

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)

Vorgelegt von RiBVerwG a.D. Prof. Dr. Dr. Jörg Berkemann
Hamburg/Berlin

Inhaltsübersicht

- A. Lärmaktionsplan Norderstedt 2008
- B. Rechtliche Hinweise
- I. Rechtsgrundlagen
 - 1. Rechtsgrundlagen für den Lärmaktionsplan – Autonome Entscheidungskompetenz der Stadt Norderstedt nach Maßgabe des Unionsrechts
 - 1.1 Unionsrechtliche Vorgaben
 - 1.2 Nationale Zielvorgaben und Ermächtigungen
 - 1.3 Zuständigkeiten der Stadt Norderstedt (Lärmaktionsplan)
 - 1.3.1 1.Phase: Aufstellung des Lärmaktionsplanes
 - 1.3.2 Autonome Entscheidung über den Inhalt des Lärmaktionsplanes
 - 1.4 Exkurs: Änderung des Lärmaktionsplanes
 - 2. 2. Phase: Das Umsetzungsverfahren - Ausschluss eines Einvernehmensefordernisses
- II. Umsetzung nach Maßgabe des § 47 Abs. 6 BImSchG in Verb. mit § 45 StVO
 - 1. Stadt Norderstedt als „zuständige Behörde“ zur Umsetzung des Lärmaktionsplanes
 - 2. Bindung der Straßenverkehrsbehörde an den Inhalt des Lärmaktionsplans
 - 2.1 Keine autonome, abwehrende Entscheidungskompetenz der Straßenverkehrsbehörde
 - 2.2 Generelle Handlungsmöglichkeiten der Straßenverkehrsbehörde nach § 45 StVO
 - 3. Kein Zustimmungserfordernis der obersten Landesbehörde
- III. Durchsetzung der Bindung durch den Träger des Lärmaktionsplanes
 - 1. Fehlende Vollzugskompetenz des Planungsträgers des Lärmaktionsplanes
 - 2. Klagebefugnisse der Gemeinde als Träger des Lärmaktionsplanes
 - 3. Klagebefugnis des einzelnen Bürgers
- IV. Zusammenfassendes Ergebnis

A. Lärmaktionsplan Norderstedt 2008

1. Der Lärmaktionsplan der Stadt Norderstedt wurde entsprechend den europarechtlichen Vorgaben und den Bestimmungen der §§ 47a bis f BImSchG erstellt. Er besteht in einem umfangreichen Planungswerk. Dessen Schwerpunkt liegt in der Minderung der Hauptlärmquelle „Straßenverkehr“. Die Ziele der Norderstedter Lärminderungsplanung 2008 basieren auf einem am 20. Juni 2002 beschlossenen Leitbild für die Lärminderungsplanung. Norderstedt entwickelte dieses Leitbild im Rahmen der Aufstellung zum Flächennutzungsplan. Der Lärmaktionsplan der Stadt Norderstedt ist zugleich Ausdruck eines städtebaulich motivierten Konzepts. Bereiche sollen von verkehrsbedingten Immissionen entlastet und die Wohnqualität der Stadt Norderstedt zugleich nachhaltig aufgewertet werden. Im Anhang 8 des Lärmaktionsplans sind alle Maßnahmen einzeln aufgelistet, mit denen die angestrebte Lärminderung erreicht werden soll. Jährlich werden die politischen Gremien über den aktuellen Umsetzungsstand unterrichtet.

Der Lärmaktionsplan Norderstedt sieht an verschiedenen Lärmschwerpunkten die Anordnung von 30 km/h auf Teilabschnitten von Hauptverkehrsstraßen (im Vorbehaltsnetz) vor. Die straßenverkehrsrechtliche Umsetzung obliegt insoweit der (staatlichen) Straßenverkehrsbehörde des Landes Schleswig-Holstein. Die Stadt Norderstedt ist zugleich Gemeinde im kommunalverfassungsrechtlichen Sinne („große kreisangehörige Stadt“) und staatliche Behörde. In dieser Eigenschaft ist sie die zuständige (untere) Straßenverkehrsbehörde. Die Stadt Norderstedt ist als Gemeinde „die zuständige Behörde“ im Sinne des § 47e Abs. 1 BImSchG und insoweit für die Wahrnehmung der in § 47a ff. BImSchG den Gemeinden als „zuständige Behörde“ zugewiesenen Aufgaben zuständig.

2. Die nachfolgende rechtsgutachterliche Stellungnahme behandelt das Zusammenspiel von Aufstellung und Umsetzung eines Lärmaktionsplanes, insbesondere hinsichtlich straßenverkehrsrechtlich festgelegter Maßnahmen, und eine hierauf bezogene Durchsetzung der Lärmaktionsplanung.

3. Die rechtsgutachterliche Stellungnahme beruht auf einem Auftrag der Stadt Norderstedt.

B. Rechtliche Hinweise

I. Rechtsgrundlagen

1. Rechtsgrundlagen für den Lärmaktionsplan – Autonome Entscheidungskompetenz der Stadt Norderstedt nach Maßgabe des Unionsrechts

1.1 Unionsrechtliche Vorgaben

Die Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm stellt ohne Frage auf europäischer Ebene einen Meilenstein dar, da sie im Bereich des Lärmschutzes eine neue Perspektive eröffnet.¹ Erklärtes Ziel der Lärminderungsplanung ist – auch auf nationaler Ebene – die generelle Bekämpfung von unerwünschtem Umgebungslärm und gesundheitsschädlichen Auswirkungen von Lärm, wie er beispielsweise von Hauptverkehrsstraßen ausgeht. Dazu verfolgt die Richtlinie ein integriertes Konzept auf dem Wege zu einem allgemeinen Lärmschutzgesetz. Der englische Titel der Richtlinie „Management of Environmental Noise“ bringt das plastisch zum Ausdruck. Dieser „Managementansatz“ ist die Hauptinnovation der Richtlinie. Art. 3 lit. a RL 2002/49/EG definiert den Begriff des „Umgebungslärms“ umfassend.

Dabei geht es nicht allein um die Lärminderung zum Zwecke der Vermeidung gesundheitsgefährdender oder -schädigender Auswirkungen, einschließlich von Belästigungen. Auch „ruhige Gebiete“ sind Regelungsgegenstand der Richtlinie. Als „ruhiges Gebiet“ wird „ein von der zuständigen Behörde festgelegtes Gebiet“ bezeichnet, in dem die Lärmeinwirkung „einen bestimmten, von dem Mitgliedstaat festgelegten Wert nicht übersteigt“. Um dieses durchaus ehrgeizige Ziel zu erreichen, sieht Art. 1 S. 2 RL 2002/49/EG als

¹ Der englische Titel beschreibt die Zielsetzung der Richtlinie deutlicher, wenn dort von „assessment and management of environmental noise“ gesprochen wird.

Maßnahmen u.a. vor, Aktionspläne durch die Mitgliedstaaten auf der Grundlage der Ergebnisse von Lärmkarten zu erstellen mit dem Ziel, den Umgebungslärm so weit erforderlich und insbesondere in Fällen, in denen das Ausmaß der Belastung gesundheitsschädliche Auswirkungen haben kann, zu verhindern und zu mindern und die Umweltqualität in den Fällen zu erhalten, in denen sie zufrieden stellend ist. Während die Lärmkartierung vorwiegend den Charakter einer Bestandsaufnahme hat, gibt Art. 8 der Richtlinie den Mitgliedstaaten das Instrument an die Hand, das sie in die Lage versetzen soll, unerwünschten Umgebungslärm zu bekämpfen (Maßnahme-Phase).

1.2 Nationale Zielvorgaben und Ermächtigungen

(1) Das deutsche Recht sieht mit § 47d BImSchG in Umsetzung der unionsrechtlichen Umgebungslärm-RL 2002/49/EG vom 18. Juli 2002 vor, dass für näher beschriebene Bereiche Lärmaktionspläne erstellt werden.² Dazu stellen die „zuständigen Behörden“ gemäß § 47d Abs. 1 BImSchG bis zum 18. Juli 2008 Lärmaktionspläne auf, mit denen Lärmprobleme und Lärmauswirkungen geregelt werden für

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

Gleiches gilt bis zum 18. Juli 2013 für sämtliche Ballungsräume sowie für sämtliche Hauptverkehrsstraßen und Haupteisenbahnstrecken. § 47d Abs. 1 Satz 3 BImSchG bestimmt dazu: Die Festlegung von Maßnahmen in den Plänen ist „in das Ermessen“ der zuständigen Behörden gestellt, sollte aber auch unter Berücksichtigung der Belastung durch mehrere Lärmquellen insbesondere auf die Prioritäten eingehen, die sich gegebenenfalls aus der Überschreitung relevanter Grenzwerte oder aufgrund anderer Kriterien ergeben, und insbesondere für die wichtigsten Bereiche gelten, wie sie in den Lärmkarten ausgewiesen werden. Nach der Begriffsdefinition des Art. 3 Buchst. t) der Richtlinie RL 2002/49/EG ist „Aktionsplan“ ein Plan zur Regelung von Lärmproblemen und von Lärmauswirkungen, erforderlichenfalls einschließlich der Lärminderung.

(2) Die umweltpolitische Kernfrage der Umgebungslärm-RL ist mithin die „Aktion“. Aus § 47d BImSchG n. F. ist zu ersehen, welche Maßnahmen auf der Grundlage der strategischen Lärmkarten auf der zweiten Stufe des Regelungssystems des Sechsten Teils des Bundes-Immissionsschutzgesetzes zu ergreifen sind. § 47d ist in Verbindung mit § 47 Abs. 6 BImSchG zu lesen, auf den § 47d Abs. 6 BImSchG Bezug nimmt. Deutlich zu unterscheiden ist nach diesem Konzept zwischen der **Aufstellung** und der **Umsetzung der Lärmaktionspläne**. § 47d BImSchG beruht auf dem Gesetz zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm vom 24.6.2005 (BGBl. I S. 1794).

² Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm (ABl. EG Nr. L 189/12). Die Umgebungslärmrichtlinie ist durch das Gesetz zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm vom 24. Juni 2005 (BGBl. I S. 1794) umgesetzt worden.

(3) Dies alles ist unmittelbar **bindendes innerstaatliches Recht**. Diese Aussage gilt unbeschadet der Feststellung, dass die innerstaatliche Regelung derzeit offenkundig unionsrechtlich defizitär ist.³ Gerade dieser innerstaatliche Rechtszustand verlangt erhebliche Anstrengungen von der Exekutive, zu richtlinienkonformen Entscheidungen und Maßnahmen zu gelangen. Sie mag sich mit dem Einwand zu verteidigen versuchen, dass sie „nur“ an das nationale Recht gebunden sei. Das ist unzutreffend. Adressat der Richtlinie ist auch die Exekutive. Sie hat den Vorrang des Richtlinienrechts gegenüber dem innerstaatlichen Recht strikt zu beachten. Das gilt selbst dann, wenn ein Gesetz etwas anders bestimmen sollte. Adressat des Umsetzungsgebots sind zwar in erster Linie die gesetzgebenden Körperschaften. Sie sind es indes nicht allein. Vielmehr obliegt es allen Trägern der öffentlichen Gewalt in den Mitgliedstaaten, die zur Erfüllung der Umsetzungsverpflichtung erforderlichen und möglichen Maßnahmen zu treffen (Art. 4 Abs. 3 EUV). Dazu zählt die Ministerialverwaltung im Rahmen ihres Erlasswesens. Dazu zählen aber auch die Gemeinden.⁴ Für die Behörden mag diese unionsrechtliche Bindung ungewohnt sein. Rechtsunkenntnis schützt – wie stets – nicht.

1.3 Zuständigkeiten der Stadt Norderstedt (Lärmaktionsplan)

1.3.1 1. Phase: Aufstellung des Lärmaktionsplanes

(1) Zuständige Behörden für die Aufgaben des hier maßgebenden Teils des BImSchG sind gemäß § 47e Abs. 1 BImSchG grundsätzlich die Gemeinden oder die nach Landesrecht zuständigen Behörden. Der Landesgesetzgeber hat also an sich eine abändernde Wahlmöglichkeit.

Von der Möglichkeit einer abweichenden Regelung hat das Land Schleswig-Holstein keinen Gebrauch gemacht. Demgemäß sind in Schleswig-Holstein die Gemeinden zuständig, die Lärmaktionspläne aufzustellen. Ob die Gemeinden als „Selbstverwaltungskörperschaften“ oder funktional als „beauftragte“ Behörden tätig sind, ist noch nicht abschließend untersucht worden. Nach heutiger Verfassungsrechtslage könnte der Bundesgesetzgeber eine Zuständigkeit der Gemeinden nicht begründen (vgl. Art. 84 Abs.1 GG). Die Frage kann im vorliegenden Zusammenhang und an dieser Stelle unentschieden bleiben. Denn sie berührt die gegebene Zuständigkeit der Stadt Norderstedt nicht, einen Lärmaktionsplan aufzustellen. Die Frage könnte bedeutsam für die Überlegung sein, wer die Kosten der Lärmaktionsplanung als „Planung“ zu tragen hat. Auf diese Frage bezieht sich der Gutachterauftrag indes nicht.

(2) Ein bestimmtes Verfahren für das Aufstellen von Lärmaktionsplänen hat der Bundesgesetzgeber oder der von ihm zur Regelung ermächtigte Verordnungsgeber bislang nicht vorgeschrieben. Auch der schleswig-holsteinische Landesgesetzgeber hat ein Verfahren nicht bestimmt. Deshalb kann dahinstehen, ob er hierzu überhaupt ermächtigt wäre. Die Ermächtigungsregelung zum Erlass von Rechtsverordnungen durch die Bundesregierung

³ Wie hier Günter Halama, in: Jörg Berkemann/Günter Halama, Handbuch zum Recht der Bau- und Umwelt-richtlinien, Bonn 2008 S. 743 Rn. 261; Ulrich Repkewitz, Probleme der Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie, in: VBIBW 2006, 409–417 [416], abweichend Stefan Mitschang, Die Umgebungslärmrichtlinie und ihre Auswirkungen auf die Regional- und Bauleitplanung, in: ZfBR 2006, 430–442 [438].

⁴ Vgl. Klaus Otto Nass, Die deutschen Kommunen in der Europäischen Union, in: Götz Frank/Heinrich-Wilhelm Langrehr (Hrsg.), Die Gemeinde. Festschrift zum 70. Geburtstag von Heiko Faber, Tübingen 2007, S. 57 [65 ff.].

dürfte eher jegliche Landeskompetenz ausschließen. In § 47d Abs. 2 und 3 BImSchG heißt es zum Aufstellungsverfahren lapidar:

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

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

An der Aufstellung der Lärmaktionspläne hat die Öffentlichkeit also umfassend mitzuwirken. Die vorliegende Stellungnahme geht davon aus, dass die Stadt Norderstedt die Öffentlichkeit hinreichend an der Aufstellung des Lärmaktionsplanes beteiligt hat und insoweit Rechtsmängel jedenfalls nicht bestehen. Klarstellend sei bemerkt, dass die „Öffentlichkeit“ im Sinne des § 47d Abs. 3 BImSchG nicht identisch ist mit parlamentarischen Gremien (vgl. Definition Art. 3 lit. v RL 2002/49/EG).

