlbeschluesse/umlaufBericht2020\\_19.pdf](https://www.umweltministerkonferenz.de/umlbeschluesse/umlaufBericht2020_19.pdf) zuletzt aufgerufen am 13.12.2020.

*Zitiert: BMU, Bericht für UMK zu WHO-Leitlinien Umgebungslärm (2020), Seitenangabe*

(Österreichisches) Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (BMK),

Lärm ABC, Online-Ressource <https://www.laerminfo.at/ueberlaerm/grundlagen.html>, Stand: 15.09.2016, Rubrik: Wie entsteht Lärm?,

zuletzt aufgerufen am 13.12.2020 unter <https://www.laerminfo.at/ueberlaerm/grundlagen/laermentstehung.html>.

*Zitiert: BMK, Lärm-ABC, Wie entsteht Lärm? (Stand: 15.09.2016)*

Berkemann, Jörg (Verf.),

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, 23.03.2015, Hamburg/Berlin,

zuletzt aufgerufen am 12.12.2020 unter: <https://mueef.rlp.de/de/startseite/> (Dateipfad: [https://mueef.rlp.de/fileadmin/mulewf/Themen/Umweltschutz/Laermschutz/Strassenlaerm/VA\\_Workshop\\_LAP\\_01.03.2016/Berkemann\\_Rechtsgutachten\\_Rechtlicher\\_Rahmen\\_Laermaktionsplanung\\_23.\\_Maerz\\_2015.pdf](https://mueef.rlp.de/fileadmin/mulewf/Themen/Umweltschutz/Laermschutz/Strassenlaerm/VA_Workshop_LAP_01.03.2016/Berkemann_Rechtsgutachten_Rechtlicher_Rahmen_Laermaktionsplanung_23._Maerz_2015.pdf), gefunden über [www.google.de](http://www.google.de) und [www.ecosia.de](http://www.ecosia.de).

*Zitiert: Berkemann, Rechtsgutachten RP (2015), Seitenangabe*

Berkemann, Jörg (Verf.),

Rechtsgutachterliche Stellungnahme, Zur Frage der Bedeutung des § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3, Abs. 9 StVO im Rahmen eines Lärmaktionsplanes (vgl. § 47d BImSchG) unter Beachtung des unionsrechtlichen Richtlinienrechts (Stadt Norderstedt), 17.10.2011, Hamburg/Berlin, zuletzt aufgerufen am 13.12.2020 unter: [https://www.norderstedt.de/media/custom/1917\\_5196\\_1.PDF?1436425292](https://www.norderstedt.de/media/custom/1917_5196_1.PDF?1436425292), gefunden über die Internetsuchmaschinen [www.google.de](http://www.google.de) und [www.ecosia.de](http://www.ecosia.de).

