

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

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

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

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

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

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

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

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

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