(3) § 47e Abs. 1 BImSchG begründet bundesrechtlich die Zuständigkeit der „Gemeinde“. Welche Handlungs- und Entscheidungsträger dies kommunalverfassungsrechtlich konkret sind, bleibt offen. Maßgebend ist die Gemeindeordnung. Danach sind Organe der Gemeinde die Gemeindevertretung (Stadtvertretung) und die Bürgermeisterin/der Bürgermeister. Die Gemeindevertretung legt die Ziele und Grundsätze für die Verwaltung der Gemeinde fest. Sie trifft alle für die Gemeinde wichtigen Entscheidungen in Selbstverwaltungsangelegenheiten und überwacht ihre Durchführung, soweit diese Gemeindeordnung keine anderen Zuständigkeiten vorsieht (vgl. § 27 GO).

Es ist indes gerade problematisch, ob das Aufstellen eines Lärmaktionsplanes eine Frage der kommunalen Selbstverwaltung ist. Verneint man dies, so erscheint die Zuständigkeit der Gemeindevertretung (Stadtvertretung) für das Aufstellen des Lärmaktionsplanes nicht von vornherein gegeben. Jedenfalls ersetzt die Gemeindevertretung (Stadtvertretung) nicht die in § 47d Abs. 3 BImSchG vorgesehene Beteiligung der „allgemeinen“ Öffentlichkeit durch deren tatsächliche Mitwirkung. Dass die Gemeindevertretung (Stadtvertretung) über wichtige Verwaltungsangelegenheiten zu unterrichten ist und hierzu auch der Lärmaktionsplan zählt, ist keine Frage. Die Bürgermeisterin/der Bürgermeister leitet die Verwaltung der Gemeinde **in eigener Zuständigkeit** nach den Zielen und Grundsätzen der Gemeindevertretung (vgl. § 55 Abs. 1 GO). Soweit ersichtlich ist die Frage der kommunalrechtlichen Kompetenzzuweisung bei der Aufstellung von Lärmaktionsplänen bislang im Schrifttum nicht problematisiert worden.

In der Stadt Norderstedt hat die Stadtvertretung den Vorschlag der Verwaltung für einen Lärmaktionsplan am 15.7.2008 einstimmig beschlossen. Beiden möglichen Rechtsauffassungen ist damit Genüge getan.

1.3.2 Autonome Entscheidung über den Inhalt des Lärmaktionsplanes

(1) Der Lärmaktionsplan ist einer **planerischen Abwägungsentscheidung** ähnlich. Das oben erwähnte „Ermessen“ im Sinne des § 47d Abs. 1 Satz 3 BImSchG ist in diesem Sinne zu verstehen.⁵ Es wäre übrigens fehlerhaft, den Ausdruck „Ermessen“ im Sinne des deutschen Verwaltungsverfahrenrechtes zu verstehen. Es handelt sich um die Übernahme des unionsrechtlichen Begriffs in Art. 8 Abs. 1 UAbs. 2 RL 2002/49/EG.⁶ Letzte Zweifel – sollte es sie überhaupt geben – erledigen sich durch Anhang V Nr. 2 RL 2002/49/EG.⁷

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

(2) Zu betonen ist zunächst die Aufgabe des Lärmaktionsplanes. Die Aufgabenstellung folgt der Zielsetzung der Richtlinie 2002/49/EG. Deren englischer Titel sagt es deutlicher als die deutsche Übersetzung. Es geht um „management of environmental noise“. Daher erfasst die Richtlinie auch „unerwünschte“ Geräusche. Gemeint ist ein globales, gleichwohl lokales Konzept. Dieser Sichtweise entspricht der Lärmaktionsplan der Stadt Norderstedt. Es geht nicht allein um die Bekämpfung gesundheitsgefährdender Lärmkulissen. Das wäre eine unzulässige Verkürzung der Zielsetzung der Richtlinie 2002/49/EG. Aus Anhang VI der Richtlinie lässt sich folgern, dass grundsätzlich Lärmwerte zwischen 50 und 55 dB(A) als „unerwünscht“ geltend können.

Die Gemeinde als Planungsträger des Lärmaktionsplanes kann und muss in diesem Sinne eine lärmbezogene Städtebaupolitik betreiben. Dazu wird sie verpflichtend ermächtigt. Der Bundesgesetzgeber ermächtigt sie also gerade in Umsetzung der Richtlinienvorgabe, diejenige "Lärmpolitik" zu betreiben, die unter Wahrung der Zielsetzung der Umgebungslärm-Richtlinie den jeweiligen städtebaulichen und umweltpolitischen Ordnungsvorstellungen entspricht.⁸ In ihren Vorstellungen ist die Gemeinde als Planungsträger insoweit autonom. Maßgeblich ist der örtliche Bezug. Überraschend ist diese Kompetenz nicht. Seit jeher hat die Gemeinde die Befugnis, im Rahmen der Gesetze eine autonome Verkehrspolitik zu be-

⁵ Wie hier dezidiert und ausführlich Schultze-Fielitz, in: Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), Gemeinschafts-Kommentar, Stand Sept. 2007, § 47d Rn. 77 ff.: „aktionsplanerisches Gestaltungsermessen“; Ulrich Blaschke, Lärminderungsplanung. Der Schutz vor Umgebungslärm durch Lärmkartierung und Lärmaktionsplanung, Diss. 2010, S. 278 ff.

⁶ Art. 8 Abs. 1 UAbs. 2 RL 2002/49/EG lautet in der englischen Fassung: „The measures within the plans are at the discretion of the competent authorities, but should notably address priorities which may be identified by the exceeding of any relevant limit value or by other criteria chosen by the Member States and apply in particular to the most important areas as established by strategic noise mapping“.

⁷ Anhang V Nr. 2 RL 2002/49/EG ist durch Bezugnahme in § 47d Abs. 2 BImSchG unmittelbar geltendes innerstaatliches Recht. In Anhang V Nr. 2 heißt es, dass die Behörde die Auswahl und Festlegung der verschiedenen Maßnahmen „können ... z.B. in Betracht ziehen“.

⁸ Vgl. ähnlich zum Bauplanungsrecht BVerwG, Urteil vom 26.3.2009 – 4 C 21.07 - BVerwGE 133, 310Rn. 17 = DVBl 2009, 910; BVerwG, Beschluss vom 14.8.1995 - 4 NB 21.95 - Buchholz 406.11 § 1 BauGB Nr. 86.

treiben.⁹ Es ist nicht erkennbar, dass § 47d BImSchG hieran etwas ändern wollte. Zielsetzung der Umgebungslärm-Richtlinie ist gerade eine „progressive“, nämlich auf Bewahrung und auch auf Veränderung zugunsten des verbesserten Schutzes ausgerichtet. Das ergibt sich mittelbar auch aus der dezidiert beschriebenen Mitwirkung der Öffentlichkeit. In Art. 8 Abs. 7 der RL 2002/49/EG ist vorgesehen, dass die Lärmaktionspläne unter **Mitwirkung** der Öffentlichkeit zu erarbeiten sind.¹⁰ Die Öffentlichkeit hat an der Entscheidung über Ziele und Inhalte des Lärmaktionsplanes „**mitzuwirken**“ (vgl. auch § 47d Abs. 3 BImSchG). Das hat rechtzeitig und „effektiv“ zu geschehen. Dem unionsrechtliche Richtliniengeber, aber auch dem Bundesgesetzgeber in Umsetzung der Richtlinie, kommt es erkennbar auf eine effektive Ausarbeitung gerade unter Mitwirkung der Öffentlichkeit an. Dabei geht es keineswegs nur um eine breite Information der Öffentlichkeit. Art. 8 Abs. 7 RL 2002/49/EG, und ihm folgend § 47d Abs. 3 BImSchG, verlangt außerdem ausdrücklich, dass die Ergebnisse der Mitwirkung **berücksichtigt** werden. In keiner der bisherigen umweltrechtsbezogenen EU-Richtlinien ist die abwägungsbezogene Beteiligung der Öffentlichkeit so deutlich im Sinne einer Einflussnahme normiert worden. Daraus ergibt sich zum einen der lokale, gebietsbezogene Bezug der Lärminderungsplanung. Zum anderen begründet dies – wie bereits eingangs dargelegt – die planungsähnlichen Entscheidungen des lokalen Lärmaktionsplanes. Dieses wiederum schließt behördliche Weisungen aus, wenn diese den Charakter einer kommunalen Rechtsaufsicht verlassen sollten (vgl. analog § 6 Abs. 2 BauGB). Eine Fachaufsicht ist gänzlich ausgeschlossen.¹¹ Will das Land Schleswig-Holstein dies ändern, muss es von der Ermächtigung des § 47e Abs. 1 BImSchG unter den engen Voraussetzungen der Zielsetzung der RL 2002/49/EG Gebrauch machen.

(3) Die Ziele eines Lärmaktionsplans sind gebietsbezogen.¹² Gleichwohl muss der Lärmaktionsplan seinem Inhalt nach bestimmte, handlungs- und ergebnisorientierte Maßnahmen benennen. Orientierungspunkt ist der Gesichtspunkt der Zielerreichung. Der Aktionsplan enthält damit zwei wichtige Inhalte. Er muss neben der eher feststellenden Befundaufnahme [1] seine **Ziele definieren** und [2] diesen so festgelegten Zielen **Maßnahmen** der Zielverwirklichung zuordnen. Dieser doppelte Inhalt des Aktionsplanes ergibt sich aus § 47d Abs. 1 Satz 3 BImSchG in Verb. mit Art. 8 Abs. 1 UAbs. 2 RL 2002/49/EG. Welche Maßnahmen festgelegt werden, stellt § 47d Abs. 1 Satz 3 BImSchG "in das [planerische] Ermessen der zuständigen Behörde".¹³ Erwähnt wurde bereits, dass die Gemeinde als Pla-

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

¹⁰ Art. 8 Abs. 7 der RL 2002/49/EG lautet: „Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die Öffentlichkeit zu Vorschlägen für Aktionspläne gehört wird, dass sie rechtzeitig und effektiv die Möglichkeit erhält, an der Ausarbeitung und der Überprüfung der Aktionspläne mitzuwirken, dass die Ergebnisse dieser Mitwirkung berücksichtigt werden und dass die Öffentlichkeit über die getroffenen Entscheidungen unterrichtet wird. Es sind angemessene Fristen mit einer ausreichenden Zeitspanne für jede Phase der Mitwirkung der Öffentlichkeit vorzusehen.“

¹¹ Reinhard Sparwasser/Rüdiger Engel, Aktionspläne des Luftreinhalte- und Lärmschutzrechts im Spannungsfeld zwischen deutschem und europäischem Recht, in: Dokumentation 16. Deutscher Verwaltungsgerichtstag Freiburg 2010, Stuttgart 2011, S. 167-195 [171].

¹² Vgl. OVG Bremen, Urteil vom 18.2.2010 - 1 D 599/08 – NordÖR 2010, 265 (L) = juris Rn. 43.

¹³ Art. 8 Abs. 1 UAbs. 2 RL 2002/49/EG lautet: „Die in den Plänen genannten Maßnahmen sind in das Ermessen der zuständigen Behörden gestellt, sollten aber insbesondere auf die Prioritäten eingehen, die sich gegebenenfalls aus der Überschreitung relevanter Grenzwerte oder aufgrund anderer von den Mitgliedstaaten

nungsträger des Lärmaktionsplanes in diesem Sinne eine lärmbezogene Städtebaupolitik betreiben darf und aus der Zielsetzung der Umgebungslärm-RL auch betreiben muss. Damit ist vereinbar, im Sinne des unionsrechtlichen Managementansatzes mittel- und langfristige Ziele zu definieren und so in der Umsetzung Schritt für Schritt vorzugehen. Das folgt mittelbar aus dem **Grundsatz der planerischen Priorität** (vgl. Art. 8 Abs. 1 UAbs. 2 RL 2002/49/EG). Ein derartiges „gestrecktes“ Konzept muss allerdings erkennbar sein.

(4) Die Umgebungslärm-RL und damit auch das unionsrechtskonforme System des § 47d BImSchG setzen stillschweigend voraus, dass der aufgestellte Lärmaktionsplan in einem überschaubaren Zeitraum umgesetzt wird. Darauf deuten zum einen die in der Richtlinie vorgesehenen Berichtspflichten hin. Zum anderen ergibt sich dies mittelbar aus der Fristenregelung des § 47d Abs. 5 BImSchG in Verb. mit Art. 8 Abs. 5 der Umgebungslärm-RL. Die Wortwahl "Aktionsplan" drückt dies auch plastisch aus. Die im Lärmaktionsplan festgelegten Maßnahmen selbst stellen allerdings nach deutscher Rechtslage keine selbständige Rechtsgrundlage dar. Der Bundesgesetzgeber hätte dies anders regeln können, er hat dies aber nicht getan, sondern eine "weiche" Lösung einer gesonderten Umsetzungsnotwendigkeit gewählt. Demgemäß bedürfen die im Lärmaktionsplan festgelegten Maßnahmen noch der außenwirksamen Umsetzung.¹⁴ Eine entsprechende Lösung hat der Bundesgesetzgeber allerdings mit der Ermächtigungsgrundlage des § 47d Abs. 6 in Verb. mit § 47 Abs. 6 BImSchG getroffen. Die §§ 47a ff. BImSchG enthalten dazu keine weiteren Vorgaben. Wichtig ist an dieser Stelle nur festzuhalten, dass der Lärmaktionsplan eine autonome Entscheidung der zuständigen Gemeinde ist. Es bestehen für den Vorgang der Aufstellung keinerlei verfahrensrechtliche Genehmigungsvorbehalte.

(5) Der (gemeindliche) Lärmaktionsplan kann (grundsätzlich) **jede Maßnahme** vorsehen, welche die deutsche Rechtsordnung als zulässig vorsieht. Dass der Aktionsplan dazu auch im Übrigen dem *materiellen* Recht genügen muss, versteht sich von selbst. Ob die Maßnahme einem bestimmten Rechtsbereich zuzuordnen ist, ist allerdings unerheblich.¹⁵ Dieser Zusammenhang wird durch die Verweisung des § 47d Abs. 2 BImSchG auf Anhang V Nr. 2 der Umgebungslärm-RL 2002/49/EG bestätigt. Dort heißt es:

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

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

Wenn im Richtlinien text von „zuständigen Behörden“ selbst gesprochen wird, dann sind das diejenigen Behörden, die der bereits erwähnte Art. 8 Abs. 1 UAbs. 1 RL 2002/49/EG meint. Es muss nochmals hervorgehoben werden, dass die Richtlinie eine Trennung der Kompetenzen zwischen Aufstellung und konkreter Umsetzung selbst nicht kennt. Für die Richtlinie gibt es nur eine „zuständige Behörde“, die den Aktionsplan ausarbeitet und die

festgelegter Kriterien ergeben, und insbesondere für die wichtigsten Bereiche gelten, wie sie in den strategischen Lärmkarten ausgewiesen wurden.“

¹⁴ Unumstritten, vgl. etwa Alfred Scheidler, Neue Aufgaben für die Gemeinden durch die Neuregelung im BImSchG zur Lärminderungsplanung, in: DVBl 2005, 1344-1351 [1349].