*Zitiert: Berkemann, Rechtsgutachten Norderstedt (2011), Seitenangabe*

**Veröffentlichungen von Organen und Institutionen zwischenstaatlicher Organisationen**

<p>Europäische Kommission, Grünbuch der Europäischen Kommission vom 04.11.1996 über die künftige Lärmschutzpolitik, KOM (96) 540 endg, zuletzt aufgerufen am 13.12.2020 unter: <a href="https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=LEGISSUM%3A121224">https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=LEGISSUM%3A121224</a>. <i>Zitiert: KOM (96) 540 endg</i></p>
<p>United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC), Communications from the public (Online-Ressource), zuletzt aufgerufen am 13.12.2020 unter: <a href="https://www.unece.org/env/pp/cc/com.html">https://www.unece.org/env/pp/cc/com.html</a>. <i>Zitiert: UNECE, Übersicht der Mitteilungen des ACCC, Websiteangabe</i></p>
<p>United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters Compliance by Germany with its obligations under the Convention, Report to the Meeting of the Parties on compliance by Germany with its obligations under the Convention (ECE/MP.PP/2017/40) (Report of the Compliance Committee), 02.08.2017, Budva (Montenegro), zuletzt aufgerufen am 13.12.2020 unter: <a href="https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop6/English/ECE_MP.PP_2017_40_E.pdf">https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop6/English/ECE_MP.PP_2017_40_E.pdf</a>. <i>Zitiert: UNECE, Abschlussbericht des ACCC vom 02.08.2017</i></p>
<p>Compliance Committee to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters - Aarhus Convention – (ACCC), Zweiter Fortschrittskontrollbericht zur Umsetzung der Entscheidung V/9h über Deutschlands Beachtung der Konventionspflichten, 01.02.2017, zuletzt aufgerufen am 13.12.2020 unter: <a href="https://www.unece.org/environmental-policy/treaties/public-participation/aarhus-convention/envpptfwg/envppcc/envppccimplementation/fifth-meeting-of-the-parties-2014/germany-decision-v9h.html">https://www.unece.org/environmental-policy/treaties/public-participation/aarhus-convention/envpptfwg/envppcc/envppccimplementation/fifth-meeting-of-the-parties-2014/germany-decision-v9h.html</a> Committee's second progress review. <i>Zitiert: ACCC, Zweiter Fortschrittskontrollbericht vom 01.02.2017</i></p>

European Environmental Agency (EEA),  
Potential quiet areas in Europe, based on the QSI and Natura 2000 protected sites, Online-Ressource, bildhafte Darstellung vom 22.01.2020, veröffentlicht am 25.02.2020, zuletzt aufgerufen am 13.12.2020 unter: <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/quietness-suitability-index-ysi-3>.

*Zitiert: EEA, Potential quiet areas in Europe, based on the QSI and Natura 2000 protected sites (Februar 2020), Websiteangabe*

Europäische Kommission,  
Bericht der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament über die Durchführung der Richtlinie über Umgebungslärm gemäß Artikel 11 der Richtlinie 2002/49/EG, KOM (2011) 321 endg, 01.06.2011, Brüssel,  
zuletzt aufgerufen am 13.12.2020 unter <https://ec.europa.eu/transparency/reg-doc/rep/1/2011/DE/1-2011-321-DE-F1-1.Pdf>.

*Zitiert: KOM (2011) 321 endg*

WHO Regional Office for Europe,  
Environmental Noise Guidelines for the European Region, 2018, Kopenhagen,  
zuletzt aufgerufen am 13.12.2020 unter  
<https://www.euro.who.int/en/publications/abstracts/environmental-noise-guidelines-for-the-european-region-2018>.

*Zitiert: WHO Regional Office for Europe, Environmental Noise Guidelines for the European Region (2018), Seitenangabe*

## **Zeitschriften**

Basner, Mathias,  
Was tun gegen den Lärm? (Editorial), Noise: what is to be done?, Deutsches Ärzteblatt, 2019, Jahrgang 116, Heft 14, S. 235 f., Online-Ressource zuletzt aufgerufen am 13.12.2020 unter <https://www.aerzteblatt.de/pdf.asp?id=206498>.

*Zitiert: Basner, DÄ 2019, 235, Seitenangabe*

Bunge, Thomas,  
Die Verbandsklage im Umweltrecht, Juristische Schulung, 2020, S. 740 ff.

