

Die EG-Umgebungslärmrichtlinie und ihre Integration in das deutsche Recht

Magisterarbeit
zur Erlangung des akademischen Grades
eines Magister Legum der Europäischen Integration (LL.M.)
durch die Juristische Fakultät
der Technischen Universität Dresden
Aufbaustudiengang Gemeinsame Wege nach Europa

Betreuer: Prof. Dr. Martin Schulte

vorgelegt von
Ass. iur. Benjamin Schulz
aus Nordhorn
bfp.schulz@web.de

Dresden 2003

Literaturverzeichnis

Albin, Silke:

Die Vollzugskontrolle des europäischen Umweltrechts, 1999; zit.: Albin, S.

Backes, Chris und Betlem, Gerrit (Hrsg.):

Integrated Pollution Prevention and Control – The EC Directive from a Comparative Legal and Economic Perspective, 1999; zit.: Backes/Betlem – Bearb., S.

Battis, Ulrich; Krautzberger, Michael; Löhr, Rolf-Peter:

BauGB – Baugesetzbuch, 8. Auflage 2002; zit.: Battis/Krautzberger/Löhr, § RN.

Beutler, Bengt; Bieber, Roland; Pipkorn, Jörn; Streil, Jochen:

Die Europäische Union, 5. Auflage 2001; zit.: Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, RN.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU):

Eckpunktepapier des Referats IG I 7 – Schutz vor Lärm und Erschütterungen vom 02.06.2003: Umsetzung der EG-Umgebungslärmrichtlinie in deutsches Recht; zit.: BMU, S.

Europäische Kommission:

Grünbuch der Europäischen Kommission, Künftige Lärmschutzpolitik, KOM (96) 540; nur Zusammenfassung unter: www.europa.eu.int/en/record/green/gp9611/nsumde.htm; zit.: EU-Kommission, S.

Europäisches Parlament:

Entschließung zum Grünbuch „Künftige Lärmschutzpolitik“, ABl. der EG C 200 vom 30.06.1997, S. 28 f.; zit.: Europäisches Parlament, S.

Falke, Josef:

Neueste Entwicklungen im Europäischen Umweltrecht, ZUR 2002, 429 f.; zit.: Falke, S.

Feldhaus, Gerhard:

Bundesimmissionsschutzrecht, Loseblatt-Kommentar, Band 1, Teil II (BImSchG §§ 22-74), 2. Auflage, Stand April 2003; zit.: Feldhaus, § S.

Feldmann, Franz-Josef und Scholz, Susanne:

Transposing the EU Environmental Noise Directive into German law, Vortrag für das BMU auf der Euronoise Neapel, 2003; zit.: Feldmann/Scholz, S.

Frenz, Walter:

Europäisches Umweltrecht, 1997; zit.: Frenz, RN.

Györffy, Katalin:

Die Wasserrahmenrichtlinie der Europäischen Union und die Rahmenbedingungen zur Umsetzung in Ungarn, 2003; zit.: Györffy, S.

Halama, Günter und Stüer, Bernhard:

Lärmschutz in der Planung, NVwZ 2003, 137 ff.; zit.: Halama/Stüer, S.

Hegele, Dorothea und Ewert, Klaus-Peter:

Kommunalrecht im Freistaat Sachsen, 2. Auflage 1997; zit.: Hegele/Ewert, S.

Heinrichs, Eckhart:

Lärminderungspläne bleiben oft Theorie – Förderprogramme effizienter einsetzen, der städtetag 10/2002, 14 ff.; zit.: Heinrichs, städtetag, S.

Heinrichs, Eckhart:

Kommunale Lärminderungsplanung – Top oder Flop?, Zeitschrift für Lärmbekämpfung 2001, 208 ff.; zit.: Heinrichs, Lärmbekämpfung, S.

Hendler, Reinhard; Marburger, Peter; Reinhardt, Michael; Schröder, Meinhard (Hrsg.):

Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2002; zit.: Hendler/Marburger/Reinhardt/Schröder – Bearb., S.

Holm, Bernhard:

Die Bedeutung der EU-Umgebungslärmrichtlinie für die Bundesfernstraßen, NuR 2003, 144 ff.; zit.: Holm, S.

Irmer, Volker K. P.:

Die EG-Richtlinie zur Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm, Zeitschrift für Lärmbekämpfung 2002, 176 ff.; zit.: Irmer, S.

Jarass, Hans D.:

Bundes-Immissionsschutzgesetz, Kommentar, 5. Auflage 2002, zit.: Jarass, § RN.

Jarass, Hans D. und Pieroth, Bodo:

GG – Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 6. Auflage 2002; zit.: Jarass/Pieroth, Art. RN.

Kiss, Alexandre und Shelton, Dinah:

Manual of European Environmental Law, 2. Auflage 1997; zit.: Kiss/Shelton, S.

Koch, Hans-Joachim und Scheuing, Dieter (Hrsg.):

GK-BImSchG (Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschutzgesetz), Loseblatt, Stand Mai 2002; zit.: Koch/Scheuing – Bearb., § RN.

Koch, Hans-Joachim (Hrsg.):

Umweltrecht, 2002; zit.: Koch, § RN.

Koch, Hans-Joachim und Wieneke, Annette:

Flughafenplanung und Städtebau: Die Zukunft des Fluglärmsgesetzes, NuR 2003, 72 ff.; zit.: Koch/Wieneke, S.

Koonert, Thomas:

Die Stellung des fraktionslosen Ratsmitglieds, 2003; zit.: Koonert, S.

Landeshauptstadt Dresden:

Lärminderungsplan nach § 47a Bundes-Immissionsschutzgesetz für das Sanierungsgebiet Hechtviertel, 2001; zit.: LMP DD, S.

Lübbe-Wolff, Gertrude und Wegener, Bernhard W. (Hrsg.):

Umweltschutz durch kommunales Satzungsrecht, 3. Auflage 2002; zit.: Lübbe-Wolff/Wegener – Bearb., S.

Lübbe-Wolff, Gertrude (Hrsg.):

Der Vollzug des europäischen Umweltrechts, 1996; zit.: Lübbe-Wolff – Bearb., S.

Oberrath, Jörg-Dieter und Hahn, Oliver:

Kompendium Umweltrecht, 2. Auflage 2000; zit.: Oberrath/Hahn, S.

Ohms, Martin J.:

Immissionsschutz bei Windkraftanlagen, DVBl. 2003, 958 ff.; zit.: Ohms, S.

Pernice, Ingolf:

Kriterien der normativen Umsetzung von Umweltrichtlinien der EG im Lichte der Rechtsprechung des EuGH, EuR 1994, 325 ff.; zit.: Pernice, S.

Popp, Christian:

Die EU-Umgebungslärmrichtlinie – Strategische Lärmkartierung ist machbar für Deutschland, der städtetag 10/2002, 26 ff.; zit.: Popp, S.

Reich, Norbert und Heine-Mernik, Renate (Hrsg.):

Umweltverfassung und nachhaltige Entwicklung in der Europäischen Union, 1997; zit.: Reich/Heine-Mernik – Bearb., S.

Rengeling, Hans-Werner (Hrsg.):

Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, 1998; zit.: Rengeling – Bearb., § RN.

Rothe, Matthias und Korndörfer, Christian:

Städtische Wohnqualität durch Lärminderungspläne, der städtetag 10/2002, 9 ff.; zit.: Rothe/Korndörfer, S.

Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (SMUL):

Umweltbericht 2002; zit.: SMUL, Umweltbericht, S.

Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (SMUL):

Handbuch zum Lärmschutz – Leitfaden zur Lärminderungsplanung in den Gemeinden im Freistaat Sachsen, 2. Auflage 2001; zit.: SMUL, Leitfaden, S.

Schliesky, Utz:

Die Vorwirkung von gemeinschaftsrechtlichen Richtlinien, DVBl. 2003, 631 ff.; zit.: Schliesky, S.

Schmidt, Alexander:

Weiterentwicklung der Lärminderungsplanung – Die Rechtsgrundlagen in § 47a BImSchG und die EG-Richtlinie 2002/49/EG über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm, UPR 2002, 327 ff.; zit.: Schmidt, UPR 2002, S.

Schmidt, Alexander:

Entwicklung der Lärminderungsplanung, UPR 1995, 379 ff.; zit.: Schmidt, UPR 1995, S.

Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.):

Besonderes Verwaltungsrecht, 11. Auflage 1999; zit.: Schmidt-Aßmann – Bearb., S.

Schulte, Martin:

Schienenverkehrslärm, ZUR 2002, 195 ff.; zit.: Schulte, S.

Schulte, Martin und Schröder, Rainer:

Europäisches Lärmschutzrecht – Gegenwärtiger Stand und künftige Entwicklungsperspektiven im Lichte der Erweiterung der EU – , DVBl. 2000, 1085 ff.; zit.: Schulte/Schröder, S.

Schulze-Fielitz, Helmuth:

Der Straßenverkehrslärm und das Umweltrecht, ZUR 2002, 190 ff.; zit.: Schulze-Fielitz, ZUR, S.

Schulze-Fielitz, Helmuth:

Immissionsschutzrecht als Feld bundesstaatlichen Wettbewerbs?, NuR 2002, 1 ff.; zit.: Schulze-Fielitz, NuR, S.

Schulze-Fielitz, Helmuth:

Rechtsfragen der Durchsetzung von Luftreinhalte- und Lärminderungsplänen, UPR 1992, 41 ff.; zit.: Schulze-Fielitz, UPR, S.

Schulze-Fielitz, Helmuth und Berger, Albert:

Lärminderungspläne als neue Form der Umweltplanung, DVBl. 1992, 389 ff.; zit.: Schulze-Fielitz/Berger, S.

Someren, Taco C. R. van und Steegmann, Juliane:

Umweltrecht in Deutschland, 1994; zit.: Someren/Steegmann, S.

Storm, Peter-Christoph:

Umweltrecht, 7. Auflage 2002; zit.: Storm, S.

Stüer, Bernhard und Vildomec, Arthur:

Planungsrechtliche Zulässigkeit von Windenergieanlagen, BauR 1998, 427 ff.; zit.: Stüer/Vildomec, S.

Sydow, Gernot:

Strukturen europäischer Planungsverfahren – Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten im Planungsverbund –, DÖV 2003, 605 ff.; zit.: Sydow, S.

Thorand, Nadine:

Ist der Lärmschutz als weiterer ökologischer Belang in die Bauleitplanung zu integrieren?, 2003; zit.: Thorand, S.

Turiaux, André:

Umweltinformationsgesetz (UIG), Kommentar, 1995; zit.: Turiaux, § RN.

VCD Verkehrsclub Deutschland e. V. (Hrsg.):

VCD Tagungsband Europäische Lärmschutzpolitik – Anforderungen an die Umsetzung der EU-Umgebungslärmrichtlinie in deutsches Recht, 2003; zit.: VCD – Referent, S.

Welge, Axel:

Laut und immer lauter: Vom Umgang mit dem Lärm, der städtetag 10/2002, 6 ff.; zit.: Welge, S.

Wende, Heidemarie und Ortscheid, Jens:

Ruf nach Ruhe: Jeder Fünfte fühlt sich stark belästigt, der städtetag 10/2002, 23 ff.; zit.: Wende/Ortscheid, S.

Wolf, Joachim:

Umweltrecht, 2002; zit.: Wolf, RN

Zettinig, Michael:

Schienenverkehrslärm wird oftmals unterschätzt, der städtetag 10/2002, 20 ff.; zit.: Zettinig, S.

Die EG-Umgebungslärmrichtlinie und ihre Integration in das deutsche Recht

<u>Einleitung</u>	1
<u>Erster Teil: Hintergrund</u>	1
<u>Zweiter Teil: Kompetenz der EG und Subsidiaritätsprinzip</u>	3
A) Rechtsgrundlage der Umgebungslärmrichtlinie	3
B) Subsidiarität	5
<u>Dritter Teil: Die Bestimmungen der Umgebungslärmrichtlinie</u>	7
A) Überblick	7
B) Einzelne Artikel der Richtlinie	8
I) Artikel 1: Ziele	9
II) Artikel 2: Geltungsbereich	10
III) Artikel 3: Begriffsbestimmungen	10
IV) Artikel 4: Anwendung und Zuständigkeit	11
V) Artikel 5 und Artikel 6: Lärmindizes und Bewertungsmethoden	12
VI) Kerne der Richtlinie	13
VII) Artikel 7: Strategische Lärmkarten	13
1) Pflicht zur Lärmkartierung, pauschalisierte Gebiete, Fristen	13
2) Anhang IV	14
a) Mindestanforderungen	15
b) Summativer Ansatz?	15
3) Flächendeckende Kartierung?	17
VIII) Artikel 8: Aktionspläne	18
1) Pflicht zur Aktionsplanung, Fristen	18
2) Anhang V	19
3) Ermessen, keine flächendeckende Aktionsplanung	20
IX) Vorwirkung	21
X) Artikel 8 VII und Artikel 9 (Öffentlichkeitsbeteiligung)	22
1) Artikel 9: Information der Öffentlichkeit	22
- Druckmittel	22
- Subjektives öffentliches Recht	23
2) Artikel 8 VII: Anhörung, Mitwirkung und Berücksichtigung der Öffentlichkeit	23
- Gefahr der institutionalisierten Einflussnahme	23
- Kein subjektives öffentliches Recht	24
- „Interessentenklage“	25
XI) Ausarbeitungszeitraum zwischen Lärmkarten und Aktionsplänen	26
<u>Vierter Teil: Umsetzung der Richtlinie in das deutsche Recht</u>	27
A) Umsetzungsfrist	27
B) Keine unmittelbare Anwendbarkeit	27
C) Grundlage der nationalen Umsetzung	28
I) § 47a BImSchG	28
II) Zersplittertes Umweltlärmrecht	29
D) Bereits erfüllte Anforderungen	30
I) Musterverwaltungsvorschrift	30
1) Umstellung der Lärmermittlungsmethoden	30
2) Verwaltungsvorschriften	31
3) Effektive Durchsetzung der Richtlinie durch Verwaltungsvorschriften	31
- Grundsatz: Gesetz	32
- Sicherer Weg: Rechtsverordnung	33
II) Bestimmung der zuständigen Behörden	34

- Gemeinden	34
- Überörtliche Zuständigkeiten	35
- Federführende Behörde	36
E) Umsetzungsbedarf bezüglich der Frist- und Gebietsvorgaben und der Öffentlichkeitsbeteiligung	37
I) Fristvorgaben	37
II) Bestimmte Gebiete	38
III) Beteiligung der Öffentlichkeit	39
IV) Umsetzungsform	39
- Formelles Gesetz	40
F) Weiterer Änderungsbedarf	41
I) Monitoring	41
II) Besonderheit: Fluglärm	41
III) „Wohngebiete und andere schutzwürdige Gebiete“	41
IV) Kein Änderungsbedarf: Lärmsanierung und Lärmvorsorge möglich	42
V) Behördenübergreifende Planung	42
G) Ergänzende Aspekte	43
I) Lärmbrennpunkte	43
II) Rechtliche Präzisierung	43
III) Vertragsverletzungsverfahren	43
H) Rechtswirkungen der Richtlinie auf Rechtsnatur und Durchsetzung der Lärminderungsplanung und Einfluss der Lärminderungsplanung auf andere Planungen (Bauleitplanung) und andere Vorhaben (Windkraftanlagen)	44
I) Rechtsnatur	45
II) Durchsetzung	46
III) Einfluss auf andere Planungen (Bauleitplanung)	47
- Grundsatz: Nur in der Abwägung	47
- Verzahnung?	49
IV) Einfluss auf andere Vorhaben (Windkraftanlagen)	49
- Ruhige Gebiete auf dem Land	50
J) Praxis der kommunalen Lärminderungsplanung	51
I) Zurückhaltende Anwendung	51
- Keine Konnexität	53
II) Planungsschritte	54
1) Vorprüfung	54
2) Lärmkataster	54
3) Lärminderungsplan	54
a) Lärmsanierung	55
b) Lärmvorsorge	55
c) Beispiele für Maßnahmen	55
4) Änderungen durch die Richtlinie	55
III) Gründe der geringen Wirksamkeit und Änderungen durch die Richtlinie	56
1) Strukturelle Rahmenbedingungen	56
2) Kommunale Rahmenbedingungen	58
3) Konzeptionelle Bedingungen	59
4) Kommunikations-/Abstimmungsbedingungen	61
5) Rückschlüsse	61
K) Gesetzesvorschlag zur Umsetzung der Richtlinie	61
I) Zusammenführung mit der Luftreinhalteplanung?	62
II) Eigenständige Regelung in § 47a BImSchG	63
- Vorschlag	64

Fünfter Teil: Zusammenfassung 66

Anlage 1: Text der Umgebungslärmrichtlinie

Anlage 2: Überblick über die Lärmkartierung und die Lärminderungsplanung in Dresden

Die Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm (ABl. der EG Nr. L 189 vom 18.7.2002, S. 12 ff.) und ihre Integration in das deutsche Recht

Einleitung

Diese Arbeit setzt sich mit dem Inhalt, der Umsetzung und den Folgen der EG-Umgebungslärmrichtlinie in Deutschland auseinander. Das umfasst auch die Auswirkungen auf die kommunale Praxis.

Die Arbeit berücksichtigt Literatur und Rechtsprechung bis August 2003.

Erster Teil: Hintergrund

Die Grundprinzipien des Umweltrechts sind das Vorsorgeprinzip (Gefahrenabwehr, Gefahrenvorsorge, Belastungsminimierung), das Verursacherprinzip und das Kooperationsprinzip.¹ Das gilt sowohl für das europäische Umweltrecht² als auch das deutsche – europäisierte – Umweltrecht. Diese Prinzipien bestimmen auch die Lärmbekämpfung als Teil des Umweltrechts, da sie in das Umweltschutzrecht der EU eingebettet ist.

Die Belästigung durch Lärm ist die am häufigsten wahrgenommene Form der Umweltbelastung in Deutschland.³ Dabei wird der Straßenverkehrslärm als die stärkste Lärmquelle empfunden. 64 % der Bevölkerung fühlen sich durch Straßenverkehrslärm gestört oder belästigt.⁴ Da Lärm das Ergebnis eines Erkennungsprozesses ist, kann er nicht allein mit physikalischen Messverfahren erfasst werden; Lärm ist auch subjektiv.⁵ Diskomu-

¹ Someren/Steegmann, 11-14; siehe auch Oberrath/Hahn, 29 & 30.

² Siehe nur Art. 174 II UA 1 S. 2 EGV.

³ Rothe/Korndörfer, 9 m. w. N.

⁴ Siehe bei Rothe/Korndörfer, 9.