¹⁵ Wie hier Hans D. Jarass, BImSchG, 8. Aufl. 2010, § 47d Rn. 6.

darin festgelegten Maßnahmen auch umsetzt, in der Sprache der Richtlinie „Durchführung der Maßnahme“ (vgl. Art. 8 Abs. 1 UAbs. 2 RL 2002/49/EG). Es mag mit der Richtlinie vereinbar sein, dass der deutsche Gesetzgeber die Zuständigkeiten trennt. Das kann das Unionsrecht im Sinne der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten tolerieren. Das bedeutet aber keineswegs, dass durch die Trennung der Zuständigkeiten zwischen Aufstellung und Umsetzung eine Minderung in der Effektivität eintreten darf. Die Verbindung von Zielsetzung und Maßnahme ist offensichtlich bereits auf der Ebene der Aufstellungsphase herzustellen.

(6) **Beispiel – Tempo 30 km/h.** Eine Lärminderung (Minderung des Umgebungslärms) kann offensichtlich durch Reduzierung der Geschwindigkeit erreicht werden. Eine entsprechende Maßnahme ist im rechtlichen Sinne eine geeignete Maßnahme. Hier sind die Lärminderungspotentiale besonders hoch. In tatsächlicher Hinsicht gilt: Die Reduzierung von 50 km/h auf 30 km/h bei einem angenommenen LKW-Anteil von 10% ergibt einen 3 dB(A) geringeren Mittelungspegel und einen bis zu 5 dB(A) geringeren Maximalpegel (vgl. gerundet nach Nr. 2.3 der Lärmschutz-Richtlinien StV).¹⁶ Die mit der Geschwindigkeitsreduzierung zumeist verbundene Verstetigung des Verkehrsflusses erschließt ein zusätzliches Potential von etwa 1,5 dB(A) niedrigeren Mittelungspegeln und von 4 dB(A) geringeren Maximalpegeln. Bei der Minderung des Umgebungslärms geht es nicht um die Umsetzung der weit höheren Lärmsanierungswerte.

1.4 Exkurs: Änderung des Lärmaktionsplanes

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

Da das Gesetz eine effektive Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Aufstellung des Aktionsplanes und gerade die Berücksichtigung ihrer Mitwirkung verlangt, schließt dies aus, dass sich die Gemeinde als Träger des Lärmaktionsplanes von diesem gleichsam einseitig löst. Auch sie selbst ist gebunden. Im Sinne der öffentlichkeitsbezogenen Verfahrensausgestaltung bleibt nur übrig, ein Abänderungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung einzuleiten. Das wird man jedenfalls dann anzunehmen haben, wenn „Grundzüge“ des bisherigen Lärmplanungskonzeptes in Rede stehen (vgl. entsprechend § 31 Abs. 2 BauGB, § 6 Abs. 2 ROG 2009). Nur dies dürfte der Zielsetzung der Mitwirkung der Öffentlichkeit nach Maßgabe des Art. 8 Abs. 7 RL 2002/49/EG entsprechen.

2. 2. Phase: Das Umsetzungsverfahren – Ausschluss eines Einvernehmensefordernisses

(1) Man muss sich Klarheit darüber verschaffen, wer die im Aktionsplan zur Zielerreichung festgelegten Maßnahmen umzusetzen hat. Es geht also um die Adressaten des Aktionsplanes. Das ist auf der Grundlage des deutschen Rechts recht einfach zu klären. Die

¹⁶ Richtlinien für straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm (Lärmschutz-Richtlinien-StV) vom 23. November 2007 S 32/7332.9/1/781915.

Regelung ergibt sich aus der in § 47d Abs. 6 BImSchG gesetzlich angeordneten "entsprechenden" Geltung des § 47 Abs. 6 BImSchG. § 47 Abs. 6 BImSchG ist aus der Sicht des § 47d Abs. 6 BImSchG Rechtsfolgen-, nicht Rechtsgrundverweisung.¹⁷ Diese für die Umsetzung der Lärmaktionspläne zentrale Bestimmung lautet:

"Die Maßnahmen, die Pläne nach den Absätzen 1 bis 4 festlegen, sind durch Anordnungen oder sonstige Entscheidungen der zuständigen Träger öffentlicher Verwaltung nach diesem Gesetz oder nach anderen Rechtsvorschriften durchzusetzen. Sind in den Plänen planungsrechtliche Festlegungen vorgesehen, haben die zuständigen Planungsträger dies bei ihren Planungen zu berücksichtigen."¹⁸

(2) Das ist wie folgt zu verstehen: Der Gesetzgeber hat durch die Verweisung in § 47d Abs. 6 BImSchG auf § 47 Abs. 6 BImSchG mittelbar eine "ergänzende" Zuständigkeit normiert. Er bestimmt mit § 47 Abs. 6 BImSchG keine neuen Zuständigkeiten, sondern benutzt vorhandene. Das geschieht in der unterstellenden Annahme, dass die jeweiligen Kompetenzen ausreichen, um das Richtlinienziel im Sinne der Effektivität des Lärmaktionsplanes zu erreichen. Die genaue Bedeutung dieser „umweltrechtlichen Koordinierungsklausel“ ist bis in die Details hinein immer noch umstritten.¹⁹ Umstritten ist dazu auch, ob § 47 Abs. 6 BImSchG eine verpflichtende "Aufgabennorm" ist, die aber auch selbständige Elemente einer rechtfertigenden Befugnisnorm gegenüber Dritten enthält. Man kann derartige rechtsdogmatische Zuordnungen hier beiseitelassen. Über den Interpretationsstreit wird hier nur eingerückt berichtet:

Tritt § 47 Abs. 6 BImSchG neben die Tatbestandsvoraussetzungen des jeweiligen Fachgesetzes ergänzend hinzu, könnte dies dessen ermessensbezogene Entscheidungsintensität verändern. Eine im Schrifttum für Luftreinhaltepläne stark verbreitete Auffassung neigte dieser Interpretation zu. Danach soll § 47 Abs. 6 BImSchG lediglich eine "ermessensleitende Wirkung" besitzen.²⁰ Das würde eine Reduktion eines etwaigen Vollzugsermessens bedeuten, dessen Intensität allerdings undeutlich bleibt. Dem Wortlaut des § 47 Abs. 6 BImSchG ist eine klare Entscheidung weder in der einen noch in der anderen Richtung zu entnehmen. Auch die Entstehungsgeschichte erbringt

¹⁷ Reinhard Sparwasser/Rüdiger Engel, Aktionspläne des Luftreinhalte- und Lärmschutzrechts im Spannungsfeld zwischen deutschem und europäischem Recht, in: Dokumentation 16. Deutscher Verwaltungsgerichtstag Freiburg 2010, Stuttgart 2011, S. 167-195 [168, 175]; ebenso Hans D. Jarass, BImSchG, 8. Aufl. § 40 Rn. 8; Wolfgang Köck, in: Ludger Giesberts/Michael Reinhardt, BeckOK Umweltrecht, § 47 BImSchG Rn. 19; Michael Brenner/Dennis Seifarth, Fortgeschrittenenklausur - Öffentliches Recht: Die unliebsame Umweltzone, in: JuS 2009, 231-237 [237]; Jörg Berkemann, Die Lärmaktionsplanung nach § 47d BImSchG 2005 in Verb. mit der Umgebungslärm-RL 2002/49/EG, Rechtsgutachten für das UM BW, 2007 S. 42 ff., 48 ff.; so auch VG Hannover ZUR 2009; 384; a.A. wohl nur Helmut Schulze-Fielitz, in: Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), Gemeinschafts-Kommentar, Stand Sept. 2007, § 47d Rn. 97; Christian Heitsch, in: Michael Kotulla (Hrsg.), BImSchG (Stand: Dez. 2007), § 47 Rn. 47.

¹⁸ Die Gesetzesfassung entspricht weitgehend § 47 Abs. 3 BImSchG in der Fassung des Gesetzes vom 14.5.1990 (BGBl. I S. 880), mit Wirkung vom 1.9.1990, gültig bis zum 17.9.2002, § 47 BImSchG nunmehr in der Fassung vom 31.7.2010 (BGBl. I S. 1059).

¹⁹ Vgl. bereits Hans-Heinrich Trute, Das Planungsinstrumentarium des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, in: Hans-Joachim Koch/Rainer Lechelt (Hrsg.), Zwanzig Jahre Bundes-Immissionsschutzgesetz. 1994, S.155-184 [166]. In methodischer Sprache kann gefragt werden, ob § 47 Abs. 6 BImSchG eine Rechtsgrund- oder eine Rechtsfolgenverweisung enthält. Vgl. auch lfd. Text.

²⁰ So Eckard Rehbinder, Rechtsgutachten über die Umsetzung der 22. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, Juli 2004, Rn. 66, abrufbar unter www.stadtklima-stuttgart.de, unter Bezugnahme auf Hans D. Jarass, BImSchG, 5. Aufl. 2002, § 47 Rn. 18 f.; Rupert Stettner, in: Carl Hermann Ule/Hans-Werner Laubinger, BImSchG (Stand: Okt. 2006), §§ 47d Rn. E 2; Nikolaus Hermann, in: GK-BImSchG (Stand: Dez. 2006), § 47 Rn. 100, Hans-Heinrich Trute, Das Planungsinstrumentarium des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, in: Hans-Joachim Koch/Rainer Lechelt (Hrsg.), Zwanzig Jahre Bundes-Immissionsschutzgesetz, 1994, S.155-184 [168 f.]; Wilfried Erbguth, Zum Bodenschutz aufgrund der neugefaßten Vorschriften über Luftreinhalteplanung, in: BayVBl. 1993, 97-101 [100].

keine nähere Klärung. Denn der Gesetzgeber war in der Umsetzung der Richtlinie 2002/49/EG „lieblos“. Eine Lösung kann daher nur nach funktionalen und systematischen Gesichtspunkten gewonnen werden. Dabei kommt einer richtlinienkonformen Auslegung erhebliche Bedeutung zu.

Aus dem gesetzgeberischen Konzept folgt nicht, dass den mit der Umsetzung beauftragten Behörden eine autonome Vollzugshoheit zugewiesen werden sollte, weil sie "im Rahmen" ihrer bereits geschaffenen Zuständigkeit tätig werden. Der Vollzug der Maßnahmen, die der Aktionsplan festlegt, hängt zwar weitgehend faktisch von der "Eigeninitiative" desjenigen Trägers öffentlicher Verwaltung ab, der sachlich zuständig ist, um die im Aktionsplan festgelegte Maßnahme zu realisieren. Jedenfalls ist die den Aktionsplan aufstellende Behörde (Gemeinde) nicht befugt, Maßnahmen zur Durchsetzung „vollstreckungsähnlicher“ Anordnungen zu ergreifen. Eine eigene Verwaltungszuständigkeit der den Plan aufstellenden Behörde (Gemeinde), die beeinträchtigt werden könnte, hat der deutsche Gesetzgeber gerade nicht geschaffen. Er setzt vielmehr auf loyales Zusammenwirken. Gleichwohl besitzt der Aktionsplan gegenüber den ausführenden Behörden eine bindende „Feststellungswirkung“, da der Inhalt der zu treffenden Maßnahme eben anderweitig festgestellt wurde.²¹ Nur ein derartiges Verständnis ist im Sinne des Art. 8 Abs. 1 RL 2002/49/EG richtlinienkonform. Das Gebot sachgerechter Abwägung fordert ein schonendes Verständnis der den Lärminderungsplan umsetzenden Behörde.²²

Es geht also nicht etwa um einen „Vorschlag“, den die umsetzende Behörde erwägen oder gar verwerfen können soll. Der Zielsetzung der Richtlinie würde auch eine Vorstellung widersprechen, dass jede handlungsfähige Behörde jeweils nur für ihre "eigene Lärmsituation" zuständig ist und dies ihre autonome Handlungszuständigkeit begründet. Das würde der umfassenden Koordinierungsfunktion des Lärmaktionsplanes („management of environmental noise“) deutlich widersprechen. Jedenfalls kann dem deutschen Gesetzgeber nicht unterstellt werden, er habe es hinnehmen wollen, dass der Vollzug der Inhalte des Aktionsplanes allein im "pflichtgemäßen" Belieben der umsetzenden Behörde liege, der er innerstaatlich eine außenwirksame Handlungskompetenz zugewiesen hat. Dies bedeutet aber dann zugleich, dass der auf Vollzug ausgerichtete Aktionsplan nicht von einer inhaltlich autonomen Umsetzungsentscheidung der jeweiligen Behörde abhängig gemacht werden darf. Der Aktionsplan ist von seiner inneren Struktur auch in der Lage, die Maßnahmen zuständigkeitsbezogen festzulegen und die zu treffende Auswahl vorzuformen. Damit ist über die Intensität der normativen Bindung noch nichts Abschließendes gesagt. Indes bereits hier so viel: Der die Richtlinie umsetzende Bundesgesetzgeber hat – so muss man ihn verstehen – angenommen, er könne den Regelungsgehalt der Richtlinie weitestgehend in das vorhandene administrative Entscheidungs- und Handlungssystem ohne Brüche umsetzen. Insofern Friktionen eintreten, müssen diese richtlinienkonform ausgeglichen werden.²³ Die zur Umsetzung des Aktionsplanes aufgerufenen Behörden haben sich richtlinienkonform zu verhalten. Das Richtlinienrecht bindet sie. Auch sie sind Adressaten des Richtlinienrechts. Es wäre ein – allerdings verbreiteter – Irrtum anzunehmen, die Bindung an Zielsetzungen einer EU-Richtlinie bestehe nur für den normumsetzenden Gesetzgeber.

²¹ Ähnlich Eckard Reh binder, Rechtsgutachten über die Umsetzung der 22. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, Juli 2004, Rn. 63, abrufbar unter www.stadtlima-stuttgart.de.

²² Reinhard Sparwasser/Rüdiger Engel, Aktionspläne des Luftreinhalte- und Lärmschutzrechts im Spannungsfeld zwischen deutschem und europäischem Recht, in: Dokumentation 16. Deutscher Verwaltungsgerichtstag Freiburg 2010, Stuttgart 2011, S. 167-195 [168].

²³ Dass man die Arbeit des Bundesgesetzgebers (Vermittlungsausschuss) in mancherlei Hinsicht kritisieren kann, ist eine andere Frage. Es gilt, was de lege lata normiert wurde. Ohnedies steht der deutsche Gesetzgeber „mit einem Bein“ im Vertragsverletzungsverfahren.