*Zitiert: Bunge, JuS 2020, 740, Seitenangabe*



<p>Cancik, Pascal, Aktionspläne zur Lärminderung - effektives Instrument oder „Aktionismus“?, Zeitschrift für Umweltrecht, 2007, S. 169 ff. <i>Zitiert: Cancik, ZUR 2007, 169, Seitenangabe</i></p>
<p>Enderle, Bettina / Dieroff, Juliane Die Lärmaktionsplanung wird flügge, Urteilsanmerkung zu VGH Mannheim v. 17. Juli 2018 (10 S 2249/17), Umwelt- und Planungsrecht, 2019, Heft 7, S. 255 ff. – als Online-Ressource mit Abweichung von der Druckseitenangabe eingesehen. <i>Zitiert: Enderle/Dieroff, UPR 2019, 255 ff. (Kap., ggf. Unterkap.)</i></p>
<p>Engel, Rüdiger Aktuelle Fragen des Lärmschutzes: Lärmaktionsplanung, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2010, S. 1191 ff. <i>Zitiert: Engel, NVwZ 2010, 1191, Seitenangabe</i></p>
<p>Hahad, Omar / Kröller-Schön, Swenja / Daiber, Andreas / Münzel, Thomas, Auswirkung von Lärm auf das Herz-Kreislauf-System (Übersichtsarbeit), The cardiovascular effects of noise, Deutsches Ärzteblatt, 2019, Jahrgang 116, Heft 14, S. 245 ff., Online-Ressource zuletzt aufgerufen am 13.12.2020 unter: <a href="https://www.aerzteblatt.de/pdf.asp?id=206499">https://www.aerzteblatt.de/pdf.asp?id=206499</a>. <i>Zitiert: Autoren, DÄ 2019, 245, Seitenangabe</i></p>
<p>Klinger, Remo, Anmerkung zum Urteil des EuGH vom 19. Dezember 2019 – C-752/18 –, Zeitschrift für Umweltrecht, 2020, S. 363, 367 f. <i>Zitiert: Klinger, ZUR 2020, 363, 367, Seitenangabe</i></p>
<p>Klinger, Remo, Anmerkung zum Urteil des EuGH vom 19. Dezember 2019 – C-752/18 –, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2018, S. 225, 231 f. <i>Zitiert: Klinger, NVwZ 2018, 225, 231, Seitenangabe</i></p>
<p>Klinger, Remo, Anmerkung zum Beschluss des OVG Münster vom 6. Dezember 2018 – 8 D 62/18.AK –, Zeitschrift für Umweltrecht, 2019, S. 97, 101 f. <i>Klinger, ZUR 2019, 97, 101, Seitenangabe</i></p>

<p>Klinger, Remo, Luftreinhalteplanung und Verwaltungsrechtsschutz: Rechtsanspruch, Vollstreckung, Diesel-fahrverbote, Zeitschrift für Umweltrecht, 2018, 272 ff. <i>Zitiert: Klinger, ZUR 2018, 272, Seitenangabe</i></p>
<p>Klinski, Stefan, Modernisierung des Straßen- und Straßenverkehrsrechts: Reformbedarf und Reformansätze für ein zukunftsfähiges Recht der Straßennutzung, Zeitschrift für Umweltrecht, 2020, S. 394 ff. <i>Zitiert: Klinski, ZUR 2020, 394, Seitenangabe</i></p>
<p>Kröner, Anna Der Bürger als Akteur oder Statist der Lärmaktionsplanung – Ansprüche auf Planerstellung und Öffentlichkeitsbeteiligung, Umwelt- und Planungsrecht, 2013, Heft 3, S. 89 ff. – als On-line-Ressource mit Abweichung von der Druckseitenangabe eingesehen. <i>Zitiert: Kröner, UPR 2013, 89 ff. (Kap., ggf. Unterkap.)</i></p>
<p>Kupfer, Dominik, Lärmaktionsplanung – Effektives Instrument zum Schutz der Bevölkerung vor Umgebungs-lärm?, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2012, S. 784 ff. <i>Zitiert: Kupfer, NVwZ 2012, 784, Seitenangabe</i></p>
<p>Laurance William F., Wildlife struggle in an increasingly noisy world, Proceedings of the National Academy of Sci-ences of the United States of Amercia, vol. 113, no. 39, Ausgabe vom 29.09.2015, Seiten 11995-11996, Online-Ressource zuletzt aufgerufen am 13.12.2020 unter: <a href="https://www.pnas.org/content/pnas/112/39/11995.full.pdf">https://www.pnas.org/con-tent/pnas/112/39/11995.full.pdf</a>. <i>Zitiert: Autor, PNAS September 29, 2015 112 (39) 11995-11996;</i></p>
<p>Lohse, Eva Julia, Durchsetzung von Unionsrecht durch Kommunalaufsichtsbehörden, Neue Zeitschrift für Ver-waltungsrecht, 2016, Seite 102 ff. <i>Zitiert: Lohse, NVwZ 2016, 106, Seitenangabe</i></p>