⁵ Vgl. Wende/Ortscheid, 23; Rothe/Korndörfer, 12.

sik kann genauso laut sein wie ein Presslufthammer, dennoch wird der Hörer Unterschiede zwischen beiden machen.⁶ Nach objektivierten Bewertungsmaßstäben (Gesundheitsgefahr) werden an die 18 % der Bevölkerung in Deutschland durch Lärm hochgradig belästigt.⁷ In Dresden besteht z. B. an der Hälfte des Hauptstraßennetzes Lärmsanierungsbedarf. Hier sind Anwohner während der Tagstunden Mittelungspegeln von 65 Dezibel ausgesetzt.⁸ Ein solcher Pegel schließt ein Risiko von Herz-Kreislauf-Erkrankungen ein, was sich allerdings nicht sicher nachweisen lässt.⁹ Dies betrifft 62.000 Menschen, also ca. 13 % der Dresdener (im Freistaat ca. 11 %, im Bundesgebiet etwa 15 %).¹⁰ Lärmstudien haben drei Kategorien entwickelt: 55-60 Dezibel stören z. B. den Schlaf, 60-65 Dezibel belasten den Hörer ernsthaft und über 65 Dezibel können Verhaltensänderungen bewirken.¹¹

Auch nach Auffassung der EU-Kommission ist Lärm eines der wichtigsten örtlichen Umweltprobleme in Europa. Lärminderungsmaßnahmen hätten jedoch im allgemeinen eine geringere Bedeutung als Maßnahmen gegen die Luft- und Wasserverschmutzung.¹²

Das Europäische Parlament legt dar, Lärm beeinträchtigt die Gesundheit und die Lebensqualität der Menschen erheblich.¹³

Sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene ist mit einer Vielzahl von Richtlinien, Verordnungen und technischen Normen in den letzten 20 Jahren versucht worden, die Geräuschbelastungen zu verringern.¹⁴ Auch der EuGH hat die Lärmbekämpfung z. B. als dem Schutzgut Ge-

⁶ Kiss/Shelton, 466.

⁷ Wende/Ortscheid, 23.

⁸ Zur Kennzeichnung der Stärke von Geräuschen durch Dezibel siehe SMUL, Leitfaden, 79. Eine Zunahme des Lärms um 10 Dezibel bedeutet z. B. eine Verdopplung der empfundenen Lautstärke, die Zunahme um 20 Dezibel eine Vervierfachung.

⁹ Rengeling – Koch, § 57 RN 72.

¹⁰ Rothe/Korndörfer, 9. In den OECD-Staaten waren es Anfang der 1980er Jahre etwa 130 Millionen Menschen, siehe Kiss/Shelton, 467.

¹¹ Kiss/Shelton, 466.

¹² EU-Kommission, 1; siehe auch Rengeling – Koch, § 57 RN 73 ff.

¹³ Europäisches Parlament, 28.

¹⁴ Welge, 6.

sundheit dienend i. S. d. Art. 30 EGV anerkannt.¹⁵ Dennoch ist die Beeinträchtigung durch Lärm eine ungelöste Umweltbelastung.¹⁶

Die Umgebungslärmrichtlinie ist nun der „europäische Ansatz eines Lärmmanagements“.¹⁷ Verwaltungsrechtlich gesprochen, ist sie ein Instrument der Lärmplanung.

Zweiter Teil: Kompetenz der EG und Subsidiaritätsprinzip

A) Rechtsgrundlage der Umgebungslärmrichtlinie

Die EG ist befugt zu handeln, wenn die europäischen Verträge sie dazu ermächtigen, und zwar in dem durch diese Verträge gesetzten Rahmen, siehe Art. 5 I EGV (sog. begrenzte Ermächtigung oder begrenzte Einzelermächtigung).¹⁸ Denn die Gemeinschaft leitet ihre Kompetenzen von den Mitgliedstaaten ab, welche ihr eingeschränkte Zuständigkeiten übertragen haben. Daher hat die EG keine sog. Kompetenz-Kompetenz, ist also anders als der nationale Gesetzgeber nicht (all)zuständig bzw. souverän, grundsätzlich jedes Rechtsgebiet zu regeln.

Die Richtlinie ist auf Art. 175 I EGV gestützt (also auf den *Umweltschutz*, Art. 174 I EGV), d. h. auf eine Ermächtigung im Vertrag. Sie spricht in ihrem 1. Erwägungsgrund ebenso den Gesundheitsschutz an. Damit ist aber nicht Art. 152 EGV gemeint, sondern Art. 174 I Spiegelstrich 2 EGV. Da außerdem in Art. 152 EGV keine Kompetenz (begrenzte Ermächtigung) für die EG begründet ist, eine Richtlinie wie die Umgebungslärmrichtlinie zu erlassen (siehe den Wortlaut des Art. 152 EGV), ist die Richtlinie deshalb „insbesondere“ auf Art. 175 EGV gestützt.

Diese Einordnung in die richtige Rechtsgrundlage ist auf europäischer Ebene entscheidend, da eine andere Rechtsgrundlage ein anderes Beschlussverfahren vorsehen (z. B. Zusammenarbeit oder Anhörung des Eu-

¹⁵ Siehe EuGH Rs. C-389/96, NuR 2000, 416.

¹⁶ Wende/Ortscheid, 25.

¹⁷ Holm, 148.

¹⁸ Siehe Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, RN 43, 121, 122; Schulte/Schröder, 1085.

ropäischen Parlaments statt – wie hier – Mitentscheidung¹⁹) und daher auch ein anderes Ergebnis der Rechtsetzung bedeuten kann. Zudem muss sich die Wahl der Rechtsgrundlage auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen; dazu gehört insbesondere das Ziel und der Inhalt des Rechtsaktes,²⁰ hier: der Umweltschutz, wie er in den Begründungserwägungen der Richtlinie dargelegt ist.

Die bisherigen Richtlinien zur Lärmbekämpfung (eine Aufzählung von Beispielen findet sich im 4. Erwägungsgrund der Umgebungslärmrichtlinie) beruhten auf Art. 95 EGV (also auf der Herstellung des Binnenmarktes²¹), sie regelten einzelne oder produktbezogene Lärmquellen, nicht einen flächenhaften Lärmschutz oder Dauerlärmschutz.²² Diese Richtlinien dienten vorrangig der Angleichung der Standards, um Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt zu beseitigen und einen Wettlauf der Standards nach unten zu verhindern (Unterbietungswettbewerb²³). Umwelt- und Gesundheitsschutz waren eher Nebenzwecke bzw. Querschnittsaufgaben²⁴.

Die technologischen Verbesserungen bei der Lärminderung durch diese Richtlinien wurden durch die gleichzeitige Zunahme der Lärmquellen aufgehoben, insbesondere den Autoverkehr.²⁵ So ist der motorisierte Straßenverkehr in über 90 % der deutschen Gemeinden der mit Abstand größte Lärmkonflikt.²⁶

Diese Folge liegt auch am „Selbstwiderspruch“ der EU, da einerseits zwar das einzelne Produkt bzw. die einzelne Quelle durch gemeinschaftsrechtliche Regelungen lärmärmer wird, andererseits mit der Verwirklichung des Binnenmarktes zwangsläufig mehr Verkehr und Lärm entsteht.²⁷

¹⁹ Art. 251 i. V. m. 175 I EGV.

²⁰ Vgl. z. B. EuGH Rs. C-233/94, Slg. 1997, S. I – 2405, 2449.

²¹ Siehe Art. 14 I, II EGV.

²² Holm, 144; siehe in diesem Zusammenhang auch Halama/Stüer, 139; Schulze-Fielitz/Berger, 394.

²³ Schulze-Fielitz, NuR, 7.

²⁴ Schulte/Schröder, 1086. Siehe auch Art. 6 EGV.

²⁵ Siehe EU-Kommission, 2; SMUL, Umweltbericht, 48; Kiss/Shelton, 468, 469.

²⁶ Siehe Heinrichs, Lärmbekämpfung, 210 und 212.

²⁷ Hierzu Reich/Heine-Mernik – Winter, 49 & 50.

Mit der Umgebungslärmrichtlinie wählt die EG einen erweiterten Ansatz, da es um eine umfassende Lärmerfassung und –verringern geht bzw. nicht mehr nur um Lärmemissionen von Produkten, sondern vor allem um Lärmimmissionen.²⁸ Dieser Ansatz ist nicht neu, sondern orientiert sich an anderen Umweltschutzrichtlinien der EG (also Richtlinien, die ebenso nicht auf Art. 95 EGV gestützt sind, sondern auf Art. 175 EGV).²⁹

B) Subsidiarität

Allerdings stellt sich die Frage, ob die Richtlinie mit dem Subsidiaritätsprinzip des Art. 5 II EGV vereinbar ist.

Das Subsidiaritätsprinzip ist letztlich eine spezielle Ausprägung des Prinzips der begrenzten Ermächtigung: Die Gemeinschaft ist nur befugt zu handeln, wenn die (grundsätzlich zugewiesene³⁰) Aufgabe nicht subsidiär ist.

Demnach darf die Gemeinschaft – verkürzt gesagt – nur tätig werden, wenn sie mit ihren Maßnahmen die Ziele besser erreichen kann als die Mitgliedstaaten für sich allein (es sei denn, sie ist ausschließlich zuständig, was beim Umweltschutz nicht der Fall ist).

In der 7. Begründungserwägung versucht die Richtlinie eine Erklärung, wieso die EG die Ziele der Umgebungslärmrichtlinie besser verfolgen könne als die Mitgliedstaaten und dass die Gemeinschaft die einzelstaatlichen Regelungen nur ergänzen wolle.

Diese Begründung ist zwar nicht viel mehr als eine Wiederholung des Inhalts des Art. 5 II EGV. Die Kompetenz der EG wird behauptet. Die Richtlinie meint, durch eine einheitliche Lärmerfassung und –bekämpfung werde ein „gemeinsames Verständnis in Bezug auf die Lärmproblematik geschaffen“.

²⁸ Siehe auch Holm, 144.

²⁹ Z. B. die Wasserrahmenrichtlinie; siehe hierzu Györfy, 1 ff.

³⁰ Ist die Gemeinschaft in den Verträgen überhaupt nicht ermächtigt, kommt es erst gar nicht zur Subsidiaritätsprüfung.

Diese Ansicht ist umso interessanter, als es in Deutschland Überlegungen gibt, die Lärmbekämpfung von der bisherigen Verteilung auf den Bund und die Länder ganz auf die Länder zu übertragen (Herabzonung).³¹

Dennoch kann aus der knappen Begründung der Richtlinie nicht gefolgert werden, dass die Richtlinie nun gegen den Subsidiaritätsgrundsatz (und damit gegen das Primärrecht) verstoße.

Denn zum einen stellt der EuGH an die Begründungspflicht zum Subsidiaritätsprinzip nur geringe Anforderungen.³²

Zum anderen ist Art. 5 II EGV so ungenau und generalklauselartig formuliert, dass er letztlich nicht justitiabel ist und es damit auf die Einschätzung und die Beurteilung ankommt, ob es vernünftig ist, dass die EG hier handelt.³³ Diese Beurteilung obliegt zunächst dem Gesetzgeber (also dem Rat und dem Parlament) und kann vom EuGH überprüft werden. Jedoch gilt auch hier, dass grundsätzlich eine Kompetenz (Umweltschutz) nach dem EGV eröffnet ist und das Subsidiaritätsprinzip – will es die weitere und effektive Integration nicht behindern – praktisch nur für Ausnahmefälle gilt. Deshalb reicht es aus, wenn es insgesamt zu einer Verbesserung der jeweiligen Politik kommt³⁴.

Ein Tätigwerden der EG erscheint vernünftig, weil die Lärmbekämpfung zwar in erster Linie lokal erfolgt, ein globaler Rahmen aber nötig ist, um einheitliche Standards zu setzen.³⁵ Denn die abweichenden Bewertungs- und Berechnungssysteme der Mitgliedstaaten zur Lärmbelastung sind kaum vergleichbar.³⁶

Deswegen scheitert die Umgebungslärmrichtlinie nicht am Subsidiaritätsprinzip.

Während der Verhandlungen im EG-Ministerrat zur Umgebungslärmrichtlinie sprach sich allerdings der von der Bundesregierung konsultierte Bun-

³¹ Siehe Schulze-Fielitz, NuR, 7.

³² EuGH Rs. C-233/94, Slg. 1997, S. I – 2405, 2452, 2453; EuGH Rs. C-84/94, Slg. 1996, S. I – 5755, 5808.

³³ Zu diesem Problemkreis: Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, RN 130-132.

³⁴ Schulte/Schröder, 1086.

³⁵ Vgl., wenn auch in anderem Zusammenhang, Schulze-Fielitz, NuR, 7.

³⁶ Schulte/Schröder, 1091.

desrat unter Verweis auf das Subsidiaritätsprinzip gegen die Richtlinie aus, was von der Bundesregierung mit den o. g. Argumenten zurückgewiesen wurde³⁷ (vgl. Art. 23 II, IV GG und §§ 4, 5 ZusammenarbeitsG Bund-Länder).

Wegen der geringen Wirksamkeit des Subsidiaritätsprinzips gab es im Europäischen oder Brüsseler Verfassungskonvent Überlegungen, einen Kompetenz- bzw. Zuständigkeitskatalog zwischen der Union und den Mitgliedstaaten einzuführen. Dass das der Subsidiarität ebenfalls kaum dient, zeigt der Zuständigkeitskatalog des GG, der eine Zentralisierung zugunsten des Bundes nicht verhindert hat.³⁸ Im nun vorliegenden Entwurf des Verfassungskonvents werden das Subsidiaritätsprinzip und die Kompetenzverteilung – ohne konkreten Kompetenzkatalog – nur präzisiert.³⁹ Im übrigen ist eine Zentralisierung nicht unbedingt schlecht. Das gilt auch für die EU.

Dritter Teil: Die Bestimmungen der Umgebungslärmrichtlinie

A) Überblick

Die Umgebungslärmrichtlinie ist inhaltlich und systematisch vergleichbar aufgebaut wie andere EG-Umweltschutzrichtlinien, ordnet sich also in deren System ein.⁴⁰ Dabei ist trotz dieser Ähnlichkeiten nicht ganz klar, ob die Umgebungslärmrichtlinie eine Rahmenrichtlinie (wie etwa die Wasserrahmenrichtlinie) ist.⁴¹ Jedenfalls trägt sie deutliche Züge einer Rahmenrichtlinie: Es geht um die Ermittlung von Umweltproblemen, die In-

³⁷ Siehe Feldmann/Scholz, 2.

³⁸ Zu einer Verfassungskommission zur Reform des deutschen Föderalismus siehe FAZ vom 09.07.2003, S. 6 und 27.08.2003, S. 2.

³⁹ Vgl. FAZ vom 14.06.2003, S. 12.

⁴⁰ Zu den Gemeinsamkeiten („Kohärenz“) und zur Struktur der EG-Umweltschutzrichtlinien siehe Backes/Betlem – Peters, 14-16. Siehe auch Györfy, 1 ff., für die Wasserrahmenrichtlinie.

⁴¹ Vgl. VCD – Anastasiadis, 16.

formation und Anhörung der Öffentlichkeit, die Regelung der Lärmprobleme vor Ort und die Ausarbeitung einer langfristigen Strategie der EU.⁴²

Die Richtlinie besteht aus 16 Artikeln, sechs Anhängen und 16 Begründungserwägungen. Im Gegensatz zu deutschen Gesetzen, bei denen die Begründungserwägungen allenfalls in die historische Auslegung einfließen, sind die Begründungserwägungen im europäischen Recht fester Bestandteil der Richtlinie und ihrer Auslegung (vgl. Art. 253 EGV).

Art. 1 – 3 definieren die Ziele, den Anwendungsbereich und die Begriffe der Richtlinie. Art. 4 – 6 betreffen technische Vorschriften und Zuständigkeiten. Art. 7 – 9 sind die Kernvorschriften (Ausarbeitung strategischer Lärmkarten, Aktionspläne, Information der Öffentlichkeit). Art. 10 – 15 enthalten z. T. Zeitvorgaben⁴³ und Pflichten für die Kommission und die Mitgliedstaaten (Berichts- und Übermittlungspflichten)⁴⁴ und verwaltungstechnische Vorgaben (z. B. Komitologieverfahren⁴⁵). Die Richtlinie schließt in Art. 16 mit der Feststellung, dass die Richtlinie an die Mitgliedstaaten gerichtet ist (vgl. Art. 249 III EGV).

B) Einzelne Artikel der Richtlinie

Im folgenden werden die entscheidenden Regelungen der Richtlinie behandelt. Das sind die Art. 1 – 6 und die Art. 7 – 9 einschließlich der zu Art. 7 und 8 gehörenden Anhänge IV und V.

⁴² Holm, 144; siehe auch Schulze-Fielitz/Berger, 391: Erfassung, Ursachenanalyse, Wirkungsanalyse.

⁴³ Eine Tabelle über *alle* Zeitvorgaben der Richtlinie findet sich bei Holm, 148-149.

⁴⁴ Art. 10, 11 Richtlinie. So sieht z. B. Anhang VI (zu Art. 10) Angaben vor zur Gesamtzahl von Menschen, die bestimmten erhöhten Mittelungspegeln ausgesetzt sind, welche die Mitgliedstaaten der Kommission zu übermitteln haben. Insbesondere zu den Pflichten der Kommission siehe Irmer, 180. Siehe auch Holm, 147 f.

⁴⁵ Art. 13 II Richtlinie, der auf den Beschluss 1999/468/EG verweist (ABl. L 184 vom 17.7.1999, S. 23 ff.: Beschluss des Rates zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse. Dabei wird die Kommission gemäß Art. 13 I Richtlinie von dem (Regelungs-) Ausschuss unterstützt, der eingesetzt wurde durch die Richtlinie bezüglich der Geräuschemissionen von zur Verwendung im Freien vorgesehener Geräte und Maschinen (2000/14/EG, ABl. L 162 vom 3.7.2000, S. 1 ff.). Siehe in diesem Zusammenhang auch VCD – Anastasiadis, 17 f.: eine Steuerungs- oder Lenkungsgruppe („steering group“ oder „advisory group“) und verschiedene Arbeitsgruppen; diesen Gruppen gehören Lärmexperten aus allen Mitgliedstaaten an (meist aus den Umweltministerien); siehe auch Irmer, 180. Diese Arbeitsweise hat Parallelen zum Verfahren der technischen Normung.

I) Artikel 1: Ziele

Art. 1 I legt die *Ziele* bzw. das gemeinsame Konzept fest: Ermittlung der Belastung durch Umgebungslärm, Information der Öffentlichkeit, Aktionspläne zur Lärmbekämpfung.

Diese Maßnahmen und Ziele sind von den Mitgliedstaaten umzusetzen.