(3) Der deutsche Gesetzgeber verfolgt also folgende Lösung: Die bereits bestehenden Zuständigkeiten sind im Sinne eines Annexauftrages zur wirksamen Umsetzung der im Lärmaktionsplan vorgesehenen Maßnahmen einzusetzen. Der Grund für dieses gesetzgeberische Konzept ist es zum einen, die wirksame Umsetzung des Lärmaktionsplanes in das bisherige Gefüge der vorhandenen Zuständigkeiten gleichsam einzupassen. Damit soll das vorhandene Fachwissen dieser Behörden genutzt werden. Zum anderen soll auf neue rechtliche Instrumente zur effektiven Umsetzung der Lärmaktionspläne verzichtet werden. Demgemäß enthält die deutsche Regelung keine neuen, nach außen gerichteten zusätzlichen Ermächtigungsgrundlagen.²⁴ Nochmals: Aus der Sicht des unionsrechtlichen Gebotes der Effektivität der Umsetzung der Umgebungslärm-RL bedingt dieses innerstaatliche Konzept die Annahme, dass die vorhandenen Zuständigkeiten, wie sie § 47d Abs. 6 BImSchG in Verb. mit § 47 Abs. 6 BImSchG aufgabenbezogen anspricht, ausreichend sind, um die Umsetzung der Lärmaktionspläne auch inhaltlich sicherzustellen. Dies ist die richtlinienkonform anzunehmende Prämisse. Selbst wenn interpretatorische Zweifel bestehen sollten, sind diese jedenfalls im Sinne richtlinienkonformer Auslegung zu überwinden. Das fordert der unionsrechtliche Grundsatz des „effet utile“. Näheres ist hier nicht darzustellen.

Dieses Konzept verbietet – zusammen mit der Autonomie in der Aufstellung des Lärmaktionsplanes – die Annahme, dass den mit der Umsetzung beauftragten Behörden eine autonome Vollzugshoheit zugewiesen werden sollte, weil sie nur "im Rahmen" ihrer bereits geschaffenen Zuständigkeit tätig werden. Der konkrete Vollzug der Maßnahmen, die der Lärmaktionsplan festlegt, hängt zwar von der "Eigeninitiative" desjenigen Trägers öffentlicher Verwaltung ab, der sachlich zuständig ist, um die im Aktionsplan festgelegte Maßnahme zu realisieren. Insoweit hat der Bundesgesetzgeber die Kompetenz auf den Träger des Lärmaktionsplanes übertragen. Er hat damit zwangsläufig eine zuvor bestehende eigene Entscheidungs- und Maßnahmekompetenz anderer Träger gemindert, wenn nicht gar umfänglich entzogen. Nur ein derartiges Verständnis ist richtlinienkonform. Kann der Inhalt eines Maßnahmenkataloges aus administrativen Gründen nicht effektiv umgesetzt werden, dann wäre – unionsrechtlich gesehen – der Träger des Aktionsplanes keine „geeignete Behörde“ im Sinne des Art. 4 Abs. 1 RL 2002/49/EG.

Art. 4 Abs. 1 2002/49/EG lautet:

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

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

Die Umgebungslärm-RL verwirft ein derartiges „Separationsmodell“ zugunsten eines integrierenden Konzeptes der umfassenden Regulierung „aus einer Hand“. Es geht um ein

²⁴ Ähnlich zu § 45 BImSchG Helmuth Schulze-Fielitz, Rechtsfragen der Durchsetzung von Luftreinhalte- und Lärminderungsplänen, in: UPR 1992, 41-47 [45]; Hans D. Jarass, Luftqualitätsrichtlinien der EU und die Novellierung des Immissionsschutzrechts, in: NVwZ 2003, 257-266 [257]; Michael Steenbuck, Anspruch auf Verkehrsbeschränkung zum Schutz vor Feinstaub?, in: NVwZ 2005, 770-772 [770 f.]; Remo Klinger/Fabian Löwenberg, Rechtsanspruch auf saubere Luft? – Die rechtliche Durchsetzung der Luftqualitätsstandards der 22. Verordnung zum Bundes-Immissionsschutzgesetz am Beispiel der Grenzwerte für Feinstaub, in: ZUR 2005, 169-176 [171].

konzeptionelles „Lärmmanagement“. Dem deutschen Gesetzgeber kann nicht unterstellt werden, er habe es hinnehmen wollen, dass der Vollzug der Inhalte des Lärmaktionsplanes allein im "pflichtgemäßen" Belieben der umsetzenden Behörde liege. Würde man dies indes annehmen, dann hätte der deutsche Gesetzgeber keine „geeignete“ Behörde zur Umsetzung der Richtlinie eingesetzt und hätte damit die Richtlinie nicht hinreichend effektiv umgesetzt. Die Folge wäre ein Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof. Dies bedeutet aber dann zugleich, dass der Bundesgesetzgeber den auf Vollzug ausgerichteten Lärmaktionsplan nicht von einer inhaltlich autonomen Umsetzungsentcheidung der jeweiligen Behörde abhängig machen wollte. Sollte es insoweit wirklich Zweifel geben, sind diese von den zuständigen Behörden im Sinne einer unionsrechtsfreundlichen Auslegung und Anwendung zu überwinden.

(4) Zur Klarstellung sei bemerkt: Innerhalb der Bezugsnorm des § 47 Abs. 6 BImSchG gibt es einen strukturellen Unterschied. § 47 Abs. 6 *Satz 2* BImSchG verlangt, dass in den Plänen vorgesehene „planungsrechtliche Festlegungen“ von den zuständigen Planungsträgern bei ihren Planungen berücksichtigt werden. Das ist eine bedeutsame Einschränkung gegenüber § 47 Abs. 6 *Satz 1* BImSchG. § 47 Abs. 6 *Satz 2* BImSchG ist mithin *lex specialis*. Die Abgrenzung zwischen beiden Bestimmungen ist nicht immer ganz einfach. Indes muss dies hier nicht vertieft werden. Denn die gutachterliche Frage bezieht sich nicht auf eine fachplanerische Entscheidung. Aus diesem Grunde kann auch dahinstehen, ob die in § 47d Abs. 6 in Verb. mit § 47 Abs. 6 BImSchG normierte Trennung richtlinienkonform ist.

II. Umsetzung nach Maßgabe des § 47 Abs. 6 BImSchG in Verb. mit § 45 StVO

1. Stadt Norderstedt als „zuständige Behörde“ zur Umsetzung des Lärmaktionsplanes

(1) Träger öffentlicher Verwaltung im Sinne des § 47 Abs. 6 *Satz 1* BImSchG sind solche Behörden, welche die angeordnete Maßnahme aufgrund des ihnen anderweitig zugewiesenen Handlungsarsenals ohne "planungsrechtliche Festlegungen" (vgl. insoweit § 47 Abs. 6 *Satz 2* BImSchG) umsetzen können. Eine derartige Behörde ist auch die (staatliche) Straßenverkehrsbehörde. Das ist nicht zweifelhaft.

Nach § 3 der Landesverordnung über die zuständigen Behörden und Stellen nach dem Straßenverkehrsrecht (Straßenverkehrsrechts-Zuständigkeitsverordnung - StrVRZustVO) vom 8.11.2004 (GVBl. S. 423) ist die Stadt Norderstedt selbst als örtliche Ordnungsbehörde die zuständige (lokale) Straßenverkehrsbehörde für die Anwendung von § 45 StVO. Nach § 8 Abs. 1 StrVRZustVO ist der Landesbetrieb für Straßenbau und -verkehr Schleswig-Holstein als höhere Verwaltungsbehörde die „Fachaufsichtsbehörde für Straßenverkehrsbehörden“ in Schleswig-Holstein. Nach § 45 lfd. Nr. 13 V der Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrsverordnung (VwV zur StVO) bedarf die Straßenverkehrsbehörde der Zustimmung der obersten Landesbehörde oder der von ihr bestimmten Stelle zur Anordnung von Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen.

(2) Es wird nachfolgend die Auffassung begründet werden, dass die Stadt Norderstedt in ihrer Zuständigkeit als zuständige (lokale) Straßenverkehrsbehörde an den Maßnahmekatalog des Lärmaktionsplanes der Stadt Norderstedt **rechtlich** gebunden ist. Es wird ferner dargelegt werden, dass die Stadt Norderstedt weder als Träger des Aktionspla-

nes noch in ihrer Eigenschaft als nachgeordnete lokale Straßenverkehrsbehörde für Handlungsakte, welche die Umsetzung des Lärmaktionsplanes betreffen, von der Zustimmung der obersten Landesbehörde abhängig ist. Eine Verwaltungsvorschrift ist ungeeignet, ein gesetzlich nicht vorgesehenes Zustimmungserfordernis zur Durchführung des Lärmaktionsplanes einzuführen. Anordnungen oder anderweitige Maßnahmen, welche ggf. wegen rechtswidrigen Handelns der Stadt Norderstedt angezeigt sein könnten, können nur im Wege der Kommunalaufsicht reguliert werden.

2. Bindung der Straßenverkehrsbehörde an den Inhalt des Lärmaktionsplans

(1) Als problematisch wird die Frage angesehen, ob den Festlegungen des Lärmaktionsplanes gegenüber den zur Umsetzung aufgerufenen Behörden eine "externe" Bindung zuerkennen ist und welche (normative) Intensität diese Bindung ggf. besitzt. Die Frage ist hier nur hinsichtlich § 47 Abs. 6 *Satz 1* BImSchG zu erörtern. Die Frage geht demgemäß konkret dahin, ob die zuständige Straßenverkehrsbehörde aufgrund einer im Lärmaktionsplan festgelegten Maßgabe verpflichtet ist, verkehrslenkende oder verkehrsbeschränkende Maßnahmen vorzunehmen. Die Frage könnte im Hinblick auf § 45 StVO aus zwei unterschiedlichen Gründen zu verneinen sein: Zum einen könnten die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 45 StVO nicht ausreichen, um eine „lärmmindernde“ Anordnung treffen zu können. Zum anderen könnte man der zuständigen Straßenverkehrsbehörde ein eigenes Entschließungs- und Handlungsermessen zuerkennen. Es ist zu zeigen, dass beide Bedenken nicht durchgreifen.

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

2.1 Keine autonome, abwehrende Entscheidungskompetenz der Straßenverkehrsbehörde

Für die Annahme eines eigenen (autonomen) Entschließungs- und Handlungsermessens der zuständigen Straßenverkehrsbehörde als Vollzugsbehörde spricht nichts. Das Gegenteil ist der Fall.²⁵ Der Bundesgesetzgeber hat die „immissionsschutzrechtliche“ Stellung der Straßenverkehrsbehörde im Rahmen des BImSchG durchaus gesehen. Er hat sie allerdings gegenüber dem Lärmaktionsplan in ihrer behördlichen „Autonomie“ herabgestuft. Mehrere Gründe kommen für dieses Ergebnis zusammen. Nachfolgend werden der Gesetzeswortlaut, die Entstehungsgeschichte der Bezugsnorm des § 47 Abs. 6 BImSchG, die Entstehungsgeschichte des § 47d Abs. 6 BImSchG und schließlich Sinn und Zweck der Lärmminderungsplanung behandelt. Der Lärmaktionsplan darf den straßenverkehrsrechtlichen „Gefahrenbegriff“ des § 45 Abs. 9 StVO im Sinne der grundlegenden Zielsetzung der Um-

²⁵ So auch Reinhard Sparwasser/Rüdiger Engel, Aktionspläne des Luftreinhalte- und Lärmschutzrechts im Spannungsfeld zwischen deutschem und europäischem Recht, in: Dokumentation 16. Deutscher Verwaltungsgesichtstag Freiburg 2010, Stuttgart 2011, S. 167-195 [175]; Rüdiger Engel, in: Gesellschaft für Umweltrecht. Dokumentation zur 33. wissenschaftlichen Fachtagung in Berlin, 2009, S. 77 ff. [104].

gebungslärm-RL 2002/49/EG „konkretisieren“.²⁶ Ist dies geschehen, vermindert dies den inhaltlichen Entscheidungsbereich der Straßenverkehrsbehörde. Dies ergibt sich aus folgenden Überlegungen:

(1) Der Wortlaut ist eindeutig. Der Lärmaktionsplan löst aus unionsrechtlicher und innerstaatlicher Sicht eine konzeptbezogene Bindung aus. Der Wortlaut des § 47 Abs. 6 *Satz 1* BImSchG, auf den § 47d Abs. 6 BImSchG Bezug nimmt, lässt keine andere Deutung zu als die, dass der umsetzungsbefähigten Behörde eine eigenständige Entscheidungskompetenz nicht zugewiesen werden soll. Der Gesetzgeber spricht im Indikativ von „sind ... durchzusetzen“. Das ist eine Sprachführung, die einen zwingenden Charakter im Sinne einer gebundenen Verwaltung betont. Die Entstehungsgeschichte bestätigt diese Sicht.²⁷ Dieser Wortlaut wird im Sinne systematischer Auslegung bekräftigt. Der Gesetzgeber hat für planerische Entscheidungen § 47 Abs. 6 *Satz 2* BImSchG aufgehoben und die Bindung zu einem berücksichtigungsbedürftigen Belang „herabgestuft“. Damit hat er zugleich die Striktheit der Bindung nach § 47 Abs. 6 *Satz 1* BImSchG vorausgesetzt. Deutlicher kann man es nicht sagen.

(2) Es gibt einen funktionalen und zugleich systematischen Grund, weshalb § 47 Abs. 6 BImSchG von der Striktheit der Bindung der umsetzenden Behörde, auch der Straßenverkehrsbehörde, ausgeht. Dazu ist der Regelungsgehalt des § 47 Abs. 6 BImSchG innerhalb des gesamten § 47 BImSchG zu betrachten. Für die **Luftreinhaltepläne** hat der Bundesgesetzgeber vorgesehen, dass bei Plänen nach § 47 Abs. 1 und 2 BImSchG das Einvernehmen mit den zuständigen Straßenbau- und Straßenverkehrsbehörden erforderlich ist, wenn in den Plänen Maßnahmen im Straßenverkehr festgelegt werden.²⁸

Der Gesetzgeber hat also das Problem einer Koordinierungsfunktion zwischen dem Träger des Luftreinhalteplanes und den zuständigen Straßenbau- und Straßenverkehrsbehörden mit großer Klarheit gesehen. Er hat ein Veto dieser Behörden ermöglichen wollen und dieses – insoweit funktional richtig – in die Phase der Aufstellung des Planes „vorverlegt“.²⁹ Dieses gesetzgeberische Konzept schließt es dann folgerichtig aus, dass auf der Ebene der Umsetzung des Luftreinhalteplans erneut ein Einvernehmen mit den Straßenverkehrsbehörden eingefordert werden kann. Ob und in welcher Weise der Luftreinhalteplan in seiner Umsetzung von Anordnungen der Straßenverkehrsbehörden abhängig ist, ist insoweit abschließend in der Phase der Aufstellung, und einvernehmlich, zu entscheiden. Das bedeutet: § 47 Abs. 6 BImSchG schließt von seiner systematisch vorgegebenen Konzeption eine „autonome“ Entscheidung der Straßenverkehrsbehörde keineswegs von vornherein aus, sondern nur die nachträgliche. Hat die Straßenverkehrsbehörde in der Planungsphase des

²⁶ Reinhard Sparwasser/Rüdiger Engel, Aktionspläne des Luftreinhalte- und Lärmschutzrechts im Spannungsfeld zwischen deutschem und europäischem Recht, in: Dokumentation 16. Deutscher Verwaltungsgerichtstag Freiburg 2010, Stuttgart 2011, S. 167-195 [169].