<p>Martin Kment, Martin / Vorwalter, Sebastian, Beurteilungsspielraum und Ermessen, Juristische Schulung, 2015, S. 193 ff. <i>Zitiert: Kment/Vorwalter, JuS 2015, 193, Seitenangabe</i></p>
<p>Michael Fehling, Urbane Verkehrskonzepte der Zukunft – Ökonomische versus ordnungsrechtliche Instrumente, Zeitschrift für Umweltrecht, 2020, S. 387 ff. <i>Zitiert: Fehling, ZUR 2020, 387, Seitenangabe</i></p>
<p>Pache, Eckehard / Burmeister, Frank, Gemeinschaftsrecht im verwaltungsgerichtlichen Normenkontrollverfahren, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 1996, S. 979 ff. <i>Zitiert: Pache/Burmeister, NVwZ 1996, 979, Seitenangabe</i></p>
<p>Potacs, Michael, Effet utile als Auslegungsgrundsatz, Europarecht, 2009, S. 465 ff. <i>Zitiert: Potacs, EuR 2009, 465, Seitenangabe</i></p>
<p>Reese, Moritz, Nachhaltige urbane Mobilitätsentwicklung – Potenziale eines Gemeindeverkehrsplanungsgesetzes, Zeitschrift für Umweltrecht, 2020, S. 401 ff. <i>Zitiert: Reese, ZUR 2020, 401, Seitenangabe</i></p>
<p>Röckinghausen, Marc, Bindungswirkung eines Lärmaktionsplans und Durchsetzungsmöglichkeiten in der Praxis Zeitschrift für Immissionsschutzrecht und Emissionshandel, 2014, Heft 6, S. 230 ff. <i>Zitiert: Röckinghausen I +E 2014, 230, Seitengabe</i></p>
<p>Scheidler, Alfred, Rechtsschutzfragen im Zusammenhang mit der Lärminderungsplanung, Umwelt- und Planungsrecht, 2019, Heft 1, S. 1 ff. – als Online-Ressource mit Abweichung von der Druckseitenangabe eingesehen. <i>Zitiert: Scheidler, UPR 2019, 1 ff. (Kap., ggf. Unterkap.)</i></p>

<p>Sparwasser, Reinhard, Luftqualitätsplanung zur Einhaltung der EU-Grenzwerte - Vollzugsdefizite und ihre Rechtsfolgen, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2006, S. 369 ff. <i>Zitiert: Sparwasser, NVwZ 2006, 369, Seitenangabe</i></p>
<p>Spieler, Martin, Entscheidungsbesprechung VGH Mannheim 10. Senat, Urteil vom 17.07.2018 - 10 S 2449/17, juris Praxisreport Umweltrecht, 2/2019, Anmerkung 4. <i>Zitiert: Spieler, jurisPR-UmwR 2/2019, Anm. 4, Kap.</i></p>
<p>Ware, Heidi E. / McClure, Christopher J. W. / Carlisle, Jay D. / R. Barber, Jesse R, A phantom road experiment reveals traffic noise is an invisible source of habitat degradation, Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America, vol. 113, no. 39, Ausgabe vom 29.09.2015, Seiten 12105-12109, Online-Ressource zuletzt aufgerufen am 13.12.2020 unter: <a href="https://www.pnas.org/content/pnas/112/39/12105.full.pdf">https://www.pnas.org/content/pnas/112/39/12105.full.pdf</a>. <i>Zitiert: Autor_innen, PNAS September 29, 2015 112 (39) 12105-12109</i></p>
<p>Weihofen, Verena Maria / Hegewald, Janice / Euler, Ulrike / Schlattmann, Peter / Zeeb, Hajo / Seidler, Andreas, Fluglärm und Schlaganfallrisiko, Systematisches Review und Metaanalyse, Aircraft noise and the risk of stroke—a systematic review and meta-analysis, Deutsches Ärzteblatt, 2019, Jahrgang 116, Heft 14, S: 237 ff., Online-Ressource zuletzt aufgerufen am 13.12.2020 unter <a href="https://www.aerzteblatt.de/pdf.asp?id=206495">https://www.aerzteblatt.de/pdf.asp?id=206495</a>. <i>Zitiert: Autor_innen, DÄ 2019, 237, Seitenangabe</i></p>