Gleichzeitig beabsichtigt die EG, in Zukunft eigene (weitere quellen- und produktbezogene) Maßnahmen zur Lärmbekämpfung einzuführen (Art. 1 II⁴⁶). Zu diesem Zweck werden die Mitgliedstaaten in der Richtlinie auch verpflichtet, der Kommission umfangreiche Informationen über den Lärm zu liefern.⁴⁷

Die Ziele in Art. 1 I decken sich mit denen anderer Umweltschutzrichtlinien der EU (s. o.).

Art. 1 I spricht Immissionsregelungen an, Art. 1 II Emissionsregelungen (zweigleisiger Ansatz).⁴⁸

Exkurs: Die Fassung des Art. 1 II 2 hat zu Irritationen bei der Kommission geführt.⁴⁹ Die Kommission verwahrt sich gegen dessen Formulierung, sie sei verpflichtet („legt...vor“), dem Rat und dem Parlament entsprechende Vorschläge für weitere Rechtsvorschriften zu unterbreiten. Eine solche Pflicht würde tatsächlich gegen das – primärrechtliche – Vorschlagsmonopol bzw. Initiativrecht⁵⁰ der Kommission für Rechtsakte der Gemeinschaft verstoßen (siehe Art. 251 II 1 EGV; noch deutlicher z. B: Art. 175 II EGV). Daher ist Art 1 II 2 der Richtlinie in primärrechtlich konformer

⁴⁶ Siehe auch die 13. Begründungserwägung der Richtlinie.

⁴⁷ Siehe Art. 10 II oder 5 IV oder 7 II UA 2 Richtlinie. Dies führt aber nicht in die Richtung eines europäischen Planungsverfahrens bezüglich des Lärms (Gründe: Keine Kompetenz bzw. zumindest Subsidiaritätsprinzip, kein dominierender grenzüberschreitender Bezug). Zu den Strukturen europäischer Planungsverfahren: Sydow, 605 ff.

⁴⁸ Imer, 177.

⁴⁹ Erklärung der Kommission im Vermittlungsausschuss zur Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm (zu finden unter www.europa.eu.int > Amtliche Dokumente > Gesetzgebung > html-Umgebungslärmrichtlinientext am Ende).

⁵⁰ Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, RN 441.

Auslegung so zu verstehen, dass keine Verpflichtung, sondern nur eine Aufforderung an die Kommission ergehen soll, Vorschläge zu unterbreiten. Eine solche Aufforderung ist in den Verträgen vorgesehen (Art. 192 II und 208 EGV).

II) Artikel 2: Geltungsbereich

Erfasst wird nach Art. 2 I grundsätzlich jeder *Umgebungs*lärm, insbesondere jedoch derjenige in bebauten Gebieten, in öffentlichen Parks oder in anderen ruhigen Gebieten eines Ballungsraums, in ruhigen Gebieten auf dem Land, in der Umgebung von Schulgebäuden, Krankenhäusern und anderen lärmempfindlichen Gebäuden und Gebieten.

Damit betrifft die Richtlinie den Lärm in *lärmempfindlichen Gebieten*, zudem nicht Gefährdungen durch punktuellen Lärm, sondern durch flächenhaften Lärm bzw. dessen Gefahr. Es handelt sich also um einen gebietsbezogenen Ansatz.⁵¹

Gemäß Art. 2 II gilt die Richtlinie *nicht für bestimmte Lärmkategorien* (dieser Begriff stammt aus der 6. Begründungserwägung). Diese fallen nicht unter die Richtlinie: Lärm, der von der betroffenen Person selbst verursacht wird, Lärm innerhalb von Wohnungen, Nachbarschaftslärm, Lärm am Arbeitsplatz, in Verkehrsmitteln oder militärischer Lärm aus Militärgebieten. Für diese Lärmkategorien gibt es entweder spezielle EG-Regelungen oder es besteht keine Kompetenz der EG.

Art. 2 *bestimmt und beschränkt* also den Anwendungsbereich der Richtlinie.

III) Artikel 3: Begriffsbestimmungen

⁵¹ Grundsätzlich kann das Immissionsschutzrecht – auch auf europäischer Ebene – unterteilt werden in anlagenbezogenen, produktbezogenen, verkehrsbezogenen, allgemein handlungsbezogenen und gebietsbezogenen Immissionsschutz; siehe hierzu Schmidt-Aßmann – Breuer, 571.

Art. 3 enthält 22 Begriffsbestimmungen, führt also eine *gemeinschaftswerte Begriffsvereinheitlichung* herbei.

So werden u. a. Indizes zur Lärmberechnung eingeführt (sog. L-Indizes⁵²), Ballungsräume⁵³, ruhige Gebiete⁵⁴, Hauptverkehrsstraßen⁵⁵, Haupteisenbahnstrecken⁵⁶ und Großflughäfen⁵⁷ definiert.

So ist etwa ein LärmindeX eine „physikalische Größe für die Beschreibung des Umgebungslärms, der mit gesundheitsschädlichen Auswirkungen in Verbindung steht“. Eingeführt werden die Indizes L-den (Tag-Abend-Nacht-LärmindeX, d. h. der Index für die allgemeine Belästigung), L-day (TaglärmindeX), L-evening (AbendlärmindeX) und L-night (NachtlärmindeX). Diese Indizes sind Größen für die Lärmbelästigung; Konkretisierungen finden sich in Anhang I der Richtlinie (zudem begrenzte Möglichkeiten für zusätzliche LärmindeXes).

Ebenso fehlt es nicht an einer Definition, was *Umgebungslärm* im Sinne der Richtlinie ist: „unerwünschte oder gesundheitsschädliche Geräusche im Freien, die durch Aktivitäten von Menschen verursacht werden, einschließlich des Lärms, der von Verkehrsmitteln, Straßenverkehr, Eisenbahnverkehr, Flugverkehr sowie Geländen für industrielle Tätigkeiten ... ausgeht“.⁵⁸

Damit tritt neben den gebietsbezogenen Ansatz (oben bei Art. 2) vor allem noch ein verkehrsbezogener immissionsschutzrechtlicher Ansatz.

IV) Artikel 4: Anwendung und Zuständigkeit

Art. 4 verpflichtet die Mitgliedstaaten, „auf der geeigneten Ebene“ die *zuständigen Behörden* für die Anwendung der Richtlinie zu bestimmen.

⁵² Art. 3 Buchst. d, f, g, h, i.

⁵³ Art. 3 Buchst. k.

⁵⁴ Art. 3 Buchst. l, m.

⁵⁵ Art. 3 Buchst. n.

⁵⁶ Art. 3 Buchst. o.

⁵⁷ Art. 3 Buchst. p.

⁵⁸ Art. 3 Buchst. a. Bereits an dieser Stelle kann festgestellt werden, dass diese Legaldefinition mit denjenigen aus § 3 II und I BImSchG harmoniert.

Es muss festgelegt werden, welche Behörde welche Aufgaben wahrzunehmen hat; es genügt nicht, aus föderalen Gründen nur allgemeine Organisationsnormen zu erlassen.⁵⁹

In Deutschland werden das – wie bislang – in erster Linie die Gemeinden sein, die von anderen Ämtern logistisch unterstützt werden (dazu noch unten).

Die zuständigen Behörden sind bis zum 18.07.2005 nicht nur der Kommission, sondern auch der Öffentlichkeit zu nennen.⁶⁰

V) Artikel 5 und Artikel 6: Lärmindizes und Bewertungsmethoden

Diese Artikel bestimmen, wie bzw. wofür die Mitgliedstaaten die durch die Richtlinie eingeführten *Lärmindizes verwenden* müssen (Art. 5) und wie diese bestimmt werden (*Bewertungsmethoden*, Art. 6⁶¹).

So werden die strategischen Lärmkarten mit Hilfe der Lärmindizes L-den und L-night erstellt⁶², die Indizes L-day und L-evening gehen in erster Linie im Index L-den auf⁶³.

Die Lärmindizes dienen der Erstellung der Lärmkarten nach europaweit gleichen Maßstäben:

„Während nach derzeit geltender Rechtslage für unterschiedliche Lärmquellen unterschiedliche Kenngrößen zur Beschreibung des Lärms sowie unterschiedliche Emissions- und Immissionswerte festgelegt sind, hat die Ausarbeitung ... der strategischen Lärmkarten auf der Grundlage EU-weit harmonisierter Lärmindizes zu erfolgen.“⁶⁴

⁵⁹ EuGH Rs. C417/99 (Kommission ./ Spanien, Luftqualitätsrahmenrichtlinie), NVwZ 2001, 1390, 1392; siehe Hendl/Marburger/Reinhardt/Schröder – Manegold/Séché, 605 & 606.

⁶⁰ Art. 4 II.

⁶¹ Konkretisiert in Anhang II der Richtlinie.

⁶² Siehe Art. 5 I.

⁶³ Vgl. Art. 5 IV und Anhang 1 Ziff. 1 der Richtlinie

⁶⁴ Holm, 146. Siehe auch Irmer, 180.

Die Bestimmung insbesondere der *Lärmgrenzwerte* verbleibt dagegen bei den *Mitgliedstaaten*.

Zwar müssen von den Mitgliedstaaten für die Indizes L-den und L-night Grenzwerte bestimmt sein bzw. werden, die Höhe der Grenzwerte ist aber Sache der Mitgliedstaaten; bei den Indizes L-day und L-evening ist es darüber hinaus Sache der Mitgliedstaaten, ob sie für diese Indizes Grenzwerte einführen.

Die ursprünglich geplante und vom Europäischen Parlament geforderte Einführung von Tochterrichtlinien mit Lärmgrenzwerten konnte sich nicht durchsetzen (Argument: Subsidiaritätsprinzip).⁶⁵

Es werden also nur Bewertungsmethoden und die Verwendung von Lärmindizes (teil-)harmonisiert.⁶⁶

VI Die *Kerne* der Richtlinie sind die Art. 7, 8 und 9.

Art. 7 und 8 regeln die Planungen bzw. Vorplanungen, die gemäß der Richtlinie durchzuführen sind, Art. 9 regelt die Information der Öffentlichkeit.

VII) Artikel 7: Strategische Lärmkarten

1) Art. 7 verpflichtet die Mitgliedstaaten, in *bestimmten* Gebieten innerhalb *bestimmter* Fristen sog. *strategische Lärmkarten* zu erarbeiten.

Eine strategische Lärmkarte ist „eine Karte zur Gesamtbewertung der auf verschiedene Lärmquellen zurückzuführenden Lärmbelastung in einem bestimmten Gebiet oder für die Gesamtprognosen für ein solches Gebiet“.⁶⁷

Ähnlich wie Karten, welche die Luft- oder Wasserbelastung darstellen, sollen diese Karten die Lärmbelastung beschreiben und bewerten.

⁶⁵ Angeblich wegen starker Lobbyarbeit; siehe VCD – Philipp-Gerlach, 21. Siehe auch Hendl/Marburger/Reinhardt/Schröder – Bischofs/Evers, 547.

⁶⁶ Siehe auch Schmidt, UPR 2002, 330 und Holm, 144 f. & 148 (dort in Fn. 27).

⁶⁷ Art. 3 Buchst. r.

Diese Gebiete werden nicht nach ihrer tatsächlichen Lärmbelastung bestimmt, sondern es werden Gebiete *pauschaliert* bestimmt bzw. *typisiert*, in denen die Richtlinie eine hohe Lärmbelastung fingiert (zu diesen Gebieten sogleich bei den Fristen).

Für die Erstellung der strategischen Lärmkarten setzt Art. 7 *Fristen*:

Für alle Ballungsräume mit mehr als 250.000 Einwohnern, für alle Hauptverkehrsstraßen mit mehr als sechs Mio. Fahrzeugen pro Jahr, für alle Haupteisenbahnstrecken mit mehr als 60.000 Zügen pro Jahr und für alle Großflughäfen (mehr als 50.000 Bewegungen – Start oder Landung – pro Jahr⁶⁸). Hierfür gilt eine Frist bis zum 30.06.2007.

Für alle anderen Ballungsräume (größer als 100.000 Einwohner), Hauptverkehrsstraßen und Haupteisenbahnstrecken läuft die Frist am 30.06.2012 ab.⁶⁹

Betroffen sind in Deutschland insgesamt ca. 10.000 km Eisenbahn, 40.000 km überörtlicher Straße, 11 Großflughäfen und mehr als 80 Ballungsräume.⁷⁰

2) Die strategischen Lärmkarten sind ein Vorstadium zu den Aktionsplänen des Art. 8 (dazu unten), d. h. eine vorbereitende Planung bzw. Vorplanung.

a) Die Anforderungen an diese Lärmkarten finden sich – neben Art. 7 – in *Anhang IV* der Richtlinie.

⁶⁸ Diese Regelung könnte im Ergebnis den sog. Billigfliegern zugute kommen, welche die kleineren Flughäfen nutzen.

⁶⁹ Die Definitionen zu Ballungsräumen und Hauptverkehrsachsen finden sich in Art. 3 der Richtlinie, s. o. B III (zu Art. 3), S. 11.

⁷⁰ Siehe Feldmann/Scholz, 3. Siehe auch Holm, 145: Betroffen sind im Ergebnis alle Bundesautobahnen und mehr als die Hälfte der Bundesstraßen.

Diese Anforderungen sind *Mindestanforderungen*. Den Mitgliedstaaten bleibt es also überlassen, in den Lärmkarten mehr zu regeln als gefordert (Mindestharmonisierung⁷¹).

Die Lärmkarten müssen zahlreiche Daten enthalten (Lärmsituation, Überschreitung nationaler Grenzwerte, Anzahl betroffener Wohnungen, Schulen und Krankenhäuser, Anzahl der Menschen in einem lärmbelasteten Gebiet)⁷² und der Öffentlichkeit in bestimmter Form vorgelegt werden (Grafik, Zahlenangaben in Tabellen, Zahlenangaben in elektronischer⁷³ Form).⁷⁴

Für die Ballungsräume gibt es die Vorgaben an die Lärmkarten, den Lärm aus den verschiedenen Quellen Straßen-, Eisenbahn-, Luftverkehr und Industriegeländen in den Lärmkarten getrennt auszuweisen,⁷⁵ und verschiedene Lärmkarten jeweils nach den genannten Quellen getrennt zu erstellen.⁷⁶ Offenbar sind in Ballungsräumen also eine „Gesamtlärmkarte“ und „Einzelquellenlärmkarten“ zu erstellen.

b) In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die Richtlinie bei der Lärmermittlung und -bewertung einen eher sektoralen oder summativen/kumulativen⁷⁷ Ansatz verfolgt. Der sektorale Ansatz berücksichtigt nur den Lärm aus der bestimmten Quelle bzw. dem einzelnen Sektor (z. B. Straßenverkehr), der summative Ansatz die Gesamtbelastung aller Quellen (z. B. Straßen- und Schienenverkehr). Die Umgebungslärmrichtlinie scheint sich auf den ersten Blick nicht festzulegen. Denn die *Lärmerfassung* in den Lärmkarten erfolgt zwar getrennt nach Quellen, die *Lärmbeurteilung* in den strategischen Lärmkarten erfolgt aber nach einer „Gesamtbewertung“,⁷⁸ was eine *summative Bewertung* nahelegt⁷⁹. Die

⁷¹ Siehe Art. 174 II UA 2 EGV: „die den Erfordernissen des Umweltschutzes entsprechenden Harmonisierungsmaßnahmen“; siehe in diesem Zusammenhang auch Art. 176 EGV: „hindern die einzelnen Mitgliedstaaten nicht daran, verstärkte Schutzmaßnahmen zu behalten oder zu ergreifen“.

⁷² Anhang IV, Ziff. 1.

⁷³ Internet.

⁷⁴ Anhang IV, Ziff. 2.

⁷⁵ Anhang IV, Ziff. 3.

⁷⁶ Anhang IV, Ziff. 8.

⁷⁷ Koch, § 14 RN 8.

sambewertung“,⁷⁸ was eine *summative Bewertung* nahelegt⁷⁹. Die Ermittlung des Lärms erfolgt getrennt aus unterschiedlichen Quellen, die Beurteilung der Lärmbelastung dann unter Berücksichtigung der Einflüsse aller Quellen.⁸⁰ Insgesamt sieht die Richtlinie daher eine „Gesambewertung der ... Lärmbelastung“ in den Lärmkarten vor.⁸¹

Diese „Gesambewertung“ wird unterstützt durch andere amtssprachliche Fassungen, die gleichermaßen verbindlich wie die deutsche sind und für die Auslegung herangezogen werden können: „global assessment“, „évaluation globale“, „determinazione globale“, „algemene evaluatie“.⁸²

Diese Auslegung ist möglicherweise für die *deutsche Rechtsanwendung* von Belang, weil das Bundesverwaltungsgericht bisher die *summative Betrachtung* bis auf Einzelfälle ablehnt.⁸³ Daher könnte sich durch die Richtlinie eine vorsichtige Verschiebung der Rechtsprechungspraxis zur *summativen Betrachtung* ergeben, zumal es erste Ansätze hierzu bereits gibt.⁸⁴

Allerdings ist diese Aussage mit Vorsicht zu genießen, da die Richtlinie die Bestimmung der Lärmgrenzwerte weiterhin bei den Mitgliedstaaten belässt,⁸⁵ sodass es von daher in Deutschland für die Einhaltung der Grenzwerte bzw. in der Aktionsplanung bei der sektoralen Festlegung bleiben kann, ohne gegen die Richtlinie zu verstoßen.

Daher ist die obige „Gesambewertung“ wohl keine Feststellung der „Gesamtlärmbelastung“.⁸⁶ Denn eine *summative Bewertung* in der strategi-

⁷⁸ Wortlaut Art. 3 Buchst. r: „Gesambewertung der auf verschiedene Lärmquellen zurückzuführenden Lärmbelastung“.

⁷⁹ Hierzu neigt anscheinend auch Schmidt, UPR 2002, 330.

⁸⁰ Popp, 26.

⁸¹ Holm, 145, spricht auch von einer Gesamtbewertung unter Berücksichtigung der Einflüsse aller Quellen, will das aber anscheinend nicht als *summative Betrachtung* gewertet wissen, weil die Richtlinie eine die Lärmquellen übergreifende Gesamtermittlung der Lärmbelastung nicht fordere (wegen der nach Lärmquellen getrennten Ermittlung). Eine Summationswirkung gelte nur für gleichartige Lärmquellen (z. B. Straße-Straße, Schiene-Schiene, nicht aber: Straße-Schiene).

⁸² Art. 3 Buchst. r Richtlinie in der englischen, französischen, italienischen und niederländischen Fassung.

⁸³ Siehe hierzu Schulte, 200; vgl. Schmidt, UPR 2002, 330.