²⁷ Zur langwierigen Entstehungsgeschichte des Gesetzes vgl. u.a. Ursula Philipp-Gerlach/Joy Hensel, Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm, in: ZUR 2004, 329–334; Ulrich Repkewitz, Probleme der Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie, in: VBIBW 2006, 409-417; Hans Carl Fickert, Zum Einfluss der in Deutsches Recht umgesetzten Umgebungslärm-Richtlinie der EU auf die Lärmsituation in den Gemeinden und auf die Bürger – Zugleich ein kritischer Beitrag zur heutigen Lärmschutzproblematik, in: BauR 2006, 920-937. Die vom Bundesrat erstrebte Lösung eines „Einvernehmens“ der betroffenen Behörden erhielt keine Mehrheit.

²⁸ Luftreinhaltepläne nunmehr nach Maßgabe des Art. 23 RL 2008/50/EG. Art. 23 Abs. 2 RL 2008/50/EG fordert eine Koordination mit der Umgebungslärm-RL 2002/49/EG. Ob dies jeweils hinreichend geschieht, erscheint zweifelhaft, berührt aber die vorliegende Thematik nicht. Die Umsetzungsfrist für die RL 2008/50/EG endete am 10.6.2010.

²⁹ Die Regelung beruht auf dem Siebten Gesetz zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 11.9.2002 (BGBl. I S. 3622).

Luftreinhalteplanes ihr Veto nicht ausgeübt, hat sie die vorgesehenen Anordnungen zu treffen. Ist der Luftreinhalteplan aufgestellt und sind in ihm die Maßnahmen festgelegt, ist die zuständige Straßenbau- und Straßenverkehrsbehörde hieran gebunden. Sie darf sich nicht widersprüchlich verhalten, weil dies dem Plan die abwägungsbezogene Geschäftsgrundlage entziehen könnte. Sie kann ihr Einvernehmen nicht ohne Änderung des Planes gleichsam dadurch „widerrufen“, dass sie sich nunmehr weigert, die festgelegten Maßnahmen durchzuführen. Ob die Behörde ihr Einvernehmen zu einem Luftreinhalteplan – ggf. nur nach Zustimmung einer höheren Behörde – geben kann oder zu geben hat, ist hier nicht zu erörtern. Hier geht es nur um das Verständnis des § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG.

(3) Dieser so ausgelegte Inhalt des § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG ist Bezugspunkt nicht nur eines Luftreinhalteplanes, sondern durch Verweisung in § 47d Abs. 6 BImSchG auch eines **Lärmaktionsplanes**. Für die Lärminderungsplanung gibt es ein Erfordernis des Einvernehmens mit den Straßenverkehrsbehörden nicht. Das wirft die Frage auf, ob sich die Straßenverkehrsbehörde gerade deshalb eine (autonome) Entscheidung vorbehalten darf, weil ihr Einvernehmen bei der Aufstellung des Lärmaktionsplanes nicht als Erfordernis vorgesehen ist. Diese Frage zielt also darauf, ob sich die Straßenbau- und Straßenverkehrsbehörde in der nachfolgenden Umsetzungsphase, die § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG beschreibt, gleichsam vom Lärmaktionsplan durch Nichtvollzug lösen darf, weil und soweit die Festlegung ihrer Maßnahmen ggf. ohne ihr Einvernehmen erfolgte. Diese Frage ist hier „abstrakt“ zu behandeln, also unabhängig davon, ob die Straßenverkehrsbehörde Norderstedt in der Aufstellungsphase dem Lärmaktionsplan zugestimmt oder widersprochen hat. Sie ist zu verneinen. Für eine restriktive Deutung des § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG, also gegen den Wortlaut des Gesetzes, gibt es keine Grundlage. Alles was dazu gesagt wird, ist allein rechtspolitischen Erwägungen zuzuordnen.³⁰

Richtig ist: Für Lärmaktionspläne hat der Bundesgesetzgeber nicht vorgesehen, dass bei diesen Plänen das Einvernehmen mit den zuständigen Straßenbau- und Straßenverkehrsbehörden erforderlich ist, wenn in den Plänen Maßnahmen im Straßenverkehr festgelegt werden. Das ist indes kein redaktionelles Versehen, sondern eine bewusste politische Entscheidung. Es gibt keinerlei Anhalt dafür, dass der Gesetzgeber den im Vollzug nachgeordneten Straßenbau- und Straßenverkehrsbehörden eine Art Veto einräumen wollte. Der Gesetzestext ist ohnehin eindeutig, wie erörtert. Auch der isolierte Interpretationsgehalt des § 47 Abs. 6 BImSchG selbst lässt – wie dargelegt – keine Zweifel an der angeordneten Striktheit der Bindung aufkommen.³¹ Danach ergibt sich aus der bundesgesetzlichen Anordnung der Verbindlichkeit der Lärmaktionspläne für alle staatlichen Behörden eine Bindung der Landes- und auch Bundesbehörden an die Beschlussfassung des Trägers des Lärmaktionsplanes, hier also der Gemeinde.³² Letzte Zweifel beseitigt der Blick in die Entstehungsgeschichte des § 47d BImSchG. Der historische Wille des Gesetzgebers ist besonders klar. Ein seinerzeitiger Vorschlag des Bundesrates, in die Bezugsnorm des § 47 Abs. 6 BImSchG das Erfordernis des vorherigen Einvernehmens aufzunehmen, fand im gesetzgeberischen Verfahren keine Zustimmung.³³ Bei der Behandlung des § 47d BImSchG ist die

³⁰ Es ist also rechtlich unzutreffend, wenn es in Nr. 8 Abs. 5 LAI – AG Aktionsplanung (gemäß UMK-Umlaufbeschluss 33/2007) vom 30. August 2007 heißt: „Maßnahmen, die gem. § 47 Abs. 6 Satz 1 umzusetzen sind, sind im Einvernehmen mit den für deren Umsetzung zuständigen Behörden in den Aktionsplan aufzunehmen.“

³¹ Wie hier (unter Verweis auf die Entstehungsgeschichte) Hansmann, in: Landmann/Rohmer, BImSchG § 47d Rn. 15, 29.

³² Wie hier ausdrücklich Schultze-Fielitz, in: Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), Gemeinschafts-Kommentar, Stand Sept. 2007, § 47d Rn. 13 f., 68 f., auch hinsichtlich Verkehrsregelungen.

³³ Vgl. BReg., Gesetzentwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 21.12.2001 [betrifft Umsetzung der EG-Richtlinie 96/62/EG], in: BTags-Drs. 14/8450 einerseits zu § 47

Frage eines erforderlichen Einvernehmens erneut erörtert worden. Wiederum konnte sich der Bundesrat mit seinen hierauf abzielenden Vorstellungen nicht durchsetzen. Aus der Entstehungsgeschichte zu § 47d BImSchG ergibt sich folgendes Bild:³⁴

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 13.8.2004 (BTags-Drs. 15/3782 = BRat-Drs. 610/04) hatte in einem § 47d Abs. 4 BImSchG-E (Entwurf) folgende Fassung: „Die Maßnahmen, die Lärminderungspläne nach den Absätzen 1 bis 3 festlegen, sind durch Anordnungen oder sonstige Entscheidungen der zuständigen Träger öffentlicher Verwaltung nach diesem Gesetz oder nach anderen Rechtsvorschriften durchzusetzen. Sind in den Plänen planungsrechtliche Festlegungen vorgesehen, haben die zuständigen Planungsträger dies bei ihren Planungen nach den dafür geltenden Rechtsvorschriften zu berücksichtigen.“ Es ist offensichtlich, dass der Regierungsentwurf damit die bereits bestehende Gesetzesfassung des § 47 Abs. 6 BImSchG für die Lärmaktionspläne übernehmen wollte. Der Bundesrat folgte dieser Fassung im sog. ersten Durchgang vom 24.9.2004, sah ihn allerdings an anderer Stelle vor. § 47i BImSchG-E regelte die Beteiligung der Behörden und sonstiger Träger öffentlicher Belange. Diese Regelung enthielt keinen Einvernehmensvorbehalt etwa zugunsten der zuständigen Straßenbau- und Straßenverkehrsbehörden. Allerdings sah § 47n Abs. 1 Nr. 3 BImSchG-E unter näheren Voraussetzungen auch die Gemeinden als „zuständige“ Behörde für die Erstellung von Lärmaktionsplänen vor. In diesem Falle musste das Einvernehmen „mit den für Anordnungen und sonstige Entscheidungen zur Lärmbekämpfung sowie für lärmbedeutsame Planungen auf Grund eisenbahnrechtlicher, straßenrechtlicher und immissionsrechtlicher sowie sonstiger Vorschriften des Bundes und der Länder zuständigen Behörden im Einvernehmen mit den Gemeinden und den vorgenannten Behörden, ...“ hergestellt werden. Der Bundesrat sah im vorgenannten Durchgang vor, dass zuständige Behörden für die Aufgaben die Landesregierungen seien. Diese seien zu ermächtigen, die Zuständigkeit durch Rechtsverordnung auf andere Behörden zu übertragen. In ihrer Gegenäußerung vom 14.10.2004 stimmte die Bundesregierung dem Vorschlag des Bundesrates hinsichtlich der Zuständigkeiten nicht zu (vgl. BTags-Drs. 15/3921). In der Beschlussempfehlung und im Bericht des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom 26.10.2004 (BTags-Drs. 15/4024) blieb der Regierungsentwurf nahezu unverändert. Der Bundestag stimmte ihm am 28.10.2004 zu. Im sog. Zweiten Durchgang erneuerte der Bundesrat seine Bedenken. Er verweigerte seine Zustimmung. Daraufhin rief die Bundesregierung den Vermittlungsausschuss an (vgl. BTags-Drs. 15/4412). Die Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses vom 15.6.2005 (BTags-Drs. 15/5734) sah die geltende Fassung des § 47d und § 47e BImSchG vor. Dem stimmten Bundestag und Bundesrat zu. Vorschläge des Vermittlungsausschusses werden üblicherweise nicht näher begründet.

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

BImSchG-E einerseits und Stellungnahme des BRates, in: BRats-Drs. 1073/01 (Beschluss) vom 1.2.2002 zu § 47 Abs. 2 Satz 3 (neu) andererseits. Danach sollten jedenfalls Maßnahmen im Straßenverkehr dem Einvernehmen der Straßenverkehrsbehörde unterliegen. Die Ausschüsse des Bundesrates hatten noch empfohlen, § 47 Abs. 6 Satz 2 BImSchG-E dahin zu ergänzen, dass alle Pläne, die ein Planungsträger zu berücksichtigen hätte, mit ihm „zuvor einvernehmlich abgestimmt“ worden seien, vgl. BRats-Drs 1073/1/01 vom 22.1.2002.

³⁴ Vgl. auch Ulrich Blaschke, Lärminderungsplanung. Der Schutz vor Umgebungslärm durch Lärmkartierung und Lärmaktionsplanung, Diss. 2010, S. 78 ff.

schuss zu seinem Vorschlag bewogen hat und ob er bei seinem Vorschlag über dessen Konsequenzen hinsichtlich der Zuständigkeitsverteilung hinreichend nachgedacht hatte.

Da es sich in §§ 47d, 47e BImSchG insoweit offensichtlich um eine abschließende Regelung handelt, ist es den Bundesländern im Vollzug auch versagt, die Stringenz des Konzeptes durch eigene verfahrensrechtliche Anordnungen zu unterlaufen. Natürlich gilt der ungeschriebene Grundsatz, dass derjenige, der eine andere Behörde bindet, diese grundsätzlich an dem die Bindung auslösenden Entscheidungsprozess sachgerecht zu beteiligen hat.³⁵ War eine inhaltliche Verständigung zwischen den Trägern öffentlicher Verwaltung nicht zu erreichen, hat letztlich die für die Aufstellung des Lärmaktionsplanes zuständige Behörde (Gemeinde) durch Festlegung der Maßnahme verbindlich zu entscheiden. Den Ländern bleibt es im System des § 47e Abs.1 BImSchG unbenommen, statt den Gemeinden andere Entscheidungsträger mit der Aufstellung von Lärmaktionsplänen zu beauftragen. Geschieht dies nicht, wird man es hinzunehmen haben, dass die jeweilige Gemeinde den Lärmaktionsplan abwägend beschließt, ohne dabei an ein Zustimmungserfordernis der zuständigen Straßenbau- und Straßenverkehrsbehörde gebunden zu sein.

(4) Das heißt im gesetzlichen Regelungssystem: Der zuständigen Straßenbau- und Straßenverkehrsbehörde der Stadt Norderstedt ist in der Umsetzung der Maßnahmen, die der Lärmaktionsplan inhaltlich festlegt, jede Obstruktion versagt. Die Behörde hat das ihrige zu tun, um die vorgesehenen Maßnahmen loyal durch formal eigene Anordnungen umzusetzen. Mit der verdrängenden Wirkung des § 47d Abs. 6 in Verb. mit § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG ist es in jedem Fall unvereinbar, die Durchführung der im Lärmaktionsplan festgelegten Maßnahmen an verwaltungsinterne Zustimmungsregelungen zu binden. Dass die „betroffenen“ Behörden, d. h. die Behörden, die zur Umsetzung der festgelegten Maßnahmen verpflichtet sind, vorher im Sinne des verwaltungsinternen Loyalitätsgrundsatzes zu beteiligen sind, ist eine ganz andere Frage.³⁶ Dabei unterliegt die Lärminderungsplanung keinen vorgegebenen Standards, sondern bildet einen verfahrensrechtlichen Rahmen für die kommunale Umweltpolitik.

2.2 Generelle Handlungsmöglichkeiten der Straßenverkehrsbehörde nach § 45 StVO

(1) Zu betrachten sind die generellen Handlungsmöglichkeiten der Straßenverkehrsbehörde, die im Lärmaktionsplan vorgesehenen Maßnahmen umzusetzen.

Entsprechende und geeignete Ermächtigungsgrundlagen enthält § 45 StVO. § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO ermächtigt die Straßenverkehrsbehörden, die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken „zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen“ zu beschränken oder zu verbieten oder den Verkehr umzuleiten. Zu den zulässigen Maßnahmen zählen auch Geschwindigkeitsbeschränkungen.³⁷ Dass dies Maßnahmen im Sinne des § 47d Abs. 6 in Verb. mit § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG sind, ist nicht zweifelhaft.³⁸ Es gibt

³⁵ Vgl. BVerwG, Urteil vom 29.4.1993 - 7 A 2.92 - BVerwGE 92, 258 = DVBl 1993, 886 = NVwZ 1993, 890 = DÖV 1993, 1008 = UPR 1993, 381 = NuR 1994, 82 = GewArch 1994, 330 zu § 9 BNatSchG a.F.

³⁶ Wie hier ausdrücklich Helmut Schultze-Fielitz, in: Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), Gemeinschafts-Kommentar, Stand Sept. 2007, § 47d Rn. 18, auch wiederum hinsichtlich Verkehrsregelungen gegenüber der Deutschen Bahn AG.

