

Würzburger rechtswissenschaftliche Schriften
herausgegeben von der Juristischen Fakultät der Universität Würzburg

Aida Saip

**Lärmschutz durch
Lärmaktionsplanung**

Aida Saip

Lärmschutz durch
Lärmaktionsplanung

WÜRZBURGER
RECHTSWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

Herausgegeben
von der
Juristischen Fakultät der Universität Würzburg

Band 104

ERGON VERLAG

Aida Saip

Lärmschutz durch
Lärmaktionsplanung

ERGON VERLAG

Zugl.: Diss., Julius-Maximilians-Universität Würzburg, 2018

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Ergon – ein Verlag in der Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019
Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung außerhalb des Urheberrechtsgesetzes bedarf der Zustimmung des Verlages.
Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen jeder Art, Übersetzungen, Mikroverfilmungen
und für Einspeicherungen in elektronische Systeme.
Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Satz: Thomas Breier
Umschlaggestaltung: Jan von Hugo

www.ergon-verlag.de

ISSN 1432-0339
ISBN 978-3-95650-541-6 (Print)
ISBN 978-3-95650-542-3 (ePDF)

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2018/2019 von der Juristischen Fakultät der Julius-Maximilians-Universität Würzburg als Dissertation angenommen. Das Manuskript ist im Sommer 2017 abgeschlossen worden. Neuere Entwicklungen in Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur konnten im Rahmen der Veröffentlichung der Arbeit noch vereinzelt berücksichtigt werden.

Meinem Doktorvater Herrn Professor Dr. Ralf Brinktrine danke ich herzlich für die Betreuung der Arbeit und die wertvollen Gespräche während meiner Zeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin. Dankbar bin ich insbesondere auch dafür, dass ich die Möglichkeit hatte, an verschiedenen fachlichen Tagungen zur Lärmaktionsplanung und ihrer Umsetzung in der Praxis teilzunehmen. Herrn Professor Dr. Florian Meinel darf ich für die schnelle Erstellung des Zweitgutachtens und seine wertvollen Anregungen danken. Frau Professorin Dr. Pascale Cancik von der Universität Osnabrück und Herrn Dr. Eckhart Heinrichs von der LK Argus GmbH danke ich ebenfalls sehr für den konstruktiven Austausch über die umweltrechtlichen und praktischen Herausforderungen der Lärmaktionsplanung während meiner Promotionszeit.

Ein großer Dank gilt der Stiftung der Deutschen Wirtschaft, die mein Dissertationsvorhaben in vielerlei Hinsicht gefördert und geprägt hat. Ihr fühle ich mich nicht nur als Promotionsstipendiatin verbunden, sondern bin auch dankbar für die Freundschaften und Partnerschaften, die sich daraus entwickelt haben.

Dem Ergon Verlag danke ich für die Aufnahme der Arbeit in die „Würzburger rechtswissenschaftliche Schriften“.

Im privaten Umfeld bin ich äußerst dankbar für meine langjährigen Freundschaften und das entgegengebrachte Verständnis – nur stellvertretend zu nennen sind hierbei Aline Werner und Melisa Pasic. Bei Frau Eva Nebhuth bedanke ich mich sehr für ihre großzügige und liebenswerte Unterstützung.

Ein ganz besonderer Dank gebührt Christoph Kocher für seine stetige Unterstützung, seinen ermunternden Zuspruch sowie sein ausdauerndes Korrekturlesen.

Gewidmet ist die Arbeit meinen Eltern, die mich mit viel Liebe, Rat und Tat bedingungslos unterstützt haben, stets für mich da waren und an mich geglaubt haben. Ihnen gilt mein größter Dank.

München, im März 2019

Aida Saip

Inhaltsverzeichnis

Einleitung.....	17
A. Thematik und Problemstellung.....	17
I. Lärmbelastungen in der EU und in Deutschland.....	19
II. Lärm als Gesundheitsrisiko	21
B. Methodik	23
I. Gegenstand und Ziel der Untersuchung	23
II. Gang der Untersuchung	25
Erstes Kapitel: Grundlagen der Lärminderungsplanung.....	27
A. Der Lärmbegriff und die Notwendigkeit seiner Bestimmung.....	27
I. Lärm in der Physik.....	27
II. Lärm im Bundes-Immissionsschutzgesetz.....	29
1. Immissionen nach § 3 Abs. 2 BImSchG	29
2. Geräusche als schädliche Umwelteinwirkungen nach § 3 Abs. 1 BImSchG.....	29
a. Schädliche Umwelteinwirkungen.....	29
b. Erheblichkeit.....	32
c. Gesamtbelastung.....	34
3. (Umgebungs-) Lärm nach §§ 47a ff. BImSchG	35
a. Belästigende Geräusche	35
b. Keine Erheblichkeit der Belästigung.....	37
c. Gesundheitsschädliche Geräusche	37
d. Gebietsbezogener Ansatz.....	39
III. Zwischenergebnis	40
B. Rechtliche Ausgangslage der Lärmaktionsplanung	41
I. Unionsrechtliche Grundlagen der Lärmaktionsplanung.....	41
II. Das neue unionsrechtliche Instrumentarium zur Regelung der Lärmbelastung	43