⁸⁴ Siehe Halama/Stürer, 140 unter Verweis auf den 7. Senat des BVerwG.

⁸⁵ Vgl. Art. 3 Buchst. s.

⁸⁶ So sehen auch VCD – Irmer, 9 und VCD – Philipp-Gerlach, 20 keinen Fortschritt durch die Richtlinie hin zu einer Gesamtlärmbelastung.

schen Lärmkartierung nutzt nichts, wenn sie auf die Aktionsplanung keinen Einfluss hat.

Ferner ist auch die bisherige Aktionsplanung (Lärminderungsplanung) in Deutschland lärmquellenübergreifend⁸⁷ bzw. kennt einen „Gesamtkonfliktplan“⁸⁸, ohne dass dies bisher zu einer summativen Betrachtung geführt hätte (für die Auslegung auf europäischer Ebene ist diese nationale Praxis aber ohne unmittelbare Bedeutung).

3) Die wichtigste Frage ist, ob die strategische Lärmkartierung nach dem Willen der Richtlinie *flächendeckend* stattfinden muss.⁸⁹ Das ist vor allem eine logistische, personelle und finanzielle Frage.

Da die Lärmkarten der Vorbereitung der Aktionspläne dienen, könnte es dementsprechend auch nur notwendig sein, Lärmkarten nur für Aktionsplangebiete zu erstellen. Diesen Ansatz verfolgt die Richtlinie aber nicht, da erst mit den – weiträumigen – Lärmkartierungen die Aktionsplangebiete sichtbar werden.

Dennoch spricht der eingegrenzte Geltungsbereich der Richtlinie gegen eine flächendeckende Kartierung (Art. 2 I Richtlinie: bestimmte schutzwürdige Gebiete).⁹⁰ Dies bedeutet, dass z. B. in einem Ballungsraum nicht jede Straße kartiert werden muss, sondern es vorrangig um die Kartierung der Hauptlärmgebiete in den Ballungsräumen geht (in erster Linie entlang deren Hauptverkehrswegen).⁹¹

Denn die Richtlinie spricht von Karten „*in einem bestimmten Gebiet*“⁹², was nicht nur das Gebiet „Ballungsraum“, sondern vor allem bestimmte „lärmempfindliche Gebiete“⁹³ im Ballungsraum meint.⁹⁴

⁸⁷ Heinrichs, Lärmbekämpfung, 212.

⁸⁸ Als Zusammenfassung der Einzelkonflikte; siehe Rothe/Korndörfer, 11.

⁸⁹ Diese Frage stellt Schmidt, UPR 2002, 329.

⁹⁰ So Schmidt, UPR 2002, 330.

⁹¹ Siehe Feldmann/Scholz, 3.

⁹² Art. 3 Buchst. r und Anhang IV Ziff. 1 Spiegelstrich 3 und auch 4.

⁹³ Siehe Art. 2 I a. E.

⁹⁴ So sieht auch Holm, 145 den Zweck der Kartierung vorrangig darin, die besonders belasteten Gebiete („hot spots“) für die Aktionsplanung herauszufinden, was also gegen eine flächendeckende Kartierung spricht.

Allerdings spricht Art. 2 I nur davon, dass „insbesondere“ diese Gebiete gemeint sind.

Zudem setzt die Bestimmung des „lärmempfindlichen Gebiets“ voraus, dass vorher eine entsprechende Lärmermittlung stattgefunden hat, was bereits Teil der Kartierung im Sinne der Richtlinie ist. Deshalb kann die Lärmkartierung z. B. auch reine Wohnstraßen erfassen.⁹⁵ Zudem geht es der Richtlinie auch um den Schutz bzw. Erhalt bisher ruhiger Gebiete,⁹⁶ was zumindest für eine weiträumige Lärmkartierung spricht.

Auch wenn die Lärmkartierung also nur bestimmte lärmempfindliche Gebiete umfasst, so können das in einem Ballungsraum ggf. alle Gebiete sein.

Insofern birgt die Richtlinie ein Risiko großer Planungsanstrengungen und hoher Kosten.

VIII) Artikel 8: Aktionspläne

1) Art. 8 *verpflichtet* die Mitgliedstaaten zu sog. *Aktionsplänen*, und zwar bis zum 18.07.2008 bzw. bis zum 18.07.2013 (zu diesem Fristunterschied s. o. bei Artikel 7).

Aktionspläne sind Pläne „zur Regelung von Lärmproblemen und Lärmauswirkungen, erforderlichenfalls einschließlich der Lärminderung“.⁹⁷

Diese Pläne sind also Lärminderungsplanung.

Sie werden erstellt für die Ballungsräume und für die Orte in der Nähe der Hauptverkehrsstrecken.⁹⁸ Letzteres ist eine wichtige Festlegung, da damit

⁹⁵ Bedenken hiergegen offenbar Feldmann/Scholz, 3.

⁹⁶ Siehe Art. 8 I b und Art. 2 I.

⁹⁷ Art. 3 Buchst. t.

⁹⁸ Art. 8 I a und b, Art. 8 II.

die Aktionsplanung auch für kleinere Orte als Ballungsorte erfolgt, wenn diese an einem entsprechenden Hauptverkehrsstrang liegen.⁹⁹

Außerdem soll es auch Ziel der Aktionspläne für die Ballungsräume sein, ruhige Gebiete gegen eine Lärmzunahme zu schützen.¹⁰⁰

Diese Pläne werden aus den strategischen Lärmkarten entwickelt.¹⁰¹ In ihnen werden die Lärmprobleme und Lärmauswirkungen benannt und vor allem Maßnahmen gegen den Lärm ausgearbeitet. Das beinhaltet nicht nur nachträglichen Lärmschutz, sondern auch vorbeugenden Lärmschutz (sog. akustische Planung¹⁰²).

2) Konkrete Vorgaben hierzu setzt *Anhang V* der Richtlinie.

So muss der Aktionsplan insbesondere zahlreiche Daten aus den strategischen Lärmkarten übernehmen, die zuständige Behörde bestimmen, Maßnahmen zur Lärminderung nennen, eine langfristige Strategie vorstellen und z. B. auch eine Kosten-Nutzen-Analyse enthalten.¹⁰³

Interessant ist vor allem, dass die Maßnahmen zur Lärmbekämpfung grundsätzlich nicht aus dem Aktionsplan unmittelbar heraus erfolgen, sondern von den zuständigen Behörden per separaten *Anordnungen/Maßnahmen* (aufgrund Gesetzes) *oder über andere Planungsinstrumente* durchgesetzt werden. Der Aktionsplan benennt also nur Maßnahmen, die dann z. B. in anderen Planungsverfahren beplant und festgesetzt werden (Verkehrsplanung, Raumordnung).¹⁰⁴

Zudem gestattet Anhang V der EU-Kommission, unter gewissen Voraussetzungen *„Leitlinien* mit weiteren Anleitungen zu den Aktionsplänen“

⁹⁹ Kleinere Orte fallen damit nicht von vornherein aus dem Regelungsbereich der Richtlinie heraus. Siehe auch Anhang VI Ziff. 2.2 und 2.7 a. E.: „Dörfer“.

¹⁰⁰ Art. 8 I b; siehe auch Anhang V Ziff. 1 Spiegelstrich 9.

¹⁰¹ Das ist für die derzeitige Lärminderungsplanung in Deutschland nicht selbstverständlich: Die Mehrheit der – zur Zeit noch allein vom nationalen Recht bestimmten – Lärmkartierung wird – mit Ausnahme des motorisierten Autoverkehrs (der freilich aber auch das Hauptanwendungsfeld ist) – in der konzeptionellen Planungsphase nicht mehr verwendet; vgl. Heinrichs, Lärmbekämpfung, 211.

¹⁰² Art. 3 Buchst. u.

¹⁰³ Anhang V, Ziff. 1 Spiegelstrich 11.

¹⁰⁴ Anhang V, Ziff. 2.

auszuarbeiten.¹⁰⁵ Im Anhang der Richtlinie findet sich damit eine Ermächtigung für die Kommission, weitere Details festzulegen. Das kann im Extremfall bedeuten, dass die Kommission den Planungsträgern mit ihren Leitlinien Vorgaben macht, die ihren Spielraum weiter einschränken. Dieser Ansatz ist zentralistisch und könnte sich als trojanisches Pferd für die Planungsträger (insbesondere die Gemeinden) erweisen: Denn er hat das Potential, in einer Weise in das nationale Gefüge der Mitgliedstaaten (kommunale Selbstverwaltung) einzugreifen, die mit dem Subsidiaritätsprinzip des Art. 5 II EGV nicht mehr vereinbar ist, wenn zu viele Detailregelungen nicht mehr vor Ort, sondern von der Kommission bestimmt werden.

Auch bezüglich der strategischen Lärmkarten ist eine Leitlinienermächtigung der Kommission vorgesehen.¹⁰⁶ Allerdings sind dort die Auswirkungen m. E. weniger gravierend, weil es bei den Lärmkarten um die Regelung „passiver“ Bereiche geht, die Kommission dagegen mit Leitlinien zu den Aktionsplänen „aktive“ Regelungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten berührt.

3) Insgesamt stehen *die zu treffenden Maßnahmen* jedoch im (pflichtgemäßen) *Ermessen* der zuständigen Behörden (Art. 8 I UA 2), sodass die konkrete Lärmbekämpfung (die konkreten Maßnahmen) von den Mitgliedstaaten bestimmt wird.¹⁰⁷ Eine Pflicht besteht also nur zur Aktionsplanung als solcher, der Inhalt und auch der Umfang der Aktionsplanung bleiben im Ermessen der Mitgliedstaaten.

Das gilt umso mehr, als die Bestimmung der *Lärmgrenzwerte* bei den Mitgliedstaaten verbleibt und die Aktionsmaßnahmen sich an der Überschreitung dieser nationalen Grenzwerte (oder Richtwerte) orientieren sollen.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Anhang V, Ziff. 4.

¹⁰⁶ Anhang IV, Ziff. 9.

¹⁰⁷ Siehe auch Schulze-Fielitz/Berger, 392 (für das bisher allein national bestimmte Recht): Bei der Lärminderungsplanung besteht Planungsermessen.

¹⁰⁸ Siehe Art. 8 I UA 2, Art. 8 II und Schmidt, UPR 2002, 331.

Da beim Ermessen eine *Abwägung* unterschiedlicher Gesichtspunkte vorzunehmen ist und es u. a. auch im pflichtgemäßen Ermessen stehen kann, wegen hoher bzw. unverhältnismäßiger Kosten Aktionsplanmaßnahmen nicht durchzuführen, ist es möglich, dass künftige Aktionspläne eher bescheidene Maßnahmen zur Lärmbekämpfung enthalten werden, ohne damit ohne weiteres gegen Gemeinschaftsrecht („effet utile“) zu verstoßen. Denn der Anwendungsbereich der Richtlinie zielt *nicht auf eine Harmonisierung der national bestehenden Regelungen über die Lärmvorsorge*.¹⁰⁹ Insofern bleibt die Lärminderungsplanung auch „thematisch offen“¹¹⁰.

Der Wortlaut des Art. 8 I und das Ermessen der Mitgliedstaaten führen nicht zuletzt auch dazu, dass die *Aktionsplanung nicht flächendeckend* erfolgen muss.¹¹¹ Den Mitgliedstaaten bleibt ein Freiraum, welche (Problem-)Gebiete konkret einer Aktions- bzw. Lärminderungsplanung unterzogen werden. Das ist von Bedeutung für die finanzielle Belastung der Gemeinden als primären Planungsträgern.

IX) Vorwirkung

Die Fristen in Art. 7 und Art. 8 werden dafür sorgen, dass die Richtlinie ähnliche Wirkungen wie die sog. Vorwirkung¹¹² entfaltet.

Vorwirkung heißt, dass eine Richtlinie bereits *vor* Ablauf ihrer Umsetzungsfrist rechtliche *Wirkung* entfaltet, indem ein Mitgliedstaat in der „festgesetzten Umsetzungsfrist keine Vorschriften erlassen darf, die geeignet sind, die Erreichung des in der Richtlinie vorgeschriebenen Zieles ernstlich in Frage zu stellen“.¹¹³

Die der Vorwirkung ähnlichen Folgen ergeben sich hier daraus, dass die Mitgliedstaaten schon jetzt mit der entsprechenden Planung anfangen soll-

¹⁰⁹ Holm, 144; siehe auch Schmidt, UPR 2002, 330: Keine Vereinheitlichung der Grenzwerte, sondern der Lärmindizes und Bewertungsmethoden.

¹¹⁰ Schulze-Fielitz, ZUR, 191.

¹¹¹ In diese Richtung auch Irmer, 179, und Feldmann/Scholz, 3.

¹¹² Zur Vorwirkung von Richtlinien: Schliesky, 631 ff.

¹¹³ Siehe EuGH Rs. C-129/96 (Inter-Environment), Slg. 1997, S. I-7411, 7451.

ten, um die Fristen einzuhalten. Planungen gegen den Willen der Richtlinie empfehlen sich nicht mehr.

X) Artikel 8 VII und Artikel 9 (Öffentlichkeitsbeteiligung)

Eine besondere Sprengkraft beinhalten Art. 8 VII und Art. 9.

1) Art. 9 sieht die *detaillierte Information der Öffentlichkeit* über die strategischen Lärmkarten und die Aktionspläne vor.

Die Öffentlichkeit ist definiert als „eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen sowie gemäß den nationalen Rechtsvorschriften oder Gepflogenheiten die Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen dieser Personen“.¹¹⁴

In dieser unscheinbar daherkommenden Vorschrift könnte eine Kraft stecken, die trotz des Ermessens der Behörden zur Lärmbekämpfung und trotz fehlender direkter Anordnungen durch die Richtlinie zu stärkeren Maßnahmen gegen den Lärm (und damit auch einer Kostenlawine) führt.

Denn mit der Information der Öffentlichkeit über die tatsächliche Lärmsituation könnte der *Druck* steigen, entsprechende Lärminderungsmaßnahmen zu ergreifen, die ohne die Öffentlichkeitsinformation nicht ergriffen würden.¹¹⁵

Nicht ohne Grund halten viele deutsche Gemeinden die Ergebnisse von Lärmerhebungen unter Verschluss.¹¹⁶

Dieser Weg der Öffentlichkeitsbeteiligung bzw. -information, den die Richtlinie geht, ist an sich ein *Mittel klassischer Rechtsdurchsetzung* durch den Staat. Denn um sein Recht durchzusetzen, hat der Staat entweder die Möglichkeit, umfassende Kontrollen einzuführen oder seinen Bürgern Mittel an die Hand zu geben (z. B. Informationen und Klagemöglichkeiten), welche die Bürger wahrnehmen und damit praktisch selbst die Kon-

¹¹⁴ Art. 3 Buchst. v.

¹¹⁵ Siehe auch Schmidt, UPR 2002, 328.

¹¹⁶ Schmidt, UPR 2002, 328.

trolle ausüben, ohne dass der Staat einen großen Kontrollapparat benötigt. Diesen Weg verfolgt im Prinzip die Richtlinie, indem sie erwartet, dass durch die Information der Öffentlichkeit die Durchsetzung der Richtlinie (Lärmbekämpfung) verbessert wird.

Problematisch dabei ist aber, dass die Richtlinie nach ihrem Wortlaut die zu treffenden Maßnahmen bei den Mitgliedstaaten belassen will, diesen jedoch faktisch erheblicher Entscheidungsspielraum genommen werden könnte. Das dient zwar der Durchsetzung der Richtlinie, nicht aber der Machtbalance zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten.

Die Information der Öffentlichkeit in Art. 9 ist als *subjektives öffentliches Recht* ausgestaltet und begründet damit ein Klagerecht des Einzelnen auf Information. Denn Art. 9 verweist auf die Umweltinformationsrichtlinie¹¹⁷. Diese setzt in Deutschland das Umweltinformationsgesetz (UIG) um. § 4 I 1 UIG normiert einen Anspruch auf Zugang zu den entsprechenden Informationen, ist also ein subjektives öffentliches Recht.¹¹⁸

2) Art. 8 VII verlangt die (rechtzeitige und effektive) *Beteiligung der Öffentlichkeit an der Erarbeitung der Aktionspläne*.¹¹⁹

Die Öffentlichkeit ist anzuhören, sie muss mitwirken können, die Ergebnisse der Mitwirkung müssen berücksichtigt werden und sie muss über die dann getroffenen behördlichen Entscheidungen unterrichtet werden.

Auf den ersten Blick scheint eine starke Beteiligung der Öffentlichkeit lobenswert, da sie der Demokratisierung von Planungsverfahren zu dienen scheint.

In der Praxis ist das Gegenteil der Fall, der Demokratie wird geschadet.

Denn im Gegensatz zu einer Beteiligung von Betroffenen führt die Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit dazu, dass sich Interessen- und Verbändevertreter zu Wort melden und mit ihrer institutionalisierten Einflussnahme insbesondere bei kommunalen Planungen die Stellung des *Ge-*

¹¹⁷ Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt (ABl. L 158 vom 23.6.1990, S. 56).

¹¹⁸ Siehe auch Turiaux, § 4 RN 1, 4, 6, 15 ff.

¹¹⁹ Siehe auch Falke, 430.

meinderates als gewähltem Beschlussorgan und Vertretung der gesamten Öffentlichkeit schwächen.¹²⁰ Die scheinbar demokratische Beteiligung der Öffentlichkeit führt damit in der Rechtspraxis zu der Gefahr, dass Interessen der Allgemeinheit (gebündelt im Gemeinderat) einzelnen Gruppen oder Verbänden (Beteiligung der Öffentlichkeit) überlassen werden.¹²¹

Diese Gefahr fördert die Richtlinie noch, weil ihre Definition von „Öffentlichkeit“¹²² ausdrücklich auch Vereinigungen, Organisationen und Gruppen umfasst, also Vertreter von Partikularinteressen.¹²³

Die Gefahr der institutionalisierten Einflussnahme durch Interessenvertreter ist nicht abstrakt: In Stuttgart z. B. wurde bereits Lärminderung an einem sog. Runden Tisch geplant, an dem auch entsprechende Interessenvertreter Platz nahmen. In Dresden wird eher versucht, die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Lärminderungsplanung derjenigen der Bauleitplanung anzunähern,¹²⁴ also einem Verfahren in Anlehnung an § 3 BauGB.

Da die Beteiligung der Öffentlichkeit somit kein Element demokratischer Mitbestimmung ist, ist sie auch nicht so wesentlich, dass ihre Ergebnisse ein konstitutives Element für die Wirksamkeit der Aktionspläne sind.¹²⁵ Die Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung sind nur zu berücksichtigen. Wirksamkeitserfordernis ist nur die Beteiligung der Öffentlichkeit im allgemeinen.