³⁷ Wie hier ausdrücklich Helmut Schultze-Fielitz, in: Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), Gemeinschafts-Kommentar, Stand Sept. 2007, § 47d Rn. 68 f., auch hinsichtlich Verkehrsregelungen; ebenso Vgl. auch Ulrich Blaschke, Lärminderungsplanung. Der Schutz vor Umgebungslärm durch Lärmkartierung und Lärmaktionsplanung, Diss. 2010, S. 371.

³⁸ Rüdiger Engel, Aktuelle Fragen des Lärmschutzes: Lärmaktionsplanung, in: NVwZ 2010, 1191-1199.

im Schrifttum einschließlich der Kommentarliteratur zu § 47d BImSchG niemanden, der in dieser Frage einen Zweifel erhebt. Auch nach der Entstehungsgeschichte stand den gesetzgebenden Körperschaften die Frage der ggf. nötigen Verkehrslenkung einschließlich Maßnahmen der Geschwindigkeitsbegrenzung klar vor Augen.³⁹ So war im Entwurf der Bundesregierung in § 47d BImSchG-E bestimmt: „Die Maßnahmen, die Lärminderungspläne nach den Absätzen 1 bis 3 festlegen, sind durch Anordnungen oder sonstige Entscheidungen der zuständigen Träger öffentlicher Verwaltung nach diesem Gesetz oder nach anderen Rechtsvorschriften durchzusetzen.“ Gemeinte „andere Rechtsvorschrift“ konnte auch die StVO sein.

(2) Außerhalb des BImSchG eröffnet also § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO für den Bereich des Straßenverkehrs die Möglichkeit, die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm zu beschränken oder zu verbieten und den Verkehr umzuleiten.⁴⁰ Das öffentliche Recht hält hier ein taugliches Mittel zur Verbesserung der Lärmsituation bereit, das für die Umsetzung der Maßgaben des Lärmaktionsplanes genutzt werden kann. Bislang schreibt der Bundesgesetzgeber allerdings keinen Grenzwert vor. Der Lärmaktionsplan kann diese Verpflichtung gemäß § 47d Abs. 6 in Verb. mit § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG abwägungsbezogen begründen. Die Straßenverkehrsbehörde ist an den im Lärmaktionsplan zugrunde gelegten „Gefahrenbegriff“ alsdann gebunden (sog. Konkretisierungswirkung).⁴¹ Es ist offensichtlich, dass § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO eine „Rechtsvorschrift“ ist, welche eine taugliche Ebene zur Umsetzung der Vorgaben des Lärmaktionsplanes bietet. Im Einzelnen:

§ 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO ermöglicht differenzierende verkehrsbeschränkende Maßnahmen in lärmempfindlichen Wohnzonen.⁴² Das gilt für bestimmte Tageszeiten oder für den Lastkraftwagenlärm angesichts zwar niedriger Dauergeschallspegel, aber hoher Spitzenpegel. Auch eine gezielte Umlenkung des Verkehrs von einer wichtigen Verkehrsachse auf andere Straßen ist denkbar. § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO gewährt Schutz vor Straßenverkehrslärm nicht nur dann, wenn dieser einen bestimmten Schallpegel überschreitet; es genügen nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts stets Lärmeinwirkungen, die jenseits dessen liegen, was im konkreten Fall unter Berücksichtigung der Belange des Verkehrs als ortsüblich hingenommen werden muss.⁴³ Die Straßenverkehrsbehörden treffen nach § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 StVO auch die notwendigen Anordnungen zum Schutz der (allgemeinen) Bevölkerung vor Lärm und Abgasen oder zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung. Hier billigt der Verordnungsgeber ausdrücklich auch den städtebaulichen Akzent.

Einzelheiten, auch hinsichtlich der ermessensbezogenen Entscheidung, sind allerdings in den Details umstritten. Nach dem gegenwärtigen Stand der Rechtsprechung darf die Be-

³⁹ Vgl. ergänzend Pascale Cancik, Die Pflicht zur Aufstellung von Aktionsplänen zur Lärminderung und ihre Kopplung an Auslösewerte, in: NVwZ 2008, 167-170; dies., Aktionspläne zur Lärminderung - effektives Instrument oder "Aktionismus"?, in: ZUR 2007, 169-176.

⁴⁰ Vgl. BVerwG, Urteil vom 18.11.2004 - 4 CN 11.03 - BVerwGE 122, 207 = DVBl 2005, 386 = NVwZ 2005, 442 = UPR 2005, 193 = ZfBR 2005, 270 = BauR 2005, 671 zu §§ 17, 2 Abs.1 UVPG 1993 (Luftreinhaltepläne); BVerwG, Urteil vom 15.4. 1999 - 3 C 25.98 - BVerwGE 109, 29 = DVBl 1999, 1745 = NVwZ 1999, 1234 = DÖV 1999, 911 = NuR 1999, 691 = ZUR 1999, 332.

⁴¹ Wie hier Eckard Rehbinder, Rechtsgutachten über die Umsetzung der 22. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, Juli 2004, Rn. 63: abrufbar unter www.stadtlima-stuttgart.de.

⁴² Vgl. VGH München, Beschluss vom 7.8.2003 - 8 ZB 03.1472 - NVwZ 2004, 754 = UPR 2004, 150 = BauR 2004, 803 = BRS 66 Nr. 20 (2003). Vgl. auch Adolf Rebler, Verkehrsbeschränkungen aus Gründen des Immissionsschutzes, in: SVR 2005, 211-217.

⁴³ So BVerwG, Urteil vom 4.6.1986 - 7 C 76.84 - BVerwGE 74, 234 = DVBl 1987, 373 = NVwZ 1986, 918 = DÖV 1986, 926 = BayVBl 1986, 658 = NJW 1986, 2655.

hörde "in Wahrung allgemeiner Verkehrsrücksichten und sonstiger entgegenstehender Belange" von verkehrsbeschränkenden Maßnahmen um so eher absehen, je geringer der Grad der Lärmbeeinträchtigung ist, dem entgegengewirkt werden soll.⁴⁴ Aber auch das Umgekehrte gilt: Das Ermessen der Behörde zum Einschreiten kann sich zu einer entsprechenden Pflicht verdichten, wenn es zu einer erheblichen Beeinträchtigung durch Verkehrslärm kommt, dadurch geschützte Rechte des Einzelnen verletzt werden und von verkehrsbeschränkenden Maßnahmen nicht wegen der damit verbundenen Nachteile abgesehen werden muss.⁴⁵ Die Behörden sind deshalb nur insoweit zur Durchsetzung verpflichtet, als die von ihnen anzuwendenden einschlägigen Vorschriften dies zulassen; steht der Behörde Ermessen zu, hat sie davon also Gebrauch zu machen.⁴⁶

Allerdings mag zweifelhaft sein, ob die Straßenverkehrsbehörden durch die StVO ermächtigt sind, weiträumige Verkehrsbeschränkungen zum Schutz der Bevölkerung vor verkehrsbedingtem Lärm anzuordnen.⁴⁷

Die Rechtslage ist vorliegend indes für § 47d BImSchG grundsätzlich eine andere. Die hinreichende gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für weiträumige Maßnahmen liegt nicht in der StVO, sondern in § 47d BImSchG selbst, und zwar in Verbindung mit der Zielsetzung der Umgebungslärm-Richtlinie. Es ist gerade die raumbezogene Betrachtungsweise, die es gebietet, die umsetzungsbedürftigen Maßnahmen unmittelbar an dem Regelungsprofil des § 47d BImSchG auszurichten. Danach haben die Lärmaktionspläne den Mindestanforderungen des Anhangs V der Richtlinie 2002/49/EG zu entsprechen. Ziel dieser Pläne soll es danach auch sein, ruhige Gebiete gegen eine Zunahme des Lärms zu schützen. Dies ist – wie es zu erinnern gilt – die derzeitige auch innerstaatliche Rechtslage. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ermöglicht und gewährt § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO Schutz vor Verkehrslärm nicht erst dann, wenn dieser einen bestimmten Schallpegel überschreitet; es genügt vielmehr, dass der Lärm Beeinträchtigungen mit sich bringt, die jenseits dessen liegen, was unter Berücksichtigung der Belange des Verkehrs im konkreten Fall als ortsüblich hingenommen und damit zugemutet werden muss.⁴⁸ Nach allem: Die „rangniedere“ Straßenverkehrsordnung muss sich dem Konzept der ranghöheren Gesetzgebung in Verb. mit Art. 8 RL 2002/49/EG fügen.

(3) Aus § 45 Abs. 9 StVO ergibt sich nichts anderes, sondern das Entsprechende. § 45 Abs. 9 StVO enthält keine Zuständigkeitsregelung, sondern regelt materielle Voraussetzungen für die Anordnung von Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen.⁴⁹ § 45 Abs. 1

⁴⁴ Vgl. etwa BVerwG, Beschluss vom 18.10.1999 - 3 B 105.99 - NZV 2000, 386; BVerwG, Urteil vom 22.12.1993 - 11 C 45.92 - DVBl 1994, 758 = NJW 1994, 2037 = DÖV 1994, 656; BVerwG, Beschluss vom 3.7.1986 - 7 B 141.85 - NVwZ 1987, 411 = NJW 1987, 1096 = DÖV 1986, 928; BVerwG, Urteil vom 15.4.1999 - 3 C 25.98 - BVerwGE 109, 29 = DVBl 1999, 1745 = NVwZ 1999, 1234 ("Sommersmog").

⁴⁵ Vgl. BVerwG, Urteil vom 27.9.2007 - 7 C 36.07 - BVerwGE 129, 296 Rn. 30 = DVBl 2007, 1497 = NVwZ 2007, 1425; BVerwG, Urteil vom 26.9.2002 - 3 C 9.02 - DVBl 2003, 530 = NJW 2003, 601 zur § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 StVO; BVerwG, Urteil vom 4.6.1986 - 7 C 76.84 - BVerwGE 74, 234 [236, 239 f.] = DVBl 1987, 373 = NVwZ 1986, 918.

⁴⁶ Vgl. Jarass, BImSchG, 8. Aufl. 2010, § 47 Rn 44; Hansmann/Röckinghausen, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht Bd. I, Rn 29a zu § 47 (Stand Juni 2009); die Entscheidung des OVG Bremen, Beschluss vom 21.6.2010 - 1 B 68.10 - ZUR 2010, 433 Rn. 10, steht dem nicht entgegen. Sie betrifft die Frage, ob ein Bürger einen Anspruch auf Umsetzung der im Aktionsplan festgelegten Maßnahmen hat.

⁴⁷ Verneinend für großräumige verkehrsbeschränkende Maßnahmen der Straßenverkehrsbehörde zwecks Schutzes vor erhöhten Ozonwerten "Sommer-Smog" BVerwG, Urteil vom 15.4.1999 - 3 C 25.98 - BVerwGE 109, 29 = DVBl 1999, 1745 = NVwZ 1999, 1234 ("Sommersmog").

⁴⁸ Vgl. etwa BVerwG, Urteil vom 15.2.2000 - 3 C 14.99 - DVBl 2000, 1611 = NJW 2000, 2121 Rn. 15; BVerwG, Beschluss vom 18.10.1999 - 3 B 105.99 - NZV 2000, 386.

⁴⁹ BVerwG, Beschluss vom 3.5.2011 - 3 B 91.10 – juris.

StVO ist mit der Anfügung von § 45 Abs. 9 StVO durch die 24. Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 7. August 1997 (BGBl. I S. 2028) zwar modifiziert und konkretisiert, nicht aber ersetzt worden.⁵⁰ Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen sind gemäß § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO nur dort anzuordnen, wo dies aufgrund der besonderen Umstände zwingend geboten ist. Gemäß § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO dürfen Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs nur angeordnet werden, wenn aufgrund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in den vorstehenden Absätzen genannten Rechtsgüter – also etwa der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs – erheblich übersteigt.⁵¹ Gerade die Regelung des § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO kann im vorliegenden Zusammenhang leicht missverstanden werden. Man darf diese Vorschrift nur aus ihrer historischen Zielsetzung interpretieren. Es ging und geht dem Ordnungsgeber allein darum, einen Schilderwildwuchs zu verhindern. Mit dem Vorrang des § 47d BImSchG und damit auch des § 47 Abs. 6 BImSchG hat das nichts zu tun.

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

Das in § 47d BImSchG in Verb. mit § 47 Abs. 6 BImSchG vom deutschen Gesetzgeber vorgesehene System der Aufstellung und Umsetzung von Lärmaktionsplänen muss sich an den Vorgaben der Umgebungslärm-RL 2002/49/EG messen lassen. Nach Art. 4 Abs. 1 RL 2002/49/EG bestimmen – wie dargelegt – die Mitgliedstaaten „auf der geeigneten Ebene die für die Anwendung dieser Richtlinie zuständigen Behörden und Stellen, insbesondere die zuständigen Behörden für ... Ausarbeitung und gegebenenfalls die Genehmigung von Lärmkarten und Aktionsplänen“. Nach Art. 8 Abs. 1 und Abs. 2 RL 2002/49/EG sorgen die Mitgliedstaaten dafür, dass von den zuständigen Behörden Aktionspläne ausgearbeitet werden, mit denen in ihrem Hoheitsgebiet Lärmprobleme und Lärmauswirkungen, erforderlichenfalls einschließlich der Lärminderung, geregelt werden. Sie sorgen auch dafür, dass die zuständigen Behörden Aktionspläne, „insbesondere zur Durchführung der vorrangigen Maßnahmen“, in ihrem Hoheitsgebiet ausgearbeitet haben.

Diese unionsrechtlichen Vorgaben überlassen es also den Mitgliedstaaten, im Rahmen ihrer Verfahrensautonomie die „geeigneten“ Behörden und das nähere Verfahren zu bestimmen. Das von den Mitgliedstaaten gewählte Verfahren darf indes diese Zielsetzung der RL 2002/49/EG nicht in ihrer effektiven Umsetzung in Zweifel ziehen. Ist das vom Mitgliedstaat gewählte normative Verfahrenskonzept im Ergebnis ungeeignet, die tatsächliche Umsetzung der RL 2002/49/EG zu erreichen, fehlt es an der unionsrechtlich gebotenen Umsetzung. Das stellt alsdann einen Verstoß gegen das unionsrechtliche Gebot der Effektivität dar.⁵² Darin sind die Straßenverkehrsbehörden im Rahmen der ihnen gegebenen Ermächtigungen eingebunden.⁵³

⁵⁰ Vgl. BVerwG, Urteil vom 23.9.2010 - 3 C 37.09 - NJW 2011, 246 Rn. 24; BVerwG, Urteil vom 5.4.2001 - 3 C 23.00 - NJW 2001, 3139.

⁵¹ Vgl. BVerwG, Urteil vom 18.11.2010 - 3 C 42.09 - NJW 2011, 1527 Rn.17

⁵² Vgl. Jörg Berkemann, in: ders./Günter Halama, Handbuch zum Recht der Bau- und Umweltrichtlinien der EG, 2008, S. 104 Rn. 172.