Inhaltsverzeichnis

1.	Zielsetzung.....	44
2.	Inhalt	45
III.	Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie in nationales Recht und die damit verbundenen Probleme.....	46
1.	Gesetzgebungskompetenzen für die Umsetzung von Regelungen im Bereich des Lärmschutzes.....	46
a.	Im Allgemeinen.....	46
b.	Im Besonderen für die Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie	47
aa.	Lärmaktionsplanung als anlagenbezogene Lärbekämpfung i.S.v. Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG?	47
bb.	Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG a.F.?	48
cc.	Geltende Rechtslage	50
2.	Geschichtlicher Abriss des Sechsten Abschnitts des BImSchG und die mit seiner Einführung verbundenen Umsetzungsprobleme	50
3.	Systematik der §§ 47a-f BImSchG	53
C.	Erscheinungsformen der Lärminderungsplanung	57
I.	Lärmkarten nach § 47c BImSchG.....	58
1.	Lärmindizes.....	59
2.	Bewertungsmethoden.....	61
II.	Lärmaktionspläne nach § 47d BImSchG	65
III.	Unterschiede zwischen den beiden Instrumentarien.....	67
D.	Kapitelzusammenfassung.....	68
 Zweites Kapitel: Die Besonderheiten der Lärmaktionsplanung als verwaltungsrechtliches Instrumentarium zur Förderung des kommunalen Lärmschutzes		
71		
A.	Die Tatbestandsmerkmale des § 47d Abs. 1 S. 1 und S. 2 BImSchG	71
I.	Neue Herausforderungen für die Gemeinde	72
II.	Die aktionsplanungspflichtigen Gebiete	75

1.	Anforderungen des § 47d Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BImSchG.....	76
a.	Hauptlärmquellen.....	76
aa.	Hauptverkehrsstraßen	76
bb.	Haupteisenbahnstrecken.....	78
cc.	Großflughäfen	79
b.	„Orte“ im Sinne von § 47d Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BImSchG	79
c.	„In der Nähe“	80
2.	Anforderungen an den Ballungsraum nach § 47d Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BImSchG	81
3.	Anforderungen an den Ballungsraum nach § 47d Abs. 1 S. 2 HS. 1 BImSchG sowie an außerhalb dessen liegende Hauptverkehrsstraßen und Haupteisenbahnstrecken nach § 47d Abs. 1 S. 2 HS. 2 BImSchG	82
4.	Schutz ruhiger Gebiete.....	83
III.	Das Regelungsbedürfnis von Lärmproblemen und Lärmauswirkungen.....	84
1.	Lärmproblem als bestimmbarer Rechtsbegriff.....	85
2.	Das Bedürfnis nach gesetzgeberischer Konkretisierung	88
a.	Grenzwerte als Konkretisierungskriterien	89
b.	Grenzwertfordernis aus der Umgebungslärmrichtlinie	90
3.	Konkretisierung durch Grenzwertfestsetzung	93
a.	Keine unterschiedlichen Grenzwertabstufungen für die Auslösung der Lärmaktionsplanung und die Festsetzung von Maßnahmen.....	93
b.	In lärmbelasteten Gebieten	96
aa.	Grenzwerte in untergesetzlichen Regelwerken.....	96
(1).	16. BImSchV	96
(2).	18. BImSchV	97
(3).	TA Lärm 1998.....	98
(4).	Fazit.....	98