Insgesamt gibt es daher auch *kein subjektives Recht auf Öffentlichkeitsbeteiligung* (anders bei Art. 9, s. o.).

Diese Aussage ist allerdings mit Vorsicht zu genießen. Denn das europäische Recht bzw. der EuGH nimmt in systematisch anderer Weise und schneller ein subjektives öffentliches Recht an als dies im deutschen Recht

¹²⁰ Zur demokratischen Repräsentation der Gemeindebürger durch den Gemeinderat und seine Mitglieder siehe Koonert, 113, 114.

¹²¹ Zu diesem allgemeinen Problem: Papier, Hans-Jürgen, FAZ vom 15.04.2003, S. 13; siehe auch Rau, Johannes, FAZ vom 28.06.2003, S. 2.

¹²² Art. 3 Buchst. v.

¹²³ Selbst wenn die Richtlinie hiermit nur solche Personenvereinigungen wie z. B. – in Deutschland – die OHG oder KG meint, so sind Interessenverbände (in der Regel eingetragene Vereine) über die juristische Person mitumfasst.

¹²⁴ Siehe Rothe/Korndörfer, 11.

¹²⁵ Hierzu neigt auch Holm, 147 (mit anderer Begründung: keine ordnungsrechtliche Wirkung der Aktionspläne).

der Fall ist.¹²⁶ Anders als im deutschen Verwaltungsrecht mit seiner (in gewisser Weise willkürlichen) Schutznorm- oder Drittschutztheorie¹²⁷ steht der EuGH auf dem – für die Rechtssicherheit klareren – Standpunkt, dass individuelle Rechte bereits begründet sind, wenn Individualbelange – speziell im Umweltbereich die menschliche Gesundheit oder Volksgesundheit – *genannt* sind.¹²⁸ Der EuGH geht somit einen Mittelweg zwischen „Popularklage“ (zu weite Möglichkeit) und „Betroffenenklage“ (zu enge Möglichkeit) und wählt die „*Interessentenklage*“, d. h. das „individuelle Klagerecht im Gemeinschaftsrecht setzt ein Interesse des Klägers an der Einhaltung der jeweiligen Vorschrift voraus“.¹²⁹

Dieser Unterschied zum deutschen Recht ist von Bedeutung, da das europäische dem nationalen Recht vorgeht.¹³⁰

Dennoch geht auch der EuGH nur so weit, dass subjektive Rechte bestehen, „wenn die mangelnde Befolgung der durch diese Richtlinie vorgeschriebenen Maßnahmen die Gesundheit von Menschen gefährden könnte, die Betroffenen die Möglichkeit haben müssen, sich auf zwingende Vorschriften zu berufen, um ihre Rechte geltend machen zu können“.¹³¹

Da die Beteiligung der Öffentlichkeit aber nicht unmittelbar dem Gesundheitsschutz dient, weil ihr Unterlassen keine Gesundheitsgefährdungen hervorruft, handelt es sich nicht um eine zwingende Vorschrift zum Schutz des Einzelnen.

Darüber hinaus ist auch die Beteiligung als solche (Stichwort: Recht auf Beteiligung bzw. Mitwirkung, also nicht Recht auf Gesundheit) vom Ansatz her nicht auf den Einzelnen bezogen, sondern nur auf die allgemeine

¹²⁶ Siehe Pernice, 334, unter Verweis auf EuGH Rs. C-131/88 (Grundwasser), Slg. 1991, I-825, 867. Siehe auch Lübbe-Wolff – Wegener, 151 und 155.

¹²⁷ Kritisch zur Schutznormtheorie (insbesondere mit Blick auf das Umweltschutzrecht) auch: Lübbe-Wolff – Wegener, 148. Nach der Schutznormtheorie „begründen nur diejenigen Normen Individualrechte, die nach dem objektivierten Willen des Gesetzgebers und ihrem durch Auslegung ermittelten Inhalt nicht allein dem Interesse der Allgemeinheit, sondern auch dem Schutz des einzelnen zu dienen bestimmt sind“, siehe bei Lübbe-Wolff – Wegener, 148.

¹²⁸ Vgl. Pernice, 339 unter Verweis auf EuGH Rs. C-58/89 (Oberflächenwasser), Slg. 1991, I-4984, 5023.

¹²⁹ Lübbe-Wolff – Wegener, 163. Sehr kritisch hierzu Schmidt-Aßmann – Breuer, 578 f.

¹³⁰ Siehe speziell für das europäische Umweltrecht Lübbe-Wolff – Wegener, 158 (mit dem Hinweis auf die Rechtsprechung des EuGH): „Die Frage nach der subjektivrechtlichen, klagerechtsbegründenden Qualität einer Norm des europäischen Umweltrechts bestimmt sich im Ergebnis nach Gemeinschaftsrecht“.

¹³¹ EuGH Rs. C-58/89 (Oberflächenwasser), Slg. 1991, I-4984, 5023.

Öffentlichkeit. Das folgt umso mehr aufgrund der o. g. Gründe aus dem Demokratieprinzip, das auch die EG als Teil der EU teilt.¹³²

XI) Ausarbeitungszeitraum zwischen Lärmkarten und Aktionsplänen

Zwischen der Ausarbeitung der strategischen Lärmkarten und der Aktionspläne liegt gemäß den Vorgaben der Richtlinie nur ein gutes Jahr. Das ist eine kurze Phase, die insbesondere der Information und Beteiligung der Öffentlichkeit nicht dient.¹³³ Das gilt umso mehr, als die Richtlinie „angemessene Fristen mit einer ausreichenden Zeitspanne für jede Phase der Mitwirkung der Öffentlichkeit“¹³⁴ vorsieht. Daher ist es ratsam, dass die strategischen Lärmkarten bereits vor dem Fristablauf für die Lärmkarten ausgearbeitet sind bzw. die Planungen für die Aktionspläne *parallel* zu der Arbeit an den Lärmkarten stattfinden. Allerdings entsteht im letzteren Fall dann das Problem, dass die Öffentlichkeit an der Erarbeitung der Aktionspläne beteiligt wird, ohne dass ihr die strategischen Lärmkarten schon zugänglich sind. Im ersteren Fall kann dagegen die Ausarbeitungsfrist für die strategische Lärmkarte nicht voll ausgeschöpft werden.

Die mehrjährigen Übergangsfristen der Richtlinie sind daher insgesamt relativ zu sehen. Es empfiehlt sich für die Gemeinden, frühzeitig (= jetzt) mit der Planung zu beginnen, um nicht bei Fristablauf noch nicht alle Lärmkarten und Aktionspläne erstellt zu haben und damit ein Vertragsverletzungsverfahren¹³⁵ wegen Nichtumsetzung der Richtlinie zu riskieren.¹³⁶ Außerdem können so die Planungskosten über mehrere Jahre gestreckt werden.

¹³² Art. 6 I und 1 III EUV.

¹³³ Siehe Rothe/Korndörfer, 12.

¹³⁴ Art. 8 VII 2.

¹³⁵ Art. 226, 227 EGV.

¹³⁶ Hier kommt neben dem Effet Utile des Europarechts und der nationalen Gesetzes- und Rechtsbindung (Art. 20 III GG) der Gemeinden auch das Stichwort bundesfreundlichen Verhaltens hinzu. Zu diesen Begriffen: Jarass/Pieroth, Art. 20 RN 38 (Bindung an Gesetz und Recht) und Art. 20 RN 20, 21 (bundesfreundliches Verhalten; Anmerkung am Rande: Es ist strittig, ob dieser Grundsatz für die Gemeinden gilt; er ist im übrigen mit großer Zurückhaltung anzuwenden).

Vierter Teil: Umsetzung der Richtlinie in das deutsche Recht

A) Die Richtlinie ist bis zum 18.07.2004 in nationales Recht umzusetzen.¹³⁷

Der mitgliedstaatliche Vollzug erfolgt in Ausübung nationaler – gemeinschaftsrechtlich determinierter – Staatsgewalt.¹³⁸

B) Dabei wird die Richtlinie *nicht unmittelbar anwendbar*, wenn ein Mitgliedstaat sie nicht fristgemäß umsetzt.

Eine Richtlinie ist unmittelbar anwendbar, wenn Vorschriften der Richtlinie eine so klare und eindeutige Fassung haben, dass sie hinreichend genau und unbedingt sind, Rechte Einzelner ohne Zwischenschritt zu begründen.¹³⁹

Die Vorgaben der Richtlinie bedürfen hier jedoch zunächst noch nationaler Zusatzschritte. Zudem sieht die Richtlinie keine einklagbaren Ansprüche Betroffener vor,¹⁴⁰ weil sie von ihrem Ansatz her (*Lärmkartierung*, *Aktionsplanung*) keine Rechte Einzelner begründen will und daher auch keine hinreichend genauen Vorschriften hierzu enthält bzw. enthalten kann. Selbst das in Art. 9 enthaltene Recht ist nicht unmittelbar anwendbar und einklagbar, da Art. 9 noch nicht hinreichend genau ist, es also noch nationaler Zusatzschritte bedarf.

Die Richtlinie ist insofern also eine klassische Richtlinie.¹⁴¹

¹³⁷ Art. 14 I 1.

¹³⁸ Siehe Frenz, RN 776. Interessant in diesem Zusammenhang Lübke-Wolff – Krämer, 7 ff.: „Defizite im Vollzug des EG-Umweltrechts und ihre Ursachen“.

¹³⁹ Zur unmittelbaren Anwendbarkeit von Richtlinien z. B.: EuGH Rs. 148/78 (Ratti), Slg. 1979, S. 1629, 1642; EuGH Rs. 8/81 (Becker), Slg. 1982, S. 53, 71.

¹⁴⁰ Vgl. Holm, 147: Keine einklagbaren Ansprüche aus den Aktionsplänen; siehe in diesem Zusammenhang für das nationale Recht auch Jarass, § 47a RN 10 i. V. m. § 47 RN 22: Der Lärminderungsplan sieht keine Bindung für den Bürger vor, also kann er ihn auch nicht angreifen.

¹⁴¹ Vgl. Art. 249 III EGV.

Um die Funktionsfähigkeit bzw. die praktische Wirksamkeit oder Durchsetzung (effet utile) des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten,¹⁴² bleibt bei einer Nichtumsetzung der Richtlinie das Vertragsverletzungsverfahren.¹⁴³ Eventuell besteht daneben die Möglichkeit eines gemeinschaftsrechtlichen Schadensersatzanspruchs bei Verletzung des Art. 9.¹⁴⁴

C) Grundlage der nationalen Umsetzung

Die von der EG zur Lärmbekämpfung erlassenen Rechtsakte werden durch das BImSchG und seine Verordnungen und die übrigen immissions-schützenden Regelungen in das deutsche Recht umgesetzt.¹⁴⁵ Das BImSchG hat insbesondere zum Ziel, den Menschen vor schädlichen Umwelteinwirkungen zu schützen und dem Entstehen derartiger Einwirkungen vorzubeugen (§ 1 BImSchG).¹⁴⁶ Es handelt sich vorrangig um sog. medialen Umweltschutz.¹⁴⁷

I Seit 1990 existiert im deutschen Recht (unabhängig von Vorgaben des Unionsrechts) § 47a BImSchG.¹⁴⁸ § 47a BImSchG sieht bereits die Pflicht zu strategischen Lärmkarten in § 47a I (sog. Schallimmissionspläne, SIP, oder *Lärmkataster*¹⁴⁹) und Aktionsplänen in § 47a II (sog. *Lärmminde-rungspläne*, LMP) vor.

¹⁴² Vgl. zu diesem vom EuGH eingeführten und geprägten Begriff z. B. Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, RN 158, 537.

¹⁴³ Art. 226, 227 EGV: In den Fällen der Nichtumsetzung von EG-Recht leitet dieses Verfahren in der Regel und regelmäßig die Kommission ein.

¹⁴⁴ Siehe EuGH Verb. Rs. C-6 und C-9/90 (Francovich), Slg. 1991, S. I-5357 ff., insbesondere S. 5415 (Voraussetzungen des Schadensersatzanspruchs): „Erstens muss das durch die Richtlinie vorgeschriebene Ziel die Verleihung von Rechten an einzelne beinhalten. Zweitens muss der Inhalt dieser Rechte auf der Grundlage der Richtlinie bestimmt werden können. Drittens muss ein Kausalzusammenhang zwischen dem Verstoß gegen die dem Staat auferlegte Verpflichtung und dem den Geschädigten entstandenen Schaden bestehen.“

¹⁴⁵ Storm, 110. Das BImSchG ist konkurrierende Gesetzgebung, siehe Art. 74 I Nr. 24 GG.

¹⁴⁶ Storm, 111.

¹⁴⁷ Siehe Schmidt-Aßmann – Breuer, 570 und 485, 486, 488.

¹⁴⁸ Zu den Gesetzesbegründungen siehe Feldhaus, § 47a, S. 1 ff.

¹⁴⁹ Bei den Begriffen ist genaugenommen zu unterscheiden zwischen Vorprüfung (wesentliche Geräuschquellen in schutzwürdigen Gebieten), Schallimmissionsplänen (getrennte Ermittlung der Beurteilungspegel verschiedenartiger Geräuschquellen), Lärmempfindlichkeitsplänen (Immissionsempfindlichkeit von Gebieten nach Bebauungsplanung/bebauungsplanerischen Begriffen) und Konfliktplänen (Konfliktgebiete durch Überschreitung von Grenzwerten für die einzelnen Lärmquellen); siehe VCD – Janssen, 37. Das sog. Lärmkataster ist eine andere Bezeichnung für den SIP, die beide m. E. auch

Diese Institute müssen also nicht neu eingeführt werden und stimmen zu großen Teilen mit der Richtlinie überein.¹⁵⁰

Insbesondere der Aktionsplan und der Lärminderungsplan verfolgen die selben Ziele: Beide sollen Maßnahmen für die Lärmbekämpfung in besonders schutzwürdigen Gebieten festlegen. Ebenso wie der Aktionsplan enthält der Lärminderungsplan die Ergebnisse der Lärmermittlung und ein Maßnahmenkonzept zur Lärmbekämpfung.¹⁵¹

Es gibt im deutschen Recht also schon einen Ansatz zum flächen- oder gebietsbezogenen oder lärmquellenübergreifenden¹⁵² Lärmschutz; dabei ist der Lärminderungsplan des § 47a BImSchG grundsätzlich das Gegenstück zum Luftreinhalteplan des § 47 BImSchG.¹⁵³

II) Allgemein wird die Umsetzung der Richtlinie aber dadurch erschwert, dass die deutsche *Umweltlärmgesetzgebung zersplittert* ist.¹⁵⁴ (Es handelt sich aber um eine Zersplitterung mit Systematik.¹⁵⁵)

So ist die Ermittlung und Beurteilung von Lärm z. B. in folgenden Normen (Normen im weitesten Sinn) geregelt:¹⁵⁶

- Straßenverkehr: 16. BImSchV (Verkehrslärmschutzverordnung) i. V. m. RLS-90;
- Schienenverkehr (ohne Rangierbahnhöfe) und Stadtbahnen: 16. BImSchV i. V. m. Schall 03;
- Rangierbahnhöfe: 16. BImSchV i. V. m. Akustik 04;
- Wasserverkehr: DIN 18005, Teil 1;

als Oberbegriff für die o. g. Unterscheidungen verwandt werden können; siehe auch Holm, 148. Die strategische Lärmkarte i. S. d. Richtlinie ist alles zusammen.

¹⁵⁰ Schmidt, UPR 2002, 332.

¹⁵¹ Schmidt, UPR 2002, 331 & 332.

¹⁵² Heinrichs, Lärmbekämpfung, 212.

¹⁵³ Siehe Jarass, § 47a RN 1.

¹⁵⁴ So Irmer, 180: „Das erschwert die Umsetzung der Richtlinie, deren Ziel eine einheitliche Behandlung aller Lärmquellen nach gleichen Kriterien anstrebt, enorm.“

¹⁵⁵ Siehe Schmidt-Abmann – Breuer, 485, aber auch 505.

¹⁵⁶ Siehe SMUL, Leitfaden, 71.

- Flugverkehr (Verkehrsflughäfen, Landeplätze): Fluglärmsgesetz, DIN 45643;
- Gewerbe- und Industrieanlagen: TA Lärm;
- Schießstände für Handfeuerwaffen (kleinkalibrige Waffen): TA Lärm i. V. m. VDI 3745, Blatt 1, Mai 1993;
- militärische Anlagen (großkalibrige Waffen): Richtlinie des BMV;
- Sportanlagen: 18. BImSchV;
- Freizeitanlagen: Freizeitlärmrichtlinie – Anhang B der Musterverwaltungsvorschrift des LAI zur Ermittlung, Beurteilung und Verminderung von Geräuschemissionen, Mai 1995.

Dies sind nicht nur separate Vorschriften mit unterschiedlichen Zuständigkeiten¹⁵⁷, sondern auch unterschiedliche rechtliche Level, unterschiedliche Kenngrößen, unterschiedliche Qualitätskriterien (Grenzwerte, Richtwerte usw.) und unterschiedliche vorgeschriebene Maßnahmen.¹⁵⁸ So variieren z. B. die Immissionswerte zu den einzelnen Geräuschquellengruppen zwischen 35 und 65 dB in über 60 Konstellationen.¹⁵⁹

Weiter gilt z. B. die 16. BImSchV nur beim Bau oder der wesentlichen Änderung von Straßen oder Schienenwegen.¹⁶⁰

D) Bereits erfüllte Anforderungen

I) Musterverwaltungsvorschrift

Über § 47a BImSchG sind viele Anforderungen der Richtlinie erfüllt, insbesondere die *technischen Voraussetzungen*.

1) Umgestellt werden müssen allerdings die bisherigen Lärmermittlungsmethoden auf die Vorgaben der Richtlinie.¹⁶¹

¹⁵⁷ Siehe Schulze-Fielitz/Berger, 397; siehe Schmidt, UPR 1995, 383: „...weil z. B. für Maßnahmen gegen den Gewerbelärm andere Behörden zuständig sind als für Maßnahmen gegen den Straßenverkehrslärm“.

¹⁵⁸ Irmer, 180.

¹⁵⁹ Siehe die „Tabelle der Immissionswerte in dB (A) für die Geräuschquellen“ bei SMUL, Leitfaden, 35.

¹⁶⁰ Siehe § 43 I 1 Nr. 1 i. V. m. § 41 BImSchG.

¹⁶¹ Siehe Art. 5 und 6.