⁵³ Vgl. allgemein EuGH, Urteil vom 22.6.1989 – Rs. 103/88 – EuGHE 1989, 1839 [1870] Rn. 30 f. = DVBl 1990, 689 = NVwZ 1990, 649 = EuR 1990, 151 = RIW 1990, 407 – Fratelli Costanzo SpA vs. Stadt Mailand – "Fratelli Costanzo" (Vergaberichtlinie 71/305/EWG).

3. Kein Zustimmungserfordernis der obersten Landesbehörde

(1) Nach § 45 lfd. Nr. 13 V der Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrsverordnung (VwV zur StVO) bedarf die Straßenverkehrsbehörde der Zustimmung der obersten Landesbehörde oder der von ihr bestimmten Stelle zur Anordnung von Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen. § 45 lfd. Nr. 13 XI VwV zur StVO behandelt „Tempo 30-Zonen“. Danach soll die Anordnung von Tempo 30-Zonen auf der Grundlage einer flächenhaften Verkehrsplanung der Gemeinde vorgenommen werden, in deren Rahmen zugleich das innerörtliche Vorfahrtstraßennetz (Zeichen 306) festgelegt werden soll. Dabei ist ein leistungsfähiges, auch den Bedürfnissen des öffentlichen Personennahverkehrs und des Wirtschaftsverkehrs entsprechendes Vorfahrtstraßennetz (Zeichen 306) sicher zu stellen. Der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (wie Rettungswesen, Katastrophenschutz, Feuerwehr) sowie der Verkehrssicherheit ist vorrangig Rechnung zu tragen.

(2) § 47d Abs. 6 BImSchG verweist vorbehaltlos auf die entsprechende Anwendung des § 47 Abs. 6 BImSchG. § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG sieht keine Zustimmungsvorbehalte einer anderen Behörde vor.

Diese können auch nicht durch Verwaltungsvorschriften eingeführt werden. Der Gesetzgeber hat – wie erörtert – die Effektivität des Lärmaktionsplanes gerade nicht von einer Zustimmung einer anderen Behörde abhängig gemacht. Vielmehr verpflichtet er die umsetzungsbefugten und -fähigen Behörde ohne Wenn und Aber zur Umsetzung der im Lärmaktionsplan festgelegten Maßnahmen. Diese gesetzgeberische Entscheidung ist zu respektieren. Mit ihr ist es unvereinbar, den tatsächlichen Erfolg des Lärmaktionsplanes in der Phase seiner faktischen Umsetzung gleichwohl von (internen) Zustimmungserfordernissen abhängig zu machen. Das verbietet die vom Gesetzgeber ersichtlich gewollte Prävalenz des Lärmaktionsplanes. Das gilt erst recht, wenn derartige Zustimmungserfordernisse sich allein auf Verwaltungsvorschriften stützen wollen. Man mag das für untunlich halten; indes ist dies der Sache nach eine Kritik am legislatorischen Konzept.

(3) Die nach § 45 der Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrsverordnung vorgesehenen Zustimmungserfordernisse werden durch das Regelungssystem des § 47d Abs. 6 BImSchG in Verb. mit § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG hinsichtlich der Umsetzung der im Lärmaktionsplan festgelegten Maßnahmen „überlagert“. Die sich daraus ergebenden Rechtsfolgen lassen sich unterschiedlich beurteilen. Man kann formal an dem Zustimmungserfordernis der obersten Landesbehörde festhalten, dann allerdings mit deren Rechtspflicht, ihrerseits für die Umsetzung der im Lärmaktionsplan festgelegten Maßnahmen zu sorgen, also dieser Umsetzung nichts in den Weg zu legen. Jede Obstruktion ist untersagt. Das folgt gerade aus der gesetzgeberisch gewollten Prävalenz des Lärmaktionsplanes. Diese Bewertung der Rechtslage läuft praktisch auf ein Anzeigeverfahren hinaus. Dagegen ist aus der Sicht des § 47d Abs. 6 BImSchG in Verb. mit § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG nichts einzuwenden. Sieht man es so, dann reduziert sich das Zustimmungserfordernis der obersten Landesbehörde im Rahmen der Umsetzung eines Lärmaktionsplanes auf eine Informationspflicht der umsetzenden Behörden. Das gilt dann auch für Anordnungen von Tempo 30-Abschnitten. Nochmals: Der Gesetzgeber will in Umsetzung der RL 2002/48/EG den Lärmaktionsplan nicht als Selbstzweck, sondern wirklich als „Aktionsplan“ verstanden wissen. Es muss daran erinnert werden, dass etwa das BauGB dem Lärm-

aktionsplan durchaus externe Bedeutung zuweist (vgl. § 1 Abs. 7 Nr. 7 lit. g); § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauGB).⁵⁴

Die hier vertretene Auffassung wird durch Nr. 1.4 Abs. 3 der Richtlinien für straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm (Lärmschutz-Richtlinien-StV) vom 23.11.2007 (VkB1 2007 S. 767) bestätigt. Dort heißt es:

„Straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen können sich für Ballungsgebiete und Hauptverkehrsstraßen künftig auch aus Lärmaktionsplänen ergeben (§ 47 d Bundes-Immissionsschutzgesetz - BImSchG). Das BImSchG verweist hinsichtlich der Durchsetzung von auf Lärmaktionsplänen basierenden Maßnahmen auf die jeweils anzuwendenden Rechtsvorschriften (§ 47 d Abs.6 i.V.m. § 47 Abs. 6 BImSchG). Bei straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen ergeben sich die Anordnungsvoraussetzungen aus der Straßenverkehrs-Ordnung und diesen Richtlinien.“

Wenn man so will, sind die Lärmschutz-Richtlinien-StV gegenüber der allgemeinen VwV zur StVO die speziellere Regelung.

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

III. Durchsetzung der Bindung durch den Träger des Lärmaktionsplanes

1. Fehlende Vollzugskompetenz des Planungsträgers des Lärmaktionsplanes

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

(2) Ist die zur Aufstellung des Lärmaktionsplanes berufene Gemeinde für die Umsetzung der im Lärmaktionsplan festgelegten Maßnahmen oder planungsrechtlichen Festlegungen nicht zuständig, hat es dabei grundsätzlich sein Bewenden. Der deutsche Gesetzgeber nimmt es in seinem Konzept hin, dass aufstellende und umsetzende Behörde "auseinander fallen". Ob diese sich mit der Frage andeutende mögliche Ineffizienz den Vorgaben der

⁵⁴ Vgl. auch Michael Krautzberger, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 11. Aufl. 2010, § 1 Rn. 69.

Umgebungslärm-RL 2002/49/EG zumindest dem Geiste nach entspricht, kann man bezweifeln. Die Gemeinde ist – wenn sie glaubt, ihre Belange seien durch unterlassenes Umsetzen berührt – darauf verwiesen, zu remonstrieren.

2. Klagebefugnisse der Gemeinde als Träger des Lärmaktionsplanes

(1) Ob die Gemeinde als Träger der Lärmaktionsplanung im Einzelfall eine Klagebefugnis auf Planvollzug gegenüber den die Maßnahme umsetzungsbefähigten Behörden besitzt, erscheint zweifelhaft. Das setzt in jedem Falle eine Missachtung ihrer Planungshoheit im Sinne des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG voraus. Die Rechtslage ist recht unklar. Schrifttum und Rechtsprechung problematisieren die Frage nur vereinzelt.⁵⁵ Im Einzelnen:

(2) Nach der Rechtsprechung des BVerwG ist eine Gemeinde z.B. gegenüber einem aufsichtlichen Widerspruchsbescheid im Bereich des Straßenverkehrsrechts dann nicht klagebefugt, wenn dieser Bescheid nicht den eigenen, sondern den übertragenen Wirkungskreis betrifft.⁵⁶ Insoweit nimmt die Gemeinde nicht Selbstverwaltungs-, sondern staatliche Aufgaben wahr. Die Aufgaben und Befugnisse der (örtlichen) Straßenverkehrsbehörde zur Regelung des Straßenverkehrs gehören seit jeher zu den staatlichen Aufgaben, nicht zu den Angelegenheiten des gemeindeeigenen, durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG geschützten Wirkungskreises. Die Gemeinde kann daher insoweit durch eine von ihren Wünschen oder Vorstellungen abweichende Entscheidung anderer Behörden grundsätzlich nicht in ihren Rechten im Sinne von § 42 Abs. 2 VwGO verletzt sein.⁵⁷

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

Kann also eine Gemeinde derartige Eingriffe wegen Fehlens einer klagefähigen Rechtsposition nicht grundsätzlich abwehren, so liegt an sich die Annahme nahe, dass sie umgekehrt auch keine Maßnahmen der staatlichen Straßenverkehrsbehörde verlangen kann. Indes hat

⁵⁵ So etwa Reinhard Sparwasser/Rüdiger Engel, Aktionspläne des Luftreinhalte- und Lärmschutzrechts im Spannungsfeld zwischen deutschem und europäischem Recht, in: Dokumentation 16. Deutscher Verwaltungsgesichtstag Freiburg 2010, Stuttgart 2011, S. 167-195 [171].

⁵⁶ Vgl. BVerwG, Urteil vom 20.4.1994 - 11 C 17.93 - BVerwGE 95, 333 Rn. 13 = DVBl 1994, 1194 = NVwZ 1995, 165; BVerwG, Urteil vom 29.6.1983 - 7 C 102.82 - DVBl 1984, 88 = NVwZ 1983, 610; BVerwG, Urteile vom 11.3.1970 - 4 C 59.67 - Buchholz 445.4 § 19 WHG Nr. 3; BVerwG, Urteil vom 9.7.1964 - VIII C 29.63 - BVerwGE 19, 121 [123] = DVBl 1965, 86; vgl. auch VGH München, Urteil vom 21.2.2011 - 11 B 09.3032 – juris.

⁵⁷ BVerwG, Urteil vom 19.3.1976 - 7 C 71.72 - Buchholz 442.151 § 44 StVO Nr. 1; BVerwG, Urteil vom 29.6.1983 - 7 C 102.82 - DVBl 1984, 88 = NVwZ 1983, 610.

das Bundesverwaltungsgericht zu § 45 Abs. 1c StVO einen etwas abweichenden Standpunkt eingenommen. Indem § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 StVO die Straßenverkehrsbehörden ermächtigt, Anordnungen zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung zu treffen, ermögliche er eine Förderung auch gemeindlicher Verkehrskonzepte und diene damit nicht nur staatlichen Interessen, sondern zugleich den zum Selbstverwaltungsbereich gehörenden Planungs- und Entwicklungsbelangen einer Gemeinde. Aus diesem Grunde könne eine Gemeinde insoweit beanspruchen, dass die Straßenverkehrsbehörde von dieser Ermächtigung auch ermessensfehlerfreien Gebrauch mache.⁵⁸ Dies bedeutet zwar nicht, dass § 45 StVO seinen Charakter als straßenverkehrsrechtliche Norm im Bereich des sachlich begrenzten Ordnungsrechts mit Rechten und Pflichten für die (staatlichen) Straßenverkehrsbehörden verloren hat. Die Gemeinden sind jedoch in ihrer Eigenschaft als Selbstverwaltungskörperschaften und Träger eigener Rechte und Pflichten wegen der ihnen zustehenden Planungshoheit insoweit in den Schutzbereich nach § 45 Abs. 1 b Satz 1 Nr. 5, 2. Alternative StVO einbezogen, als sie gegenüber der Straßenverkehrsbehörde einen Anspruch darauf haben, dass diese von der Ermächtigung, ein gemeindliches Konzept zur geordneten städtebaulichen Entwicklung zu unterstützen, ermessensfehlerfreien Gebrauch macht.⁵⁹ Voraussetzung dafür, dass die Straßenverkehrsbehörde eine Anordnung "zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung" im Sinne des § 45 Abs. 1 b Satz 1 Nr. 5 StVO treffen kann, ist, dass ein städtebauliches Verkehrskonzept der Gemeinde bereits vorhanden ist.⁶⁰ Erst und nur dann kann die straßenverkehrsrechtliche Anordnung ihre insoweit dienende Funktion entfalten. An diesem Konzept mangelt es vorliegend nicht. Es liegt im Lärmaktionsplan mit seinen vielfältigen verkehrsbezogenen Aussagen vor und ist gerade auf straßenverkehrsbehördliche Umsetzung ausgerichtet.

Das Bundesverwaltungsgericht hat demgemäß wiederholt bestätigt, dass in den eigenen Wirkungskreis auch die Ordnung der örtlichen Verkehrsverhältnisse fallen kann.⁶¹ Als Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Sinne des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG sind diejenigen Bedürfnisse und Interessen anzusehen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben. Garantiert ist nicht nur der so beschriebene Aufgabenbereich, sondern auch die Befugnis, die Aufgaben eigenverantwortlich wahrzunehmen. Aus dieser Rechtslage haben Sparwasser/Engel die Auffassung entwickelt, die Gemeinde habe ein subjektives Recht auf Umsetzung der von ihr im Lärmaktionsplan festgesetzten Maßnahmen.⁶² Folgt man dem, so kann die Gemeinde gegen eine fachaufsichtliche Weisung, eine von ihr im Lärmaktionsplan vorgesehene Maßnahme nicht durch ihre „eigenen“ Behörden umzusetzen, wegen Verletzung ihres Selbstverwaltungsrechts Anfechtungsklage erheben.

Das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht ist allerdings nicht vorbehaltlos eingeräumt. Es ist lediglich im Rahmen der Gesetze gewährleistet. Gesetz in diesem Sinne ist auch § 47d BImSchG. Die Stadt Norderstedt ist nach gegenwärtiger Sachlage nicht gehindert, einen

⁵⁸ BVerwG, Urteil vom 20.4.1994 - 11 C 17.93 - BVerwGE 95, 333 = DVBl 1994, 1194 = NVwZ 1995, 165.

⁵⁹ BVerwG, Urteil vom 20.4.1994 - 11 C 17.93 - BVerwGE 95, 333 = DVBl 1994, 1194 = NVwZ 1995, 165; dem folgend VGH München, Urteil vom 21.2.2011 - 11 B 09.3032 – juris Rn. 28.

⁶⁰ Vgl. auch Udo Steiner, Innerstädtische Verkehrslenkung durch verkehrsrechtliche Anordnungen nach § 45 StVO, in: NJW 1993, 3161-3165; Udo Steiner, Rechtsprobleme hoheitlicher Eingriffe in den Innenstadtverkehr, DVBl 1992, 1561/1564.

⁶¹ BVerwG, Urteil vom 28.1.1999 - 4 CN 5.98 - DVBl 1999, 1288; BVerwG, Beschluss vom 22.4.1997 - 4 BN 1.97 - Buchholz 406.11 § 1 BauGB Nr. 91; BVerwG, Beschluss vom 8.10.1999 - 4 B 53.99 - NVwZ-RR 2000, 253; BVerwG, Urteil vom 20.4.1994 - 11 C 17.93 - BVerwGE 95, 333 = DVBl 1994, 1194 = NVwZ 1995, 165.

⁶² Reinhard Sparwasser/Rüdiger Engel, Aktionspläne des Luftreinhalte- und Lärmschutzrechts im Spannungsfeld zwischen deutschem und europäischem Recht, in: Dokumentation 16. Deutscher Verwaltungsjahrstag Freiburg 2010, Stuttgart 2011, S. 167-195 [171].