Inhaltsverzeichnis

bb.	Grenzwertbestimmung durch die Judikatur.....	100
cc.	Empfehlungen des Länderausschusses für Immissionsschutz (LAI) und des Umweltbundesamtes	101
dd.	Grenzwertbestimmung durch die Kommunen	103
ee.	Stellungnahme	104
c.	In ruhigen Gebieten.....	108
IV.	Zeitlicher Gegenstandsbereich.....	110
V.	Die zuständige Behörde	111
1.	Verfassungsmäßigkeit der Zuweisung der Lärmaktionsplanung an die Gemeinde.....	111
a.	Derzeitige Rechtslage.....	111
b.	Lärmaktionsplanung als Selbstverwaltungsaufgabe.....	113
c.	Rechtslage bei Gesetzeserlass.....	117
2.	Regelzuständigkeit: Gemeinde oder die nach Landesrecht zuständige Behörde	119
3.	Eisenbahn-Bundesamt	122
VI.	Lärmbetroffenheit.....	123
VII.	Zwischenergebnis.....	123
B.	Das Aufstellungsverfahren des Lärmaktionsplans und seine inhaltliche Ausgestaltung	124
I.	Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung	125
1.	Die Steuerung der Lärmaktionsplanung.....	125
a.	Mitwirkungsgebot.....	126
b.	Kreis der zu beteiligenden Fachbehörden und der Umfang ihrer Mitwirkung.....	130
c.	Mitwirkungspflicht	132
d.	Vorteile einer koordinierten Gesamtplanung.....	135
2.	Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 47d Abs. 3 BImSchG	136
3.	Stellungnahme und Gesetzesvorschlag für § 47d Abs. 3 BImSchG.....	139

II.	Inhaltliche Mindestanforderungen nach § 47d Abs. 2 S. 1 BImSchG	141
1.	Bewertung des räumlichen Bereichs.....	141
2.	Rechtliche Rahmenbedingungen	141
3.	Maßnahmen.....	142
III.	Einordnung des Ermessens unter Berücksichtigung des planerischen Charakters des Lärmaktionsplans.....	143
1.	Planung im rechtsstaatlichen Sinne	145
2.	Lärmaktionsplanung als Mischform einer planerischen und konditionalen Struktur.....	148
3.	Umfang und Grenzen der planerischen Gestaltungsfreiheit	152
a.	Einschränkung der Dispositionsbefugnis hinsichtlich des „Ob“ der Maßnahmenfestsetzung.....	152
b.	Raumordnungsklausel.....	156
c.	Verhältnismäßigkeit	157
d.	UVP-Vorgaben	157
4.	Stellungnahme und Gesetzesvorschlag für § 47d Abs. 1 S. 3 BImSchG.....	157
IV.	Die das Abwägungsgebot determinierenden Kriterien.....	158
1.	Kriterien zur Auswahl der richtigen Maßnahmen – Ausübung des Planungsermessens unter Beachtung von Prioritäten	159
2.	Bedeutung der Belange „ <i>durch mehrere Lärmquellen</i> “	159
a.	Notwendigkeit einer Gesamtlärbewertung.....	160
b.	Erfordernis der Gesamtlärbewertung gemäß der Umgebungslärmrichtlinie.....	162
c.	Modelle einer Gesamtlärbewertung	164
3.	„ <i>Überschreitung von Grenzwerten und andere Kriterien</i> “	167
4.	„ <i>Wichtigste Bereiche, wie sie in den Lärmkarten ausgewiesen sind</i> “	167
V.	Mögliche lärm mindernde Maßnahmen	168

Inhaltsverzeichnis

1.	Grundsatz der Maßnahmenwahl	168
2.	Grenzen der freien Maßnahmenwahl.....	168
3.	Konkrete Maßnahmen.....	169
VI.	Zwischenergebnis.....	173
C.	Die Umsetzung des Lärmaktionsplans infolge seiner Bindungswirkung	175
I.	Die unterschiedlichen Zuständigkeiten bei der Maßnahmendurchführung.....	175
II.	Lärmschutz als Abwägungsbelang	177
III.	Die Pflicht zur Durchsetzung der im Plan festgelegten Maßnahmen	179
1.	Bindungswirkung bei einzelfallbezogenen Maßnahmen nach § 47d Abs. 6 i.V.m. § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG	179
a.	Bindungsintensität	180
aa.	Ermessensreduzierung infolge der Selbstbindung der Verwaltung.....	180
bb.	Bindungswirkung infolge unionsrechtlicher Aspekte.....	186
b.	Verfassungsrechtliche Einwände gegen die Bindungswirkung von Bundes- und Landesbehörden	188
2.	Bindungswirkung im Hinblick auf planungsrechtliche Festsetzungen nach § 47d Abs. 6 i.V.m. § 47 Abs. 6 S. 2 BImSchG	190
IV.	Stellungnahme und Gesetzesvorschlag für § 47d Abs. 6 BImSchG	191
D.	Kapitelzusammenfassung	192
Drittes Kapitel: Prozessuale Mittel gegen die Fachbehörde; europarechtliche Folgen einer behördlichen Inaktivität; Rechtscharakter des Lärmaktionsplans.....		
197		
A.	Rechtsschutz der planaufstellenden Behörde	197
I.	Anspruch auf Plandurchführung gegenüber der Fachbehörde	198
1.	Entscheidungen des VG Freiburg und VGH Baden-Württemberg	198