### **Zeitungsartikel**

<p>Lingenhöhl, Daniel, Sauer macht laut – Lärmverschmutzung im Ozean, Veröffentlichung auf ZEIT ONLINE, vom 21.12.2009, zuletzt aufgerufen am 13.12.2020 unter <a href="https://www.zeit.de/wissen/umwelt/2009-12/erde-sd-hydrochemie">https://www.zeit.de/wissen/umwelt/2009-12/erde-sd-hydrochemie</a>. <i>zitiert: Lingenhöhl, ZEIT ONLINE vom 21.12.2009</i></p>
--

## Rechtsprechungsverzeichnis

*Fundstelle sämtlicher Entscheidungen: [www.juris.de](http://www.juris.de); zitiert: Gericht, Entscheidungsart, Datum – Aktenzeichen –, Fundstelle (ggf. Rn., sofern konkrete inhaltliche Bezugnahme hierauf)*

### Europäischer Gerichtshof

*In Klammern: Entscheidungsname*

Urt. v. 09.03.1978 – Rs C-106/77 –, juris (Simmenthal)
Urt. v. 15.04.2008 – Rs. C-268/06 –, juris (Impact)
Urt. v. 25.07.2008 – Rs. C-237/07 –, juris (Janecek)
Urt. v. 08.03.2011 – Rs. C-240/09 –, juris (Lesoochranárske zoskupenie/Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky; auch: „Slowakischer Braunbär I“)
Urt. v. 12.05.2011 – Rs. C-115/09 –, juris (Trianel)
Urt. v. 15.01.2013 – Rs. C-416/10 –, juris (Križan u. a./Slovenská inšpekcia životného prostredia)
Urt. v. 07.11.2013 – Rs. C-72/12 –, juris (Gemeinde Altrip u. a.)
Urt. V. 08.11.2016 – Rs. C-243/15 –, juris (Lesoochranárske zoskupenie VLK/Obvodný úrad Trenčín; auch: „Slowakischer Braunbär II“)
Urt. v. 20.12.2017 – Rs. C-664/15 –, juris (Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation / Bezirkshauptmannschaft Gmünd (Österreich); auch: Protect)
Urt. v. 03.10.2019 – Rs. C-197/18 –, juris (Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland u. a. / Österreichisches Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus)
Urt. v. 19.12.2019 – Rs. C-752/18 –, juris (Deutsche Umwelthilfe e.V. / Freistaat Bayern)

**Bundesverfassungsgericht**

Urt. v. 20.03.1952 – 1 BvL 12/51 – juris.
Beschl. v. 23.11.1988 – 2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83 –, juris („Rastede-Beschluss“).
Beschl. v. 26.10.1994 – 2 BvR 445/91 –, juris.
Beschl. v. 07.05.2001 – 2 BvK 1/00 –, juris.
Beschl. v. 18.05.2004 – 2 BvR 2374/99 –, juris.
Beschl. v. 19.11.2004 – 2 BvL 2/13 –, juris.