Lärmaktionsplan aufzustellen. Insoweit stellt sich die Frage einer Klagebefugnis nicht. Sie stellt sich erst dann, wenn staatliche Handlungsträger die Umsetzung des Lärmaktionsplanes unterlaufen. Ob § 47d Abs. 1 BImSchG in Verb. mit § 47e Abs. 1 BImSchG die Gemeinde als Selbstverwaltungskörperschaft oder als nachgeordnete Behörde „anspricht“, ist zweifelhaft. Nur im ersteren Falle lässt sich die angeführte Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts anwenden. Ansatzpunkte für eine subjektive Rechtsstellung der Gemeinde im Sinne des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG können sich aus der Erwägung ergeben, dass die Lärmaktionsplanung weitgehend auch für die jeweilige Gemeinde aufgestellt wird.⁶³ Das entstandene Schrifttum behandelt die Fragestellung auch insoweit bislang nicht. Die Rechtslage muss derzeit also als vollkommen ungeklärt bezeichnet werden.

Die Alternativregelung des § 47e Abs. 1 BImSchG deutet eher auf eine staatliche Aufgabenübertragung hin, vergleichbar der Übertragung von Befugnissen einer (unteren)Baugenehmigungsbehörde auf die Gemeinde. Die Gemeinde ist durch eine derartige Übertragung allerdings nicht von der Befugnis abgeschnitten, sich gegenüber einer staatlichen Behörde auf den Schutz ihrer materiell-rechtlichen Planungshoheit zu berufen.⁶⁴ Dann muss diese durch staatliches Handeln berührt sein. Dies wird man nur ausnahmsweise annehmen können. Voraussetzung ist, dass der Inhalt des Lärmaktionsplanes für die Gemeinde eigene subjektive Rechte begründet.

3. Klagebefugnis des einzelnen Bürgers

(1) Eine ganz andere Frage ist es, ob sich der einzelne Bürger auf die Durchführung eines Lärmaktionsplanes nach Maßgabe der RL 96/62/EG berufen und dessen Umsetzung klageweise erzwingen kann. Der EuGH hat dies für Luftreinhaltepläne nach Maßgabe der genannten Richtlinie bejaht.⁶⁵

(2) Die zu klärende Frage geht dahin, ob und inwieweit ein Bürger im Zusammenhang mit der Aufstellung eines Lärmaktionsplanes durch die Gemeinde einen Anspruch auf Aufnahme konkreter Maßnahmen in einen Aktionsplan besitzt. Ob ein entsprechender Nachweis eines Anspruchs auf Planvollzug auch für Lärmaktionspläne geführt werden kann, ist derzeit unsicher. Dies beruht nicht zuletzt auf der fehlenden außenwirksamen Rechtsqualität der Lärmaktionspläne. Entscheidend dürfte indes die gegenwärtige Dominanz der unionsrechtlich begründeten Programmfunktion der Umgebungslärm-RL sein. In einem derartigen Regelungsbereich ist die Rechtsprechung „zurückhaltend bis verneinend“, eine

⁶³ Vgl. Alfred Scheidler, Der Schutz ruhiger Gebiete gegen Zunahme von Lärm, in: NWVBI 2007, 245-249 (247); Ulrich Repkewitz, Probleme der Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie, in: VBIBW 2006, 409-417 (415); Hans-Josef Feldmann, Wandel im Lärmschutz - Die Umgebungslärmrichtlinie und ihre Umsetzung in deutsches Recht, in: ZUR 2005, 352-358 (357); Wiesner, Kampf dem Lärm. EU-Umgebungslärmrichtlinie und ihre Folgen vor Ort, in: StG 2003, 100-102 (102); Helmut Schultze-Fielitz, in: Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), Gemeinschafts-Kommentar, Stand Sept. 2007, § 47d Rn. 144 a.E.

⁶⁴ BVerwG, Urteil vom 31.10.1990 - 4 C 45.88 - DVBl 1991, 217 = NVwZ 1991, 1076 = UPR 1991, 269 = ZfBR 1991, 80 = BauR 1991, 55 = BRS 50 Nr. 86 S. 199; BVerwG, Beschluss vom 24.6.2010 - 4 B 60.09 - BauR 2010, 1737; ebenso VGH Mannheim, Urteil vom 8.7.2009 - 8 S 1686/08 - DÖV 2009, 917 (L) = juris (jeweils zum Widerspruchsverfahren).

⁶⁵ EuGH, Urteil vom 25.7.2008 – Rs. C-237/07 – EuGHE 2008 I-6221 = NVwZ 2008, 984 (Feinstaub); vgl. auch zur planunabhängigen Klagebefugnis BVerwG, Urteil vom 27.9.2007 - 7 C 36.07 - BVerwGE 129, 296 = NJW 2007, 3591.

gleichsam automatisch unmittelbare drittschützwirkende Bedeutung einer EG-Richtlinie anzuerkennen.⁶⁶

Dem Konzept des § 47d BImSchG ist eher zu entnehmen, dass der Bundesgesetzgeber mit seiner Regelung nicht weniger, aber auch nicht mehr als die ihn zur Umsetzung verpflichtenden Vorgaben des Unionsrechts im innerstaatlichen Recht legeferieren will. Das belegt die Entstehungsgeschichte, aber auch der Gesetzestext selbst. Demgemäß zielt die Kernfrage darauf, ob die Umgebungslärm-RL einem Lärmaktionsplan per se drittschützende Wirkung zuweist. Diese Frage ist einerseits nicht mit dem Hinweis zu beantworten, dass die Umgebungslärm-RL für den Inhalt des Planes ein Ermessen eröffnet. Ist dieses – unter Mitwirkung der Öffentlichkeit – ausgeübt, könnte eine Verbindlichkeit durchaus entstanden sein. Andererseits ist sie präzise dahin zu stellen, ob ein Planvollzug auch dann gegeben sein soll, wenn nach gegenwärtiger innerstaatlicher Rechtslage – die Existenz des Lärmaktionsplanes fortgedacht – ein Anspruch auf Verbesserung der Lärmsituation nicht gegeben wäre. Der Umgebungslärm-RL ist an sich kein Anhalt für die Annahme zu entnehmen, dass der Richtliniengeber bereits jetzt klagbare Ansprüche schaffen wollte. Das schließt aber die Annahme nicht aus, dass der Bürger im Zusammenspiel der Maßnahmen eines Lärmaktionsplanes mit anderen (nationalen) Bestimmungen ein subjektives Recht auf Beachtung der vorgesehenen Festlegungen besitzt. Die Rechtsentwicklung ist insoweit derzeit im Fluss. Ein klageweise durchsetzbares Recht auf Beachtung der im Aktionsplan festgelegten Maßnahmen kann dann bestehen, wenn der Plan gerade – zumindest auch – in der Zielsetzung beschlossen wurde, dem Bürger eine ihm günstige Lärmkulisse zu verschaffen.⁶⁷

IV. Zusammenfassendes Ergebnis

(1) Die Stadt Norderstedt besaß und besitzt für die Aufstellung ihres Lärmaktionsplanes eine autonome Entscheidungskompetenz. Diese ist abwägungsbezogen. Der Inhalt des Lärmaktionsplanes kann nicht einseitig aufgegeben werden. Dies würde dem Grundsatz der Öffentlichkeitsbeteiligung widersprechen.

(2) An die Umsetzung der im Lärmaktionsplan festgelegten Maßnahmen sind die „nachgeordneten“ Behörden rechtlich gebunden. Es steht nicht zu ihrer (ermessensbezogenen) Wahl, ob sie die festgelegten Maßnahmen vollziehen wollen. Eine sich insoweit autonom verstehende, abwehrende Entscheidungskompetenz der Straßenverkehrsbehörde der Stadt Norderstedt besteht nicht. Ihre Regelungskompetenz ist auf die fachliche Durchführung eingeschränkt.

(3) Ein Zustimmungserfordernis der obersten Landesbehörde, soweit darunter eine Möglichkeit der Verhinderung der Umsetzung der im Lärmaktionsplan festgelegten Maßnahmen verstanden werden sollte, besteht nicht. Die Verwaltungsvorschriften sind im Sinne eines Anzeigeverfahrens zu verstehen.

⁶⁶ EuGH, Urteil vom 23.2.1994 - Rs. C-236/92 – EuGHE 1994 I-483 [502] Rn. 10 = NVwZ 1994, 885 = EuZW 1994, 282 = EuGRZ 1994, 110 = ZUR 1994, 195 – Comitato di coordinamento per la difesa della Cava e.a. vs. Regione Lombardi (zur Richtlinie 75/442/EWG – Abfallbeseitigung), mit Bespr. Bernhard Wegener, Zur Wirkung der EWGRL 442/75 – kein von nationalen Gerichten zu schützendes Recht des einzelnen, in: ZUR 1994, 196-197.

⁶⁷ Reinhard Sparwasser/Rüdiger Engel, Aktionspläne des Luftreinhalte- und Lärmschutzrechts im Spannungsfeld zwischen deutschem und europäischem Recht, in: Dokumentation 16. Deutscher Verwaltungsgesichtstag Freiburg 2010, Stuttgart 2011, S. 167-195 [171].

(4) Ob die Stadt Norderstedt als Gemeinde zur wirksamen Umsetzung des von ihr beschlossenen Lärmaktionsplanes klagebefugt ist, ist zweifelhaft, indes bei bestimmten Sachlagen nicht von vornherein auszuschließen.

V. Handlungsablauf für Anordnung Tempo 30 km/h

Zusammenfassende Arbeitsanleitung für Anordnung Tempo 30 km/h

Aufgaben und Abläufe der Problembewältigung der Lärminderungsplanung nach Maßgabe des § 47d BImSchG in Verb. mit Art. 8 Umgebungslärm-Richtlinie 2002/49/EG stellen sich zusammenfassend danach wie folgt dar.⁶⁸

I. Aufgaben der Gemeinde (Stadt Norderstedt)

1.1 Aufstellungsphase

Die Stadt Norderstedt ist „als Gemeinde“ zuständige Behörde im Sinne des § 47e Abs.1 BImSchG. Die Aufgaben werden im folgenden, sich teilweise überlagernden und verschränkenden Ablaufschema abgearbeitet:

1. (verwaltungsinterner) Entschluss, einen LAP aufzustellen;
2. (ggf.) öffentliche Bekanntgabe, dass ein LAP aufgestellt werden soll;
3. (verwaltungsinterne) Entwurfsberatung eines LAP und vorläufige Bestimmung konkreter Ziele;
4. Veröffentlichung des LAP-Entwurfs – Eintritt in die Phase weiterer Bearbeitung
5. Mitwirkung der Öffentlichkeit;
6. Parallel: Anhörung von Trägern öffentlicher Belange;
7. Insbesondere: Beteiligung der Behörden, die zur Durchsetzung der im Lärmaktionsplan festgelegter Maßnahmen in Betracht kommen;
8. Verarbeitung der Anregungen, Bedenken und Konkretisierung der Ziele im Sinne planerischer Abwägung der betroffenen oder berührten Belange privater oder öffentlicher Art;
9. Darstellungen der Zielverwirklichung durch Festlegung der Maßnahmen;
10. Förmliche Beschlussfassung des LAP;
11. Veröffentlichung des LAP zur Information der Öffentlichkeit und zur Umsetzung der zur Umsetzung aufgerufenen Behörden.

⁶⁸ Hinweis: Der Verordnungsgeber hat die ihm in § 47e Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BImSchG eingeräumte Möglichkeit, das Verfahren der Information der Öffentlichkeit näher zu regeln, nicht genutzt. Das folgende Ablaufschema folgt gedanklich den verfahrensrechtlichen Vorgaben des Art. 8 RL 2002/49/EG. Danach wird die Mitwirkung der Öffentlichkeit durch „Vorschläge zu Aktionsplänen“ ausgelöst. Dies muss „rechtzeitig“ geschehen. Das entspricht dem Gedanken der „Frühzeitigkeit“ im Sinne des Art. 6 Abs. 2 Plan-UP-RL 2001/42/EG (SUP), nämlich „vor Annahme des Plans oder Programms“. Auch Art. 6 Abs. 2 Plan-UP-RL 2001/42/EG gibt an, dass die Stellungnahme der Öffentlichkeit „zum Entwurf des Plans“ erfolgen soll. Der Grundsatz der Effektivität, den beide Richtlinien betonen, bedingt die Möglichkeit der Einflussnahme in dem Stadium der Erarbeitung. Es geht gerade nicht um bloße Information der Öffentlichkeit mit einer damit verbundenen „Billigung“ des Planes.

1.2 Überprüfungsphase (Monitoring)

Überarbeitung des LAP spätestens nach fünf Jahren, gerechnet seit dem Zeitpunkt seiner Aufstellung, vorher bei bedeutsamen Entwicklungen für die Lärmsituation.

Bei einer beabsichtigten Überarbeitung ist das Verfahren der Aufstellung einzuhalten. Das gilt insbesondere für die Mitwirkung der Öffentlichkeit. Das gilt auch, wenn von festgelegten Maßnahmen abgewichen werden soll. Das gilt jedenfalls dann, wenn Grundzüge des LAP berührt sind.

II. Aufgaben der Straßenverkehrsbehörde

1. Technische Einzelfallprüfung

Die Straßenverkehrsbehörde der Stadt Norderstedt nimmt für jede der im LAP festgelegten Einzelmaßnahmen anhand der StVO eine technische Einzelfallprüfung vor. Eine Prüfung der Zweckmäßigkeit der festgelegten verkehrlichen Maßnahmen steht ihr nicht zu.

2. Anzeige an die obersten Landesbehörde

Die Straßenverkehrsbehörde der Stadt Norderstedt zeigt ihre Absicht der Anordnung – hier Anordnung von Tempo 30 km/h – unter Vorlage der im LAP getroffenen (festgelegten) Maßnahmen der obersten Landesbehörde vor Durchführung fristangemessen an.

Die oberste Landesbehörde besitzt keine Befugnis, die Zweckmäßigkeit oder Angemessenheit der im LAP vorgesehenen straßenverkehrlichen Maßnahmen zu prüfen und der Straßenverkehrsbehörde der Stadt Norderstedt die Umsetzung der im LAP festgelegten Maßnahmen zu untersagen. Die Frage, ob kommunalaufsichtsrechtliche Anordnungen im Falle (objektiver) Rechtswidrigkeit des LAP zulässig sind, bleibt offen.

3. Anordnung (Durchführung) der Geschwindigkeitsbegrenzung

Die Straßenverkehrsbehörde der Stadt Norderstedt trifft die den LAP umsetzenden Anordnungen nach Maßgabe des § 47d Abs. 6 in Verb. mit § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG in Verb. mit den sich aus der StVO ergebenden Befugnissen.

III. Aufgabe der Gemeinde (Stadt Norderstedt) als Baulastträger

Gemeinde (Stadt Norderstedt) ist als Straßenbaulastträger für die fachtechnische Umsetzung der straßenverkehrlichen Maßnahme zuständig.

Hamburg/Berlin, den 17. Oktober 2011

gez. Jörg Berkemann