

Wissenschaftliche Beiträge  
aus dem Tectum Verlag

Reihe: Rechtswissenschaften  
Band 72

Anna Kröner

**Effektivitätsanforderungen  
an die Lärmaktionsplanung**

Straßenverkehrslärm in Ballungsräumen  
und an Hauptverkehrsstraßen

Tectum Verlag

Anna Kröner

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

Wissenschaftliche Beiträge aus dem Tectum Verlag  
Reihe: Rechtswissenschaften; Bd. 72

© Tectum Verlag Marburg, 2014

Zugl. Diss., Universität Osnabrück 2013

ISBN: 978-3-8288-3422-4

ISSN: 1861-7875

Umschlaggestaltung: Mareike Gill | Tectum Verlag

Satz und Layout: Mareike Gill | Tectum Verlag

Druck und Bindung: CPI buchbücher.de, Birkach

Printed in Germany

Alle Rechte vorbehalten

Besuchen Sie uns im Internet

[www.tectum-verlag.de](http://www.tectum-verlag.de)



**Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek**

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

# Inhaltsverzeichnis

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

**1. Teil: Ausgangssituation der Lärmaktionsplanung ..... 23**

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

b) Orte in der Nähe von Hauptverkehrsstrecken.....	61
aa) Hessen .....	63
bb) Niedersachsen .....	65
c) Ruhige Gebiete .....	66
4. Bisher in den Plänen vorgesehene Maßnahmen und deren Verwirklichung.....	67
a) Verhaltensbezogene Maßnahmen .....	69
b) Quellenbezogene Maßnahmen.....	74
c) Städtebauliche Maßnahmen .....	76
III. Abschnittsergebnis.....	77
<b>2. Teil: Effektivitäts- und Verbindlichkeitsanforderungen     an die Lärmaktionsplanung .....</b>	<b>79</b>
I. Konzept: Effektivität durch Verbindlichkeit .....	80
II. Verhältnis der nationalen Rechtsordnung zum Unionsrecht .....	84
1. Unionsrecht als selbständige Rechtsordnung .....	84
2. Durchführung des Unionsrechts durch nationale Organe.....	85
III. Effektivitätsanforderungen des Unionsrechts .....	87
1. Auslegung des Unionsrechtes nach den Grundsätzen des <i>effet utile</i> .....	88
a) <i>effet utile</i> .....	89
b) Einschränkungen des <i>effet utile</i> .....	91
aa) Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung .....	92
bb) Subsidiaritätsgrundsatz .....	93
cc) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz .....	93
dd) Grundsatz der mitgliedstaatlichen Durchführung des Unionsrecht .....	94
c) Ergebnis.....	97
2. Vorrang des Unionsrechtes.....	97

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

VII. Abschnittsergebnis.....132

**3. Teil: Effektivität der Lärmaktionsplanung durch Planerstellung ..... 135**

I. Praxisproblem: Auslösen der Planungspflicht ..... 136

1. Ansätze und Anforderungen der Umgebungslärmrichtlinie ..... 138

    a) Allgemeine Anforderungen der Umgebungslärmrichtlinie.....138

    b) Managementansatz .....139

    c) Räumlicher Planungsansatz.....144

    d) Grenzwerte und Auslöseschwellen in der Richtlinie.....147

2. Umsetzung ins nationale Recht ..... 150

3. Praktische Implementierung der Richtlinienansätze .....151

4. Ergebnis .....153

II. Praxisproblem: Der räumliche Umfang der Planungspflicht bei Ballungsräumen und die dafür zuständigen Stellen.....155

1. Räumlicher Planungsansatz ..... 156

    a) Anforderungen der Umgebungslärmrichtlinie.....156

    b) Umsetzung im nationalen Recht..... 157

2. Planerstellung durch eine Behörde pro Ballungsraum..... 159

    a) Anforderungen der Umgebungslärmrichtlinie.....159

    b) Umsetzung im nationalen Recht..... 161

3. Auswirkungen auf die Praxis ..... 161

    a) Stuttgart .....162

    b) Düsseldorf .....163

    c) Halle, Hannover, Hamburg ..... 164

4. Ergebnis .....166

III. Praxisproblem: Verhältnis der Planungspflichten von Ballungsräumen zu der von Hauptverkehrsstraßen..... 167

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

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

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



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

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

IV. Abschnittsergebnis.....264

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

I. Verbindlichkeithindernisse ..... 269

1. Fehlen eines kohärenten Lärmschutzsystems .....270

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

    a) Verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung  
        zwischen Bund und Ländern.....273

    b) Grundsatz der Kompetenzbeachtung.....273

    c) Umfang einer möglichen Bindung.....277

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

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

        cc) Bindung an die Richtlinienvorgaben .....284

        d) Differenzierte Kompetenzzuordnung .....284

3. Ermessen .....285

    a) Grundlagen .....286

    b) Ermessen bei vorausgegangener Lärmaktionsplanung.... 287

    c) Zwischenergebnis .....291

4. Außenwirkung .....292

5. Wirkung für die Finanzhaushalte.....295

II. Zwischenfazit..... 298

III. Grundlagen für Lösungsansätze..... 301

    1. Unionsrechtliche Anforderungen..... 301

    2. Nationale Anforderungen ..... 301

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

            aa) Gewaltenteilung ..... 302

            bb) Bundesstaatsprinzip..... 303

            cc) Rechtsstaatsprinzip .....304

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

<b>Ergebnis und Ausblick.....</b>	<b>349</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>353</b>
<b>Internetquellen-Verzeichnis .....</b>	<b>381</b>