2.	Wertung der Gerichtsentscheidung.....	199
a.	Zulässigkeit	199
b.	Begründetheit.....	202
3.	Kehrtwende des VGH Baden-Württemberg – Darlegung der Gründe für ein subjektiv-öffentliches Recht der Gemeinde gegen die Fachbehörde auf Umsetzung der Lärminderungsmaßnahme.....	203
II.	Rechtsschutz der Gemeinde gegen fachaufsichtliche Weisungen unter der Darstellung der Entscheidung des OVG Lüneburg	206
1.	Außenwirkung.....	207
2.	Klagebefugnis	209
B.	Sanktionen bei Vollzugsdefiziten und materiellen Verstößen gegen unionsrechtliche Vorgaben	209
I.	Sanktionen durch die Europäische Kommission	209
1.	Administratives Vollzugsdefizit	209
2.	Vertragsverletzungsverfahren gegen den Bund	211
3.	Sanktionen gegen die Kommune?	212
4.	Folge einer Verurteilung des Bundes.....	213
II.	Regressanspruch des Bundes	214
1.	Gegenüber dem Land.....	214
2.	Gegenüber der Kommune	216
III.	Regressanspruch des Landes gegen die Kommune	216
C.	Rechtscharakter des Lärmaktionsplans	217
I.	Lärmaktionsplan als Rechtsverordnung?	218
II.	Lärmaktionsplan als Verwaltungsvorschrift?	219
III.	Lärmaktionsplan als verwaltungsintern verbindlicher Umweltschutzplan?	221
IV.	Stellungnahme	221
1.	Wesensmerkmale des Lärmaktionsplans	222
a.	Planerische Struktur	222
b.	Koordinierende Funktion.....	222
c.	Verwaltungsinterne Bindungswirkung mit Außenwirkungsausstrahlung.....	223

Inhaltsverzeichnis

2.	Einordnung des Lärmaktionsplans.....	228
a.	Vergleichbarkeit mit einem Verwaltungsakt in Gestalt der Allgemeinverfügung.....	229
b.	Vergleichbarkeit mit normkonkretisierender Verwaltungsvorschrift.....	230
c.	Lärmaktionsplan als Akt sui generis.....	231
3.	Fazit.....	233
D.	Kapitelzusammenfassung.....	234
Viertes Kapitel: Rechtsschutz des Einzelnen.....		237
A.	Anspruch auf Umsetzung der im Lärmaktionsplan festgesetzten Maßnahmen.....	238
I.	Zulässigkeit.....	238
1.	Statthafte Klageart.....	239
2.	Klagebefugnis.....	240
a.	Grundzüge der deutschen Schutznormlehre.....	241
b.	Die Möglichkeit der Verletzung eigener Rechte wegen unterlassener Durchführung der im Lärmaktionsplan vorgesehenen Lärmschutzmaßnahmen.....	242
aa.	Schutzziele der Umgebungslärmrichtlinie....	243
bb.	Bisherige europäische Rechtsprechung zur Herleitung subjektiv-öffentlicher Rechte aus den Richtlinienzielen Gesundheits- und Umweltschutz.....	244
cc.	Übertragung der EuGH-Rechtsprechung auf die Bestimmungen der Umgebungslärmrichtlinie – Herleitung von drittschützenden Rechten aus den festgesetzten Maßnahmen.....	246
II.	Begründetheit.....	256
1.	Tatbestandsvoraussetzungen des Planvollzugs.....	257
2.	Anspruch des Klägers auf Erlass eines Verwaltungsaktes und subjektive Rechtsverletzung bei rechtswidriger Unterlassung.....	257

3. Umfang des Anspruchs: Spruchreife wegen Ermessensreduzierung auf Null.....	258
III. Fazit.....	259
B. Anspruch auf Aufstellung eines Lärmaktionsplans.....	261
I. Zulässigkeit.....	262
1. Statthafte Klageart	262
2. Klagebefugnis	262
II. Begründetheit.....	267
C. Andere Rechtsschutzkonstellationen – Anspruch auf Neufassung eines Lärmaktionsplans?	268
D. Kapitelzusammenfassung.....	269
Fünftes Kapitel: Gesamtzusammenfassung und Resümee	273
A. Gesamtzusammenfassung.....	273
B. Resümee.....	284
Literaturverzeichnis	289