**Bundesverwaltungsgericht**

Urt. v. 22.01.1971 – VII C 48.69 –, juris,
Urt. v. 21.05.1976 – IV C 80.74 –, juris.
Urt. v. 13.06.1980 – 7 C 32.77 –, juris.
Urt. v. 29.06.1983 – 7 C 102.82 –, juris,
Urt. v. 04.08.1983 – 7 C 2.81 –, juris.
Urt. v. 04.06.1986 – 7 C 76.84 –, juris.
Beschl. v. 03.07.1986 – 7 B 141.85 –, juris.
Beschl. v. 02.08.1989 – 7 B 62.89 –, juris.
Beschl. v. 07.09.1992 – 7 NB 2.92 –, juris.
Urt. v. 22.12.1993 – 11 C 45.92 –, juris.

Urt. v. 20.04.1994 – 11 C 17.93 –, juris.

Beschl. v. 19.01.1996 – 11 B 90.95 –, juris.

Urt. v. 15.02.2000 – 3 C 14.99 –, juris.

Urt. v. 26.05.2004 – 9 A 6.03 –, juris.

Urt. v. 18.11.2004 – 4 CN 11.03 –, juris.

Beschl. v. 29.03.2007 – 7 C 9.06 –, juris.

Urt. v. 27.09.2007 – 7 C 36.07 –, juris.

Urt. v. 14.04.2010 – 9 A 43.08 –, juris.

Urt. v. 15.12.2011 – 3 C 40.10 –, juris.

Beschl. v. 11.07.2012 – 3 B 78.11 –, juris.

Urt. v. 10.10.2012 – 9 A 18.11 –, juris.

Urt. v. 10.10.2012 – 9 A 20.11 –, juris.

Urt. v. 05.09.2013 – 7 C 21.12 –, juris.

Urt. v. 12.11.2014 – 4 C 34.13 –, juris.

Urt. v. 18.12.2014 – 4 C 35.13 –, juris.

Urt. v. 27.02.2018 – 7 C 30.17 –, juris.

Urt. v. 27.02.2018 – 7 C 26.16 –, juris.

Beschl. v. 07.01.2019 – 7 B 16.18 –, juris.

Urt. v. 28.11.2019 – 7 C 2.18 –, juris.

Urt. v. 19.12.2019 – 7 C 28.18 –, juris.

Urt. v. 27.02.2020 – 7 C 3.19 –, juris.

### Instanzenrechtsprechung

BayVGh, Urt. v. 22.01.1992 – 20 N 91.2850 –, juris.

BayVGh, Beschl. v. 07.12.1995 – 11 CS 95.3741 –, juris.

BayVGh, Urt. v. 21.03.2012 – 11 B 10.1657 –, juris.

BayVGh, Urt. v. 12.04.2016 – 11 B 15.2180 –, juris.

BayVGh, Beschl. v. 20.12.2016 – 4 CE 16.1939 –, juris.

BayVGh, Beschl. v. 27.02.2017 – 22 C 16.1427 –, juris.

BayVGh, Beschl. v. 19.02.2020 – 11 ZB 19.1068 –, juris.

BayVGh, Beschl. v. 06.07.2020 – 11 ZB 18.1840 –, juris.

BayVGh, Beschl. v. 08.10.2020 – 2 ZB 19.449 –, juris.

HessVGh, Urt. v. 26.11.1997 – 14 UE 3327/96 –, juris.

HessVGh, Urt. v. 26.10.2017 – 9 C 873/15.T –, juris.

HessVGh, Beschl. v. 17.12.2018 – 9 A 2037/18.Z –, juris.

HessVGh, Urt. v. 10.12.2019 – 9 A 2691/18 –, juris.

HmbgOVG, Urt. v. 08.04.2019 – 1 Bf 200/15 –, juris.

HmbgOVG, Urt. v. 29.11.2019 – 1 E 23/18 –, juris.