„Die technisch/administrativ augenfälligste Änderung liegt in der Verwendung der einheitlichen Belastungsindizes L-den und L-night für Lärmkarten anstelle der bisher verwendeten, für die einzelnen Lärmquellen unterschiedlichen Kenngrößen.“¹⁶² So muss z. B. der Index L-den in die TA Lärm eingeführt werden.¹⁶³

Diese Änderungen können einen Schritt weg von der uneinheitlichen Berücksichtigung von Mehrfachlärmbelastungen¹⁶⁴ führen, und sie können dazu beitragen, dass z. B. die für den Verkehrslärmschutz geltenden Beurteilungswerte besser aufeinander abgestimmt werden.¹⁶⁵

2) Weitere technische Vorgaben der Richtlinie werden im wesentlichen durch entsprechende detaillierte *Verwaltungsvorschriften* der Länder zu § 47a BImSchG umgesetzt.¹⁶⁶ Beispielgebend hierfür ist die „Muster-Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des § 47a BImSchG – Aufstellung von Lärminderungsplänen“ des Länderausschusses für Immissionschutz (LAI) von 1992.¹⁶⁷ Diese Musterverwaltungsvorschrift ist die Grundlage für die praktische Anwendung der Lärminderungsplanung.¹⁶⁸

3) Dabei stellt sich die Frage, ob Verwaltungsvorschriften ausreichen, das Gemeinschaftsrecht effektiv um- und durchzusetzen (effet utile).

Bei der *Umsetzung* einer Richtlinie hat jeder Mitgliedstaat die Richtlinie in einer Weise durchzuführen, „die den Erfordernissen der Eindeutigkeit und Bestimmtheit des Rechtszustands voll gerecht wird, auf den die jeweilige Richtlinie im Interesse der in den anderen Mitgliedstaaten ansässigen Wirtschaftsteilnehmer abzielt. Eine *bloße Verwaltungspraxis*, welche die Verwaltung naturgemäß beliebig ändern kann und die nur unzureichend

¹⁶² Irmer, 180. Weiter: „Ein größerer Aufwand muss für durch Industrieanlagen hervorgerufene Geräusche betrieben werden.“

¹⁶³ Schmidt, UPR 2002, 330 (dort in Fn. 41).

¹⁶⁴ Siehe hierzu Rothe/Korndörfer, 10.

¹⁶⁵ Schmidt, UPR 2002, 333.

¹⁶⁶ So auch Schmidt, UPR 2002, 330 und 332. Siehe auch Irmer, 180.

¹⁶⁷ Zu finden bei Koch/Scheuing, § 47a RN 27 ff.; siehe zudem den Beschluss des LAI zur Durchsetzung von Luftreinhalte- und Lärminderungsplänen gemäß § 47 III, 47a IV BImSchG in UPR 1991, 334 ff. Diese Muster-VV „dürften faktisch wie bundeseinheitlich geltende Verwaltungsvorschriften gelten, weil sie weitestgehend von den Ländern akzeptiert werden“ (Koch/Scheuing – Schulze-Fielitz, § 47a RN 26).

¹⁶⁸ Schmidt, UPR 2002, 327; siehe auch Koch/Scheuing – Schulze-Fielitz, § 47a RN 26.

bekannt ist, kann nicht als eine rechtswirksame Erfüllung der Verpflichtung angesehen werden, die den Mitgliedstaaten auferlegt ist, an welche die Richtlinien gerichtet sind.¹⁶⁹

Entscheidend ist, dass zur Umsetzung der Richtlinie ein rechtlicher Rahmen gesetzt wird, der „tatsächlich die vollständige Anwendung der Richtlinie in so klarer und bestimmter Weise gewährleistet, dass – soweit die Richtlinie Ansprüche des einzelnen begründen soll – die Begünstigten in der Lage sind, von allen ihren Rechten Kenntnis zu erlangen und diese gegebenenfalls vor den nationalen Gerichten geltend zu machen“.¹⁷⁰

Die Durchführung einer Richtlinie muss von „unbestreitbarer Verbindlichkeit und mit der Konkretheit, Bestimmtheit und Klarheit“ erfolgen, „die nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes notwendig ist, um dem Erfordernis der Rechtssicherheit zu genügen“.¹⁷¹

Daher muss jede Richtlinie grundsätzlich durch ein *Gesetz* umgesetzt werden. Dabei ist es den Mitgliedstaaten überlassen, welche Form dieses Gesetz hat¹⁷². Für Deutschland bedeutet dies, dass die Umsetzung in erster Linie durch ein Parlamentsgesetz (formelles Gesetz), aber auch – bei Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 80 GG – durch eine Rechtsverordnung (materielles Gesetz) möglich ist. Eine Verwaltungsvorschrift genügt demnach grundsätzlich nicht.¹⁷³

Da hier aber die lediglich technischen Anforderungen und Maßgaben sich nur an die Verwaltung richten und insbesondere auch bei der nationalen Umsetzung keine Außenwirkung entfalten, den Bürger also unmittelbar nicht betreffen, ist die Umsetzung dieser Richtlinie auch durch Verwaltungsvorschrift möglich, *solange es um die planerischen Vorgaben allein an die Verwaltung geht*.

¹⁶⁹ EuGH Rs. 102/79 (Kommission ./ Belgien), Slg. 1980, 1473 ff., Leitsatz 1 und S. 1486. EuGH Rs. 96/81 (Badegewässerrichtlinie), Slg. 1982, 1791, 1804 f.

¹⁷⁰ EuGH Rs. C-361/88 (TA-Luft), Slg. 1991, S. I-2567, 2600 f.

¹⁷¹ EuGH Rs. C-361/88 (TA-Luft), Slg. 1991, S. I-2567, 2602 f.

¹⁷² Vgl. EuGH Rs. C-361/88 (TA-Luft), Slg. 1991, S. I-2567, 2600 f.

¹⁷³ Siehe EuGH Rs. C-361/88 (TA-Luft), Slg. 1991, S. I-2567, 2601, 2602. Kritisch zu diesem Urteil Schmidt-Aßmann – Breuer, 578.

Das gilt umso mehr, als eine Verwaltungsvorschrift wegen ihrer verwaltungsinternen Bindungswirkung mehr als eine bloße Verwaltungspraxis ist, *wenn im übrigen die Richtlinie Einzelne nicht bindet*.

Die rechtsförmliche (=gesetzliche) Umsetzung ist dann nicht erforderlich, wenn es bei der Umsetzung nicht um Rechte und Pflichten Einzelner geht, also nicht um Ansprüche gegen den Staat oder zwischen Privaten.¹⁷⁴

Der Mitgliedstaat ist insoweit¹⁷⁵ in der „Wahl der Form und der Mittel“ (Art. 249 III EGV) frei, als er zu „geeigneten Durchführungsmaßnahmen“¹⁷⁶ verpflichtet ist.¹⁷⁷ Daher können die Detailregelungen weiter per Verwaltungsvorschrift erfolgen.

Allerdings ist diese Auslegung mit Vorsicht zu genießen. Denn die Musterverwaltungsvorschrift ist eben nur ein Muster und eine Empfehlung, welche zwar von den Bundesländern akzeptiert wird, aber nur „weitestgehend“¹⁷⁸. Deshalb ist es der (rechts-) sichere Weg, statt einer Verwaltungsvorschrift einer *Rechtsverordnung* den Vorzug zu geben. Dies aber führt zu einer „Hochzoning“ technischer Details auf Kabinettssebene. Eine solche Folge aber fördert wiederum die schlechte Entwicklung, Regierungen (Kabinette) und Parlamente mit zu vielen und zu kleinteiligen Einzelfragen zu bürokratisieren und ihnen letztlich ihre Effektivität zu nehmen. So kann die zu weit verstandene Vorgabe der Effektivität des Gemeinschaftsrechts zur Ineffektivität nationaler Parlaments- und Regierungsarbeit führen.

Um die europarechtlichen Vorgaben zu erfüllen, müssen zumindest *alle* Bundesländer die Musterverwaltungsvorschrift für sich als verbindlich übernehmen oder eigene Verwaltungsvorschriften erlassen.¹⁷⁹

¹⁷⁴ Siehe Pernice, 338 f.

¹⁷⁵ Im Rahmen des *effet utile*.

¹⁷⁶ EuGH Rs. 102/79 (Kommission ./ Belgien), Slg. 1980, 1473 ff., Ls. 2.

¹⁷⁷ Siehe auch Pernice, 327.

¹⁷⁸ Siehe Koch/Scheuing – Schulze-Fielitz, § 47a RN 26.

¹⁷⁹ Im Jahr 2001 hatte das Saarland als einziges Flächenland weder eine Verwaltungsvorschrift noch einen Handlungsleitfaden erarbeitet; siehe Heinrichs, Lärmbekämpfung, 208.

II) Bestimmung der zuständigen Behörden

Bei der Bestimmung der zuständigen Behörden¹⁸⁰ besteht in Deutschland kein Umsetzungsbedarf.

Die *Gemeinden* werden – wie bislang – in erster Linie zuständig sein¹⁸¹ und u. a. von anderen Ämtern logistisch unterstützt werden (in Sachsen z. B. das Landesamt für Umweltschutz und Geologie, LfUG und die Staatlichen Umweltfachämter, StUFA; in Sachsen muss die zuständige Gemeinde zudem Benehmen und Einvernehmen mit dem StUFA herstellen¹⁸²).

Diese Unterstützung trägt dazu bei, dass die Gemeinden die „geeignete Ebene“ bleiben, da die Vorgaben der Richtlinie ohne fachliche Unterstützung kaum zu bewältigen sind.¹⁸³

Da die Erarbeitung der strategischen Lärmkarten für die Hauptverkehrsstraßen, Haupteisenbahnstrecken und Großflughäfen ggf. nicht allein bei den Kommunen, sondern überörtlichen Planungsträgern liegen kann¹⁸⁴ und die Ballungsräume nicht nur die Großstädte, sondern auch das mit ihnen verwachsene Umland betreffen,¹⁸⁵ könnte das zukünftige sächsische Planungsmodell statt der bisherigen *Kooperation* der örtlichen Planungsträger (Gemeinden) auch aus einer Zentralisierung bei den Regierungsprä-

¹⁸⁰ Art. 4 Richtlinie, s. o. Dritter Teil, B IV, S. 11 f.

¹⁸¹ Siehe Jarass, § 47a RN 3; siehe auch Rothe/Korndörfer, 13.

¹⁸² Siehe SMUL, Leitfaden, 9: „Die Schallimmissionspläne, die Immissionsempfindlichkeitspläne, die Konfliktpläne und die Betroffenheitsanalyse sind gemäß Zuständigkeitsverordnung Immissionsschutz (ImSchZuV) /2/ im *Benehmen* und der Lärminderungsplan im *Einvernehmen* mit dem regional zuständigen Staatlichen Umweltfachamt zu erstellen. Hierbei soll der Lärminderungsplan vor der Beschlussfassung durch den Stadt- bzw. Gemeinderat vom Staatlichen Umweltfachamt bestätigt werden.“ Weiter: „Bei der Durchführung des § 47a BImSchG werden die Gemeinden von den Staatlichen Umweltfachämtern unterstützt.“

¹⁸³ Vgl. Schmidt, UPR 1995, 385.

¹⁸⁴ Hierzu Wolf, RN 1001 und s. o., C II, S. 30.

¹⁸⁵ Allein der Ballungsraum Dresden besteht aus den Gemeinden Dresden, Meißen, Radebeul, Heidenau, Pirna, Freital, etc. Der Ballungsraum Leipzig aus den Gemeinden Leipzig, Schkeuditz, Taucha, Markranstädt, Markkleeberg; dabei könnte der Großraum Halle auch noch miteinbezogen werden (dann zusätzlich Kooperation Sachsen – Sachsen-Anhalt).

sidiem bzw. sonstigen überörtlichen Planungsträgern (also beim Freistaat) bestehen.¹⁸⁶

Es wird voraussichtlich aber bei der bisherigen Zuständigkeit der Gemeinden bleiben.

Denn die Lärmbekämpfung betrifft zwar nicht nur die Ballungsräume (also Kommunen), sondern auch z. B. die o. g. Hauptverkehrswege. Für diese sind zwar teilweise andere Planungsträger zuständig, gerade außerhalb der Ballungsräume (überörtlich). Die Richtlinie betrifft jedoch vorrangig den Umgebungslärm in bebauten Gebieten,¹⁸⁷ sodass damit doch wieder (in Deutschland) die Kommunen grundsätzlich zuständig bleiben.¹⁸⁸ So spricht die Richtlinie ausdrücklich davon, dass entlang der Hauptverkehrswege (überörtlich) die Aktionspläne nur für die „Orte in der Nähe“ zu erstellen sind.¹⁸⁹

Dennoch bedarf es hier einer Zusammenarbeit vieler Behörden, da für die unterschiedlichen Lärmquellen verschiedene Behörden zuständig sind.¹⁹⁰

Beteiligte Behörden und Stellen bei der Lärmkartierung können etwa neben den Gemeinden sein: die Eisenbahnen des Bundes, das Eisenbahnbundesamt (bundesunmittelbare Verwaltung), die Landesstraßenbaubehörden (Bundesauftragsverwaltung), die Flugplatzbetreiber, die Landesluftfahrtbehörden (Bundesauftragsverwaltung), die lärmenden Industrieunternehmen, die überörtlichen Immissionsschutzbehörden.¹⁹¹

Bei der Aktionsplanung können die soeben genannten Behörden neben den Gemeinden beteiligt sein.¹⁹²

¹⁸⁶ Etwa nach dem SächsLPIG (Gesetz zur Raumordnung und Landesplanung des Freistaates Sachsen), siehe etwa §§ 18 II, 17 und 19 II, 6 SächsLPIG.

¹⁸⁷ Siehe Art. 2 I Richtlinie: „Diese Richtlinie betrifft den Umgebungslärm, dem Menschen insbesondere in bebauten Gebieten ... ausgesetzt sind.“

¹⁸⁸ Vgl. auch Schulze-Fielitz/Berger, 398.

¹⁸⁹ Art. 8 I a Richtlinie.

¹⁹⁰ S. o., C II, S. 29.

¹⁹¹ Vgl. die Aufzählung bei BMU, 2.

¹⁹² Vgl. die Aufzählung bei BMU, 4.

Bei der Lärmkartierung und Aktionsplanung ist daher eine gute Kooperation der beteiligten Planungsträger nötig.¹⁹³

Für die Ausarbeitung der Lärmkarten und Aktionspläne wird es aber bei der primären Zuständigkeit der Gemeinden bleiben.

Da die Aktionsplanung nicht flächendeckend erfolgen muss,¹⁹⁴ ergibt sich zunächst ein weiterer Vorteil: Die Aktionspläne können innerhalb eines Ballungsraums von der jeweiligen Gemeinde allein erlassen werden, deren Gebiet betroffen ist. Allerdings ist dieser Vorteil schnell aufgezehrt, wenn die Maßnahmen in den Aktionsplänen (z. B. Verkehrsführungen) auf den gesamten Ballungsraum bezogen sind und es daher einer Kooperation des gesamten Ballungsraums bedarf.

Damit es nicht zu Widersprüchen und Unvereinbarkeiten zwischen den einzelnen Aktionsplänen in einem Ballungsraum kommt und um die Richtlinie effektiv umzusetzen und der Europäischen Kommission einen einheitlichen¹⁹⁵ Aktionsplan für den Ballungsraum präsentieren zu können, gibt es die Überlegung, eine *federführende Behörde*¹⁹⁶ zu bestimmen, welche die Koordination wahrnimmt. Dies könnte mit den Instrumenten der Ländergesetze zur kommunalen Zusammenarbeit geschehen, in Sachsen also das SächsKomZG.¹⁹⁷

Als Folge lässt sich insgesamt weiterer Verwaltungsaufwand abschätzen. Deshalb sollte überlegt werden, ob es nicht effektiver und preiswerter ist, die Lärminderungsplanung in den Ballungsräumen in die Hände überörtlicher Planungsträger zu legen. Die Gemeinden wären dann „Zulieferer“ und entsprechend den Landesplanungs- und Raumordnungsgesetzen der

¹⁹³ Schmidt, UPR 2002, 333.

¹⁹⁴ S. o., Dritter Teil, B VIII 3 (zu Art. 8), S. 20.

¹⁹⁵ Vgl. Anhang V Ziff. 1, Spiegelstriche 1, 2 und 8 der Richtlinie: „eine Beschreibung des Ballungsraums“, „die zuständige Behörde“, „die ... Maßnahmen“.

¹⁹⁶ BMU, 4.

¹⁹⁷ In Betracht kommt vorrangig § 71 SächsKomZG (Zweckvereinbarung), wenn es eine federführende Behörde geben soll. Möglich ist aber auch ein Zweckverband (§ 44 SächsKomZG). Ein Zweckverband ist allerdings teurer, da er eine eigene Rechtsperson (siehe § 45 SächsKomZG) mit den entsprechenden Kosten ist. Dafür sind in ihm die Mitgliedsgemeinden nicht einer federführenden Gemeinde unter- oder beigeordnet. Siehe in diesem Zusammenhang auch noch BVerfG DÖV 2003, 589: Zuordnung einer Gemeinde zu einer Verwaltungsgemeinschaft.

Bundesländer zu beteiligen.¹⁹⁸ Sinnvoll ist das aber m. E. nur, wenn bei Lärmkartierung und Aktionsplanung eine „Grobplanung“ stattfindet. Da bei der Lärminderungsplanung in Deutschland bisher aber eine „Feinplanung“, also eine detaillierte Planung erfolgt und sich das voraussichtlich nicht ändert, ist es besser, wenn eine Verlagerung nach oben unterbleibt.

E) Umsetzungsbedarf bezüglich der Frist- und Gebietsvorgaben und der Öffentlichkeitsbeteiligung

Es gibt zwei wesentliche Punkte, die § 47a BImSchG noch nicht regelt (und die auch die Gründe dafür sind, dass § 47a bisher schleppend umgesetzt wurde,¹⁹⁹ dazu noch unten).

I) Zunächst sind das die *Fristvorgaben* der Richtlinie. Das BImSchG macht hier keine Vorgaben (§ 47a I, II spricht allgemein von „haben ... zu erfassen“ bzw. „haben ... aufzustellen“). Das hat von Anfang an die Lärminderungsplanung verzögert.²⁰⁰ Denn die Lärmbekämpfung ist nicht die oberste Aufgabe der Gemeinden, sondern eingebettet in ihre anderen Aufgaben und das gesamte öffentliche Recht (kein Vorrang, sondern Gleichrang, wenn nicht Nachrang der Lärmbekämpfung²⁰¹).

¹⁹⁸ Da die Lärminderungsplanung keine originäre Aufgabe der Gemeinden ist (Zuweisung durch § 47a BImSchG), sondern Pflichtaufgabe (ohne Weisung), ergäbe sich durch die Planungsverlagerung im Ergebnis keine Verletzung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts (Art. 28 II GG), da es nicht um den Kernbereich gemeindlicher Selbstverwaltung geht. Im Übrigen noch interessant zu örtlicher/überörtlicher Planung und Gesamt-/Fachplanung: Wolf, RN 1001, 1002.

¹⁹⁹ Siehe auch Schmidt, UPR 2002, 333.

²⁰⁰ Siehe bereits Schulze-Fielitz, UPR 1992, 42; siehe auch Rengeling – Koch, § 57 RN 36.

²⁰¹ Hochinteressant in diesem Zusammenhang ein Urteil des EGMR vom 08.07.2003 (Hatton and Others vs. United Kingdom, Appl. No. 36022/97): Es ging um Klagen gegen den Nachtfluglärm des Flughafens London-Heathrow. In der Entscheidung heißt es, eine Regierung habe das Recht, wirtschaftliche Interessen (d. h. auch die Bedürfnisse der Luftverkehrsnutzer) vor die Bedürfnisse von Anwohnern auf ungestörten Schlaf zu stellen. Der EGMR lehnte damit eine Verletzung von Art. 8 EMRK ab (Recht auf Schutz des Privatlebens). Siehe www.echr.coe.int > Judgments and Decisions > Search the Case Law – HUDOC. Bedeutend an diesem Urteil ist, dass der EGMR in einer ersten Entscheidung zum selben Fall (Urteil vom 02.10.2001) noch eine Verletzung von Art. 8 EMRK festgestellt hatte (wegen defizitärer Abwägung der Anwohner- und Nutzerrechte), wogegen die britische Regierung Widerspruch einlegte, worauf eine Neuverhandlung vor dem EGMR stattfand. Allerdings hatte der EGMR auch in seinem ersten Urteil Nachtflüge nicht generell verboten, sondern nur einen Schadenersatz für die Anwohner zugesprochen. Siehe hierzu VCD – Kessel, 26 und VCD – Führ, 28.

So sind die Lärminderungspläne nach bisheriger Rechtslage zwar zu erarbeiten (stehen also nicht im Ermessen der Gemeinde), jedoch nur nach einer Vorprüfung („wenn“), siehe § 47a II BImSchG. Es besteht also ein erheblicher Spielraum bei der Beurteilung der Voraussetzungen.²⁰²

Dieser Spielraum ist durch die zeitlichen Vorgaben der Richtlinie künftig (für bestimmte Gebiete) nicht mehr vorhanden; der Planungsbeginn hängt nicht mehr von der Initiative der Kommune ab.²⁰³

II Einhergehend mit der Einführung der Fristen erfolgt die Festlegung der *bestimmten Gebiete*, für die Lärmkartierung und Aktionsplanung innerhalb der Fristen erfolgen müssen.

Die Lärmkataster sind bisher nur nach *Einzelprüfung/Vorprüfung* aufzustellen (vgl. § 47a I BImSchG).²⁰⁴ Es muss ein Gebiet sein, in denen schädliche Umwelteinwirkungen hervorgerufen werden oder zu erwarten sind. In Zukunft entfällt diese Art der Vorprüfung der Gemeinde wegen der pauschalierten Nennung bestimmter Gebiete in der Richtlinie zumindest für diese Gebiete. Hinzu kommen die Fristvorgaben.

Auch Lärminderungspläne müssen in diesen Gebieten erstellt werden, allerdings mit einem größeren Spielraum als die Lärmkartierung.²⁰⁵

Die Bestimmung dieser Gebiete erfolgt – gemäß den Vorgaben der Richtlinie – durch die Mitgliedstaaten und ist der Kommission mitzuteilen.²⁰⁶ Dabei werden voraussichtlich die Raumordnungsbehörden die Ballungsräume festlegen.²⁰⁷

²⁰² Siehe Jarass, § 47a RN 4, 5.

²⁰³ Rothe/Korndörfer, 12.

²⁰⁴ Schmidt, UPR 2002, 329; Jarass, § 47a RN 2.

²⁰⁵ S. o., Dritter Teil, B VIII (zu Art. 8), S. 20 und B VII (zu Art. 7), S. 17 f.

²⁰⁶ Siehe Art. 3 Buchst. k, n, o, p.

²⁰⁷ In Sachsen liegt etwa eine Bestimmung durch die Regierungspräsidien als höheren Raumordnungsbehörden nahe, vgl. §§ 17, 18 II SächsLPlG.

III) Der dritte Punkt ist die bisher nicht vorgesehene „intensive“²⁰⁸ *Beteiligung der Öffentlichkeit*. § 47a sieht eine Öffentlichkeitsbeteiligung nicht vor, wenn sie auch zweckmäßig sein mag.²⁰⁹ Hier könnte sich aus den o. g. Gründen ein erheblicher Druck auf die Planungsträger ergeben, Lärm- sanierungen voranzutreiben.

Dabei enthält die Richtlinie nur Vorgaben zur Beteiligung der Öffentlichkeit, nicht anderer Behörden.²¹⁰

III) Umsetzungsform

Die Öffentlichkeitsbeteiligung und die Frist- und Gebietsvorgaben müssen *gesetzlich* umgesetzt werden, da es sich hierbei nicht um technische oder verwaltungsinterne Vorgaben handelt. Eine Regelung in § 47a BImSchG liegt damit nahe.²¹¹

Die Fristen (und die bestimmten Gebiete) sind ein Kernanliegen der Richtlinie. Die Richtlinie würde nicht *effektiv* umgesetzt, wenn die Fristen in einer Verwaltungsvorschrift „versteckt“ werden würden.

Das gilt ebenso für die Öffentlichkeitsbeteiligung. Denn diese muss sichtbar nach außen dringen, denn ohne gesetzliche Verankerung dieser Öffentlichkeitsbeteiligung wäre schon vom Grundsatz her der erste Schritt zur Öffentlichkeitsbeteiligung (Veröffentlichung im Gesetz: Information der Öffentlichkeit über ihre Möglichkeiten) nicht getan. Für die Information der Öffentlichkeit gemäß Art. 9 muss dies außerdem wegen der Ausgestaltung als subjektives öffentliches Recht erfolgen (s. o.).

Zudem und vor allem wird den Gemeinden mit den Frist- und Gebietsvorgaben und der Öffentlichkeitsbeteiligung die Initiative genommen, wann und wie mit der Lärminderungsplanung begonnen wird. Da dies ungleich stärker in die Planungshoheit der Kommunen eingreift als techni-

²⁰⁸ Holm, 148.

²⁰⁹ Jarass, § 47a RN 5 i. V. m. § 47 RN 9.

²¹⁰ Siehe Schmidt, UPR 2002, 328.

²¹¹ Eine andere Möglichkeit nennt Popp, 29: Ein spezielles Bundesgesetz zum Schutz vor Lärm. Ein solches würde Irmer, 181 f., begrüßen.

sche Vorgaben, liegt es nahe, diese Vorgaben mit Blick auf die *kommunale Selbstverwaltung* in Art. 28 II GG (*parlaments-*)gesetzlich zu regeln.

Das kommunale Selbstverwaltungsrecht ist die Befugnis der Gemeinden (sog. subjektive Rechtsstellungsgarantie²¹²), praktisch das „Grundrecht“ der Gemeinde, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft selbst zu regeln. Das sind „diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben“,²¹³ daher auch die Modalitäten der lokalen Lärmbekämpfung bzw. die Planungshoheit.²¹⁴

Dabei „erfordert die Umsetzung der Richtlinie in innerstaatliches Recht nicht notwendig eine förmliche und wörtliche Übernahme ihrer Bestimmungen in eine ausdrückliche, besondere Gesetzesvorschrift; je nach dem Inhalt der Richtlinie kann hierzu ein allgemeiner rechtlicher Kontext genügen, wenn dieser tatsächlich die vollständige Anwendung der Richtlinie mit hinreichender Klarheit und Genauigkeit gewährleistet, um – soweit die Richtlinie Ansprüche des einzelnen begründen soll – die Begünstigten in die Lage zu versetzen, von allen ihren Rechten Kenntnis zu erlangen und diese gegebenenfalls vor den nationalen Gerichten geltend zu machen“.²¹⁵

Da die Umgebungslärmrichtlinie keine Rechte Einzelner begründet (außer in Art. 9), s. o., ist der Freiraum der Rechtsformwahl für die Integration in das deutsche Recht also relativ groß.

Ein hohes Maß an Präzision ist trotzdem erforderlich, weil die Richtlinie inhaltlich ins Detail geht.²¹⁶

Die Umsetzung durch ein formelles Gesetz ist jedoch nur für die o. g. grundlegenden Aspekte nötig.²¹⁷

²¹² Jarass/Pieroth, Art. 28 RN 11.

²¹³ BVerfG und BVerwG, siehe bei Jarass/Pieroth, Art. 28 RN 12.

²¹⁴ Siehe auch Hegele/Ewert, 36.

²¹⁵ EuGH Rs. C-131/88 (Grundwasser), Slg. 1991, I-825, 867.

²¹⁶ Siehe Pernice, 333 f.

²¹⁷ So auch Feldmann/Scholz, 2.

Da es im deutschen Recht aber untypisch ist, Fristvorgaben in einem formellen Gesetz zu machen, ist es ebenso möglich, im formellen Gesetz auf die Fristvorgaben zu verweisen und diese selbst in einer Rechtsverordnung festzuschreiben.

F) Weiterer Änderungsbedarf

I) Relativ ungewohnt im deutschen Recht ist die umzusetzende Verpflichtung, die strategischen Lärmkarten und die Aktionspläne einem regelmäßigen *Monitoring* zu unterwerfen.²¹⁸

Dieses System des Monitorings ist im angloamerikanischen Recht eher geläufig.

Da das Monitoring die Kommunen zu einer regelmäßigen Überprüfung zwingt, ist es als Institut durch ein formelles Gesetz einzuführen.

II) Eine Besonderheit ergibt sich für den *Fluglärm*. Er ist bisher im Fluglärmgesetz²¹⁹ (und Luftverkehrsgesetz) geregelt. Er wird voraussichtlich in § 47a BImSchG integriert werden, soweit es die Lärmkartierung und Aktionsplanung betrifft.²²⁰ Das führt einerseits zu einer einheitlichen Ausführung der Umgebungslärmrichtlinie, andererseits zu einer Teilzersplitterung des Fluglärmrechts. Hieran wird beispielhaft die Zersplitterung der rechtlichen Regelungen der deutschen Umweltlärmmgesetzgebung²²¹ deutlich.

III) Die im Aktionsplan zu beplanenden Gebiete umfassen ggf. mehr als „*Wohngebiete und andere schutzwürdige Gebiete*“ (bisheriger Wortlaut des § 47 II 1 BImSchG).

Die schutzwürdigen bzw. lärmempfindlichen Gebiete sind dann diejenigen, die nach der Richtlinie vorgesehen sind (richtlinienkonforme Auslegung²²²).

²¹⁸ Art. 7 V und Art. 8 V Richtlinie.

²¹⁹ Zum Fluglärmgesetz: Koch/Wieneke, 72 ff.

²²⁰ Vgl. BMU, 1.

²²¹ Irmer, 180.

²²² Zur richtlinienkonformen Auslegung: EuGH Rs. 14/83 (von Colson und Kamann), Slg. 1984, 1891 ff., insbesondere S. 1942: „...dieses nationale Recht im Lichte des Wortlauts und des Zwecks der Richtlinie auszulegen hat...“.

Diese Auslegung ist durch den weiten Wohngebietsbegriff der o. g. Musterverwaltungsvorschrift überwiegend konkretisiert: Erfasst ist alles vom reinen Wohngebiet bis zum Mischgebiet im Sinne der BauNVO.²²³ Umsetzungsbedarf besteht jedoch noch bei der Bestimmung insbesondere der „ruhigen Gebiete“.

Dagegen gibt es allerdings grundsätzliche Bedenken, ob die Gebietskategorien der BauNVO zur Bestimmung der schutzwürdigen Gebiete im Sinne der Richtlinie geeignet sind.²²⁴

IV) Bisher wurden Lärminderungspläne z. T. etwas missverständlich als Form nachträglicher planerischer Maßnahmen aufgefasst.²²⁵ Die Aktionspläne fordern auch vorsorgende Maßnahmen. Solche aber schließt bereits § 47a BImSchG in seiner jetzigen Fassung nicht aus,²²⁶ daher besteht hier *kein Änderungsbedarf*. So sieht auch die bisherige Praxis der Lärminderungsplanung eine Zweiteilung vor: *Lärmsanierung (nachträglich) und Lärmvorsorge*.²²⁷ Die Lärmsanierung beinhaltet dabei das Ableiten von Ziel- und Aufgabenstellungen, das Erarbeiten der Maßnahmen, die Festschreibung von Durchsetzungsfristen und die Finanzierungsmöglichkeiten; die Lärmvorsorge schlägt vorbeugende Maßnahmen für die Integration in die Bauleitplanung, die Verkehrswegeplanung, die Stadtentwicklungsplanung und die sonstige Fachplanung vor.²²⁸

V) Bisher muss – vom Wortlaut des § 47a II 1 BImSchG ausgehend – ein Lärminderungsplan nur aufgestellt werden, wenn eine *behördenübergreifende Planung* erforderlich ist, also ein abgestimmtes Vorgehen bzw. ein Kooperationsbedürfnis von mindestens zwei Verwaltungsträgern.²²⁹ Solch eine Voraussetzung sieht die Richtlinie an sich nicht vor. Da ein Kooperationsbedürfnis aber in der Regel nur vorliegt bei zwei verschie-

²²³ Siehe Punkte 3.3 und 3.4 der Muster-VV bei Koch/Scheuing, § 47a RN 37 & 38.

²²⁴ Schmidt, UPR 2002, 330: „Zur Umsetzung dieser Vorgaben werden wohl eigenständige Abgrenzungen der relevanten Gebiete nötig sein.“

²²⁵ Schulze-Fielitz, ZUR, 192.

²²⁶ § 47a II 1: „schädliche Umwelteinwirkungen durch Geräusche hervorgerufen werden oder zu erwarten sind“.

²²⁷ Rothe/Korndörfer, 10; siehe auch Zettinig, 20; siehe auch Schmidt, UPR 1995, 382.

²²⁸ Rothe/Korndörfer, 10.

²²⁹ Siehe Schmidt, UPR 2002, 331; Jarass § 47a RN 2. Ansonsten ist jede Behörde quasi für „ihren“ Lärm allein zuständig.

denartigen Lärmquellen²³⁰ und die Richtlinie genau die Planung mit verschiedenen Lärmquellen vorsieht, ergeben sich zwischen Richtlinie und BImSchG praktisch voraussichtlich keine Unterschiede. Im übrigen kann es auch zur Aktionsplanung wegen nur einer Lärmquelle kommen, was auch § 47a II BImSchG bereits nicht ausschließt.²³¹

G) Ergänzende Aspekte

I) Die Richtlinie sieht die Lärmerfassung allgemein in bestimmten Gebieten vor, trifft aber keine ausdrückliche Regelung zu *Lärmbrennpunkten*,²³² also örtlich sehr begrenzten besonders hohen Lärmbelastungen. Hierfür böte sich dann ergänzend das bisherige Verfahren nach § 47a I BImSchG mit einer Einzel-/Vorprüfung an; allerdings spricht auch die Richtlinie von den „wichtigsten Bereiche[n]...“, wie sie in den ... Lärmkarten ausgewiesen wurden“.²³³ Das spricht dafür, dass Lärmbrennpunkte auch aus den Aktionsplänen herausragen können.

II) Allgemein könnte die Richtlinie zur *rechtlichen Präzisierung* des § 47a BImSchG beitragen, dem Unbestimmtheit vorgeworfen wird.²³⁴ Allerdings wird der § 47a mit der Umsetzung der Richtlinie auch komplizierter, da es zu pauschalierten Gebieten für Lärmerhebung und -bekämpfung kommt und solchen, die nach Einzelprüfung bestimmt werden.

III) Die Richtlinie birgt für die Mitgliedstaaten einige Gefahren für ein *Vertragsverletzungsverfahren*²³⁵ in sich. Das hat vor allem zwei Gründe: Die Richtlinie sieht nur eine Umsetzungsfrist von zwei Jahren vor,²³⁶ und die Richtlinie enthält viele Details und Mitteilungspflichten (wenn auch zeitlich gestreckt). Dadurch ergeben sich Ansatzpunkte für ein Vertrags-

²³⁰ Siehe auch Schmidt, UPR 1995, 383.

²³¹ Siehe Jarass, § 47a RN 4 und Schmidt, UPR 2002, 331, der aber eine diesbezügliche klarstellende Änderung des § 47a II BImSchG für zweckmäßig hält.

²³² Wende/Ortscheid, 25.

²³³ Art. 8 I UA 2 a. E.

²³⁴ So Schulze-Fielitz/Berger, 398. In diesem Zusammenhang interessant Lübke-Wolff – Krämer, 17: Die EG-Umweltrichtlinien sind „voll von Begriffen, die der Verwaltung einen erheblichen Spielraum gewähren“.

²³⁵ Art. 226, 227 EGV.

²³⁶ Für die Erarbeitung der einzelnen strategischen Lärmkarten und Aktionspläne gelten freilich längere Fristen, s. o.

verletzungsverfahren, wenn z. B. die Maßnahmen nicht innerhalb der vorgeschriebenen Fristen getroffen werden, der Kommission nicht alle Maßnahmen mitgeteilt werden, die Pflicht zur Lärminderungsplanung nicht für alle in der Richtlinie vorgesehenen Gebiete vorgegeben ist oder die Anhänge der Richtlinie nicht erfüllt werden.²³⁷

Hinzu kommt noch, dass allgemein das europäische Umweltrecht unter einem größeren nationalen Vollzugsdefizit leidet als andere Politiken der Gemeinschaft.²³⁸

H) Rechtswirkungen der Richtlinie auf Rechtsnatur und Durchsetzung der Lärminderungsplanung und Einfluss der Lärminderungsplanung auf andere Planungen (Bauleitplanung) und Vorhaben (Windkraftanlagen)

Die Rechtswirkung der Aktions- bzw. Lärminderungspläne regelt die Richtlinie nicht,²³⁹ das überlässt sie den Mitgliedstaaten.

Allerdings sind die Rechtswirkungen der Lärminderungspläne im Licht des Gemeinschaftsrechts (der Richtlinie) zu bestimmen und auszulegen, nicht allein nach nationalem Recht. Diese Wertung ergibt sich aus der Supranationalität und dem Vorrang des Gemeinschaftsrechts.²⁴⁰

Voraussichtlich wird es in der deutschen Lärminderungsplanung aber bezüglich Rechtsnatur, Durchsetzung und Einfluss auf andere Planungen beim Bisherigen bleiben.

²³⁷ Diese Beispiele orientieren sich an einem Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland wegen Nichtumsetzung der UVP-Richtlinie (also einer verwandten Richtlinie); siehe EuGH Rs. C-301/95, Slg. 1998, S. I-6135, 6170 und Schulte/Schröder, 1089.

²³⁸ Siehe eingehend Albin, 73-84, 73: „Mit dem Begriff des Vollzugsdefizits wird der nicht-konforme Vollzug von Rechtsvorschriften beschrieben, der zu einer großen Differenz zwischen dem geschriebenen Recht und der Praxis führt“. Siehe auch Lübke-Wolff – Krämer, 7.

²³⁹ Siehe Schmidt, UPR 2002, 333.

²⁴⁰ Vgl. EuGH Rs. 6/64 (Costa/ENEL), Slg. 1964, 1251, 1269, 1270. Vgl. EuGH Rs. 14/83 (von Colson/Kamann), Slg. 1984, 1891, 1942.

D) Rechtsnatur

Die Rechtsnatur des Lärminderungsplans im deutschen Recht ist folgende:

Er ist ein verwaltungsintern verbindlicher *Innenrechtsplan*, also rechtlich bindend für alle Träger öffentlicher Verwaltung.²⁴¹ Auch wegen dieser Bindung sind z. B. andere – betroffene – Behörden zu beteiligen bzw. mit ihnen ist zu kooperieren.²⁴²

Er steht als *Fachplan* neben anderen Planungsinstrumenten, er ist verbindlich, aber ohne unmittelbare Außenwirkung, und er ist keine selbständige Rechtsgrundlage zur Anordnung bestimmter Maßnahmen.²⁴³

Den Bürger belastende Maßnahmen bedürfen einer gesetzlichen Ermächtigung, der Lärminderungsplan reicht hierfür nicht.²⁴⁴

Daher ist er eher nicht als Rechtsverordnung einzustufen, sondern als ein der Verwaltungsvorschrift ähnliches Instrument.²⁴⁵

Der Lärminderungsplan kann vom Gemeinderat als „Beschluss“ beschlossen werden,²⁴⁶ aber auch als Satzung („Satzungsbeschluss“). Mindestens im letzteren Fall ist er dann mehr als ein der Verwaltungsvorschrift ähnlicher Plan.

Änderungen in der Rechtsnatur könnten sich nur ergeben, wenn sich die Qualität der Lärminderungspläne hin zu einem dem Raumordnungsplan²⁴⁷ ähnlichen Instrument verändern würde, also bei überörtlicher Planung.

Da die Richtlinie jedoch keinen einheitlichen Aktions-/Lärminderungsplan für das gesamte Ballungsgebiet zwingend for-

²⁴¹ Schulze-Fielitz/Berger, 397; Jarass, § 47a RN 9.

²⁴² Siehe Jarass, § 47a RN 5 und s. o., D II, S. 34 f.

²⁴³ Rothe/Korndörfer, 10; siehe auch Punkt 8 der Muster-VV bei Koch/Scheuing – Schulze-Fielitz, § 47a RN 84.

²⁴⁴ Jarass, § 47a RN 9.

²⁴⁵ Jarass, § 47a RN 10 i. V. m. § 47 RN 21.

²⁴⁶ Siehe LMP DD, Beschluss des Stadtrates Dresden Nr. V 1281-33-2001. Dieser Lärminderungsplan wird ausdrücklich nur als „Beschluss“ (mit „Beschlussausfertigung“) bezeichnet, nicht als „Satzung“ bzw. „Satzungsbeschluss“ (mit „Satzungsausfertigung“). Soll er eine Satzung sein, muss er als solche bezeichnet werden; vgl. Hegele/Ewert, 58.

²⁴⁷ Zur Terminologie: § 1 SächsLPIG.

dert,²⁴⁸ bleibt die Lärminderungsplanung in der Hand der einzelnen Gemeinden (örtliche Planung), auch wenn es ergänzend zu einer überörtlichen Koordinierung kommt.²⁴⁹

Damit bleibt es bei der bisherigen Rechtsnatur.

II) Durchsetzung

Durchgesetzt wird der Lärminderungsplan durch im Plan vorgeschlagene Maßnahmen (Verwaltungsakte, Realakte, Normumsetzung, Planung), vgl. § 47a IV i. V. m. § 47 VI BImSchG.²⁵⁰

Dabei ist der Lärminderungsplan selbst aber nicht die Ermächtigungsgrundlage,²⁵¹ sondern § 47 VI BImSchG i. V. m. BImSchG oder anderen Vorschriften.

Insoweit gleicht der Lärminderungsplan einem Luftreinhalteplan²⁵² und entfernt auch einem Bebauungsplan²⁵³: Auch dieser ist keine selbständige Ermächtigungsgrundlage, sondern sein Inhalt wird durch andere Normen durchgesetzt; der Inhalt als solcher ist aber im Plan rechtsverbindlich festgesetzt. Der Bebauungsplan ist die Grundlage für seinen weiteren Vollzug.²⁵⁴

Dabei ist die Bindungswirkung grundsätzlich bei Anordnungen wegen des Lärminderungsplans (§ 47 VI 1 BImSchG) größer, als wenn der Lärminderungsplan nur bei anderen Planungen berücksichtigt wird (vgl. § 47 VI 1 und 2 BImSchG).²⁵⁵

Denn bei anderen Planungen fließt der Lärminderungsplan – als sog. konkurrierend integrierter Umweltschutzbelang²⁵⁶ – nur in die Abwägung ein (z. B. §§ 1 VI, 1a II Nr. 1 BauGB) und es besteht ein Berücksichtigungsgebot.²⁵⁷ Bei der Abwägung (als zentralem Grundsatz jeder rechts-

²⁴⁸ S. o., Dritter Teil, B VIII 3 (zu Art. 8), S. 20.

²⁴⁹ Siehe bereits oben, D II, S. 34 f.

²⁵⁰ Jarass, § 47a RN 7 i. V. m. § 47 RN 14.

²⁵¹ S. o., H I, S. 45 und oben Dritter Teil, B VIII 2 (zu Art. 8), S. 19.

²⁵² § 47 BImSchG.

²⁵³ Siehe §§ 8-10 BauGB.

²⁵⁴ Siehe Battis/Krautzberger/Löhr, § 8 RN 1.

²⁵⁵ Jarass, § 47a RN 9 i. V. m. § 47 RN 18-20 und Schmidt, UPR 2002, 332.

²⁵⁶ Siehe Schmidt-Aßmann – Breuer, 493.

²⁵⁷ Siehe Schulze-Fielitz, UPR, 43 & 47.

staatlichen Planung²⁵⁸) sind dann alle Belange unter Berücksichtigung ihrer Schutzbedürftigkeit zu beachten.²⁵⁹ Allerdings besitzt der Lärmschutz im Rahmen der Abwägung hohes Gewicht.²⁶⁰

Trifft der Lärminderungsplan eigene planungsrechtliche Festlegungen, ist seine Bindungswirkung nicht größer, wie aus § 47a IV i. V. m. § 47 VI 2 BImSchG hervorgeht. Denn dann ist gemäß § 47 VI 2 BImSchG die andere Planungsbehörde nur verpflichtet, den Lärminderungsplan bei ihren Planungen zu berücksichtigen.²⁶¹ Wichtig ist aber, dass § 47 VI 2 BImSchG nicht die Planung von Einzelvorhaben betrifft (etwa Planfeststellungsverfahren); diese fallen wiederum unter § 47 VI 1 BImSchG.²⁶²

III) Einfluss auf andere Planungen (Bauleitplanung)

Insbesondere für die *Bauleitplanung* ist damit die Lärminderungsplanung mittelbar von Bedeutung (§ 1 V Nr. 7 & 10, § 1 VI, § 1a II Nr. 1, § 9 I Nr. 24 BauGB).²⁶³

Da der Lärminderungsplan aber nur in die Abwägung einfließt, steht er im Ergebnis rechtstechnisch unter dem Bebauungsplan. Das verdeutlicht auch § 1a II Nr. 1 BauGB, der festlegt, dass der Lärminderungsplan als Plan des Immissionsschutzrechtes in der Abwägung nach § 1 VI BauGB „auch“ zu berücksichtigen ist, also keine gehobene Stellung genießt.

Daraus folgt jedoch die Überlegung, ob mit der Aufwertung des Lärmschutzes durch das EG-Recht der Lärminderungsplan gleichsam neben den Bebauungsplan tritt. Diese Überlegung ist zu verneinen, da diese Folge nicht dem Willen der Richtlinie entspricht. Auch sie sieht die Lärm-

²⁵⁸ Schulze-Fielitz/Berger, 397.

²⁵⁹ Siehe Schulte, 199.

²⁶⁰ Lübke-Wolff/Wegener – Bunge, 64. Thorand, 85, spricht von einer diesbezüglichen Privilegierung des Lärmschutzes. Insoweit ist das „nur“ dann m. E. ein „privilegiertes Nur“. Siehe aber auch BayVGH BayVBl. 2003, 80: Dort ging es um eine stark belastete Durchgangsstraße; der Belang des Lärmschutzes trat in einer Ermessensentscheidung hinter den Belang der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs zurück. Siehe auch BVerwGE 48, 56 (Ls. 2): Ein gewichtiger Belang, aber nicht Leitsatz der Straßenplanung.

²⁶¹ Vor der Änderung des § 47 BImSchG im Jahr 2002 besaß die andere Planungsbehörde zudem ein Ermessen, ob sie den Lärminderungsplan überhaupt in ihre Planungen einfließen lassen wollte (alter § 47 III 2 BImSchG: „... ob und inwieweit Planungen in Betracht zu ziehen sind.“).

²⁶² Strittig, siehe Jarass, § 47 RN 19.

²⁶³ Vgl. Halama/Stürer, 137.

minderungsplanung nur als Ausgangspunkt oder Anstoß anderer Planungen an.²⁶⁴

Weiterhin beeinflusst die *Lärminderungsplanung* nur die *Bauleitplanung*, nicht den Schutz einzelner baulicher Anlagen. Daran soll auch die Richtlinie nichts ändern. Denn es ist streng zu unterscheiden zwischen der Umsetzung der Richtlinie und ihren Zielen einerseits (nur – flächenhaft – *Planung*) und den auf den Schutz der einzelnen baulichen Anlagen (punktuell) zugeschnittenen Regelwerke zur Ermittlung und Verminderung der vom jeweiligen Verkehrsträger ausgehenden Lärmwirkungen andererseits.²⁶⁵

Außerdem soll keine Verbindlichkeit der Richtlinie bestehen für die *Ermittlung und Beurteilung* von Geräuschbelastungen im Rahmen der Bauleitplanung oder der Planfeststellung, etwa von Verkehrsanlagen.²⁶⁶ Das deckt sich insoweit mit dem bereits oben Gesagten, dass die Bestimmung der *Lärmgrenzwerte* (Lärmbelastung) national bleibt und die konkreten Maßnahmen gegen die Lärmbelastung die Mitgliedstaaten nach ihrem Ermessen treffen.

Insgesamt ist jedoch klarzustellen, dass die Lärminderungsplanung als Abwägungsbelang in der Bauleitplanung nicht belanglos ist, sondern nicht zuletzt mit der Aufwertung durch die Umgebungslärmrichtlinie in gewisser Weise zu einem Ersten unter Gleichen wird.

Zudem gilt: Planungen, die in der Zulassung (z. B. in der Baugenehmigung) nicht umsetzbar sind, scheitern bereits auf der Planungsebene, weil Planungen nach der Rechtsprechung des BVerwG (4. Senat)²⁶⁷ nichtig sind, wenn sie auf der Vollzugsebene an tatsächlichen oder rechtlichen Hindernissen zu scheitern drohen.²⁶⁸ Denn eine solche Planung ist nicht

²⁶⁴ Deutlich in Anhang V Ziff. 2 Richtlinie.

²⁶⁵ So Holm, 148. Siehe auch Schmidt, UPR 2002, 329.

²⁶⁶ So Popp, 29.

²⁶⁷ BVerwGE 109, 246, 249 f.

²⁶⁸ Siehe hierzu Halama/Stüer, 138. Der Bebauungsplan ist allerdings nicht vollzugsunfähig, wenn z. B. durch Auflagen im Baugenehmigungsverfahren Hindernisse überwindbar sind; BVerwGE 109, 246, 250.

erforderlich i. S. v. § 1 III BauGB. Insoweit darf also die Bauleitplanung – im Rahmen der Abwägung – der Lärminderungsplanung nicht widersprechen. Und insofern strahlt die Lärminderungsplanung auch auf die Genehmigung einzelner baulicher Anlagen aus; z. B. wenn diese nur mit entsprechenden Nebenbestimmungen zum Lärmschutz rechtmäßig erteilt werden kann.²⁶⁹

Wegen der gewissen Verzahnung von Bauleit- und Lärminderungsplanung spricht einiges dafür, die Lärminderungsplanung zusammen mit der Bauleitplanung durchzuführen, wenn neue Bebauungspläne aufgestellt werden.²⁷⁰ Eine solche Integration könnte jedoch längere und teurere Bauleitplanungen zur Folge haben.²⁷¹ Diese Folgenabschätzung richtet sich damit wieder nach dem Gedanken, Bürokratie und Kosten nicht zu vergrößern (s. o.).

Schließlich hält sich der Einfluss der Lärminderungsplanung auf die Bauleitplanung aber auch deshalb in Grenzen,²⁷² weil die Bauleitplanung selbst Aspekte des Lärmschutzes (etwa das Trennungsgebot) enthält – auch ohne Lärminderungsplan.

IV) Einfluss auf andere Vorhaben (Windkraftanlagen)

Speziell für den Lärmschutz ruhiger Gebiete auf dem Land²⁷³ könnte die Richtlinie einen Impuls für einen verstärkten Lärmschutz gegen *Windkraftanlagen* geben und damit auch Auswirkungen auf entsprechende Bauabsichten haben.

Windkraftanlagen sind privilegierte Bauvorhaben gemäß § 35 I Nr. 6 BauGB.²⁷⁴ Demnach sind solche Anlagen zulässig, wenn ihnen öffentliche

²⁶⁹ Siehe in diesem Zusammenhang BVerwGE 109, 246, 250.

²⁷⁰ Hierzu neigt Schmidt, UPR 1995, 384.

²⁷¹ So Thorand, 175 und 176.

²⁷² So verweist Heinrichs, Lärmbekämpfung, 212, auf eine Statistik, nach der nur 6 % der verwirklichten LMP-Vorschläge in der Bauleitplanung umgesetzt werden. (Freilich können diese Maßnahmen sehr effektiv gewesen sein, sodass die Zahl von nur 6 % relativ zu sehen ist.)

²⁷³ Art. 3 Buchst. m Richtlinie.

²⁷⁴ Siehe zudem Ohms, 959: Ab drei Windrädern bedarf es einer Genehmigung nach Nr. 1.6 des Anhangs zur 4. BimSchV (siehe auch §§ 5, 22 BImSchG) und ab 20 Rädern einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach Nr. 1.6.1 der Anlage 1 zum UVPG.

Belange nicht *entgegenstehen*.²⁷⁵ Da Windkraftanlagen in der Regel entweder mit Nebenbestimmungen zum Lärmschutz versehen sind oder bereits wegen ihrer Lage im Außenbereich die Nachbarschaft nicht mit Lärm beeinträchtigen, steht der öffentliche Belang des Lärmschutzes solchen Anlagen selten entgegen.²⁷⁶

Die Richtlinie führt jedoch einen neuen Aspekt ein. Denn ging es bisher bei der Zulassung von Windenergieanlagen in Deutschland in erster Linie um den Schutz der Nachbarschaft vor Lärm (subjektiver Ansatz), verfolgt die Richtlinie einen objektiven Ansatz, wenn sie den Schutz „ruhiger Gebiete auf dem Land“ beabsichtigt. Denn ein solches Gebiet ist „ein von der zuständigen Behörde festgelegtes Gebiet, das keinem Verkehrs-, Industrie- und Gewerbe- oder Freizeitlärm ausgesetzt ist“²⁷⁷, also in der Regel ein unbewohntes Gebiet. Die Windenergieanlagen stehen jedoch in der Regel in solchen Gebieten, gerade weil es dort u. a. zu den geringsten (subjektiven) Lärmkonflikten kommt.

Zwar ist der Schutz ruhiger Gebiete *auf dem Land* nicht Gegenstand der strategischen Lärmkartierung und der Aktionsplanung,²⁷⁸ die Richtlinie bezweckt aber auch den Schutz dieser Gebiete.²⁷⁹ Daher wertet die Richtlinie diesen Belang auf, und er ist bei der Zulassung von Windrädern künftig verstärkt zu berücksichtigen.

In der Praxis kann das die Entwicklung beschleunigen, Windkraftanlagen auf bestimmte Gebiete festzulegen, welche die Planungsträger festsetzen.²⁸⁰ Das liegt umso mehr nahe, als auch die ruhigen Gebiete von der zuständigen Behörde (dem Planungsträger) festgesetzt werden.

Daraus ergibt sich die zusätzliche Frage, ob es der Zulässigkeit einer Windkraftanlage i. S. d. BauGB entgegensteht, wenn sie in einem behördlich festgelegten ruhigen Gebiet auf dem Land errichtet werden soll. Die Frage ist zu verneinen, da die Festlegung eines solchen Gebietes zunächst keine Festsetzung aus einem Plan des Immissionsschutzrechts²⁸¹ ist und

²⁷⁵ Das ist mehr als eine Beeinträchtigung, vgl. § 35 I und III BauGB, siehe Battis/Krautzberger/Löhr, § 35 RN 45.

²⁷⁶ Zu Lärm durch Windkraftanlagen: Stürer/Vildomec, 437, 438.

²⁷⁷ Art. 3 Buchst. m Richtlinie.

²⁷⁸ Vgl. Art 7 und Art. 8 Richtlinie.

²⁷⁹ Siehe Art. 2 I Richtlinie.

²⁸⁰ Siehe hierzu § 35 III 3 BauGB, sog. Planvorbehalt oder sog. Darstellungsprivileg, siehe Stürer/Vildomec, 428.

²⁸¹ Vgl. § 35 III 1 Nr. 2.

im übrigen dieser Belang (Schutz des ruhigen Gebietes) dem Vorhaben nicht entgegenstehen darf, das Vorhaben also nicht von vornherein unzulässig macht. Es muss also eine Abwägung zwischen den berührten öffentlichen Belangen und dem Vorhaben stattfinden, wobei zu dessen Gunsten die Privilegierung ins Gewicht fällt.²⁸² Dennoch hat der Schutz ruhiger Gebiete auf dem Land künftig ein stärkeres Gewicht in der Abwägung und