NdsOVG, Beschl. v. 10.01.2014 – 12 LA 68/13 –, juris.
NdsOVG, Beschl. v. 21.06.2016 – 12 LA 74/15 –, juris.
OVG Bln-Bbg, Beschl. v. 06.04.2017 – OVG 11 N 16.13 –, juris.
OVG Bln-Bbg, Urt. v. 28.09.2017 – OVG 6 A 29.14 –, juris.
OVG HB, Beschl. v. 21.06.2010 – 1 B 68/10 –, juris.
OVG HB, Urt. v. 14.04.2015 – 1 A 214/13 –, juris.
OVG HB, Beschl. v. 11.02.2016 – 1 B 241/15 –, juris.
OVG NRW, Urt. v. 17.12. 1998 – 25 A 6005/96 –, juris.
OVG NRW, Beschl. v. 25.01.2011 – 8 A 2751/09 –, juris.
OVG NRW Urt. v. 09.10.2012 – 8 A 652/09 –, juris.
OVG NRW, Beschl. v. 06.06.2019 – 8 B 821/18 –, juris.
OVG NRW, Urt. v. 31.07.2019 – 8 A 2851/18 –, juris.
OVG RP, Beschl. v. 04.07.2018 – 8 E 10238/18 –, juris.
OVG SH, Urt. v. 09.11.2017 – 2 LB 22/13 –, juris.
OVG SL, Beschl. v. 25.04.2014 – 1 A 401/13 –, juris.
OVG SL, Urt. v. 08.11.2018 – 1 A 51/17 –, juris.
SächsOVG, Beschl. v. 20.12.2018 – 4 B 260/18 –, juris.
SächsOVG Urt. v. 12.06.2019 – 4 C 7/18 –, juris.
VG Berlin, Urt. v. 18.04.2018 - 11 K 216.17 –, juris.

VG HB, Beschl. v. 22.12.2015 – 5 V 1236/15 –, juris.
VG Düsseldorf, Urt. v. 24.01.2018 – 6 K 12341/17 –, juris.
VG Freiburg, Urt. v. 25.07.2014 - 5 K 1491/13 –, juris.
VG Gelsenkirchen, Urt. v. 15.11.2018 – 8 K 5254/15 –, juris.
VG Minden, Urt. v. 03.03.2004 – 3 K 3166/01 –, juris.
VG München, Urt. v. 26.07.2005 – M 1 K 05.1114 –, juris.
VG S-H, Beschl. v. 20.11.2019 – 3 A 113/18 –, juris.
VG SL, Urt. v. 11.07.2007 – 10 K 37/07 –, juris.
VG Stuttgart, Urt. v. 18.12.2019 – 17 K 99/17 –, juris.
VG Würzburg, Urt. v. 20.03.2019 – W 6 K 17.1463 –, juris.
VGH BW, Urt. v. 26.11.1981 – 5 S 448/81 –, juris.
VGH BW, Urt. v. 05.10.1982 – 5 S 2165/82 –, juris.
VGH BW, Urt. v. 26.04.2002 – 5 S 108/02 –, juris.
VGH BW, Urt. v. 08.10.2012 – 5 S 203/11 –, juris.
VGH BW, Urt. v. 25.07.2016 – 10 S 1632/14 –, juris.
VGH BW, Urt. v. 08.03.2017 – 5 S 1044/15 –, juris.
VGH BW, Urt. v. 17.07.2018 – Az.: 10 S 2449/17 –, juris.
VGH BW, Urt. v. 18.03.2019 – 10 S 1977/18 –, juris.
VGH BW, Urt. v. 29.11.2019 – 10 S 2741/18 –, juris.

**Orientierungshilfen zur Formulierung der Anträge aus Kap. VI**

*Ohne inhaltliche Auseinandersetzung, anderenfalls bereits oben aufgeführt*

BVerfG, Urt. v. 10.04.1997 – 2 BvF 1/95 –, juris.
BayVerfGH, Entsch. v. 28.08.2020 – Vf. 10-VIII-19 –, juris.
AG Bernau, Beschl. v. 18.09.2019 – 2 Cs 226 Js 7322/19 (346/19) –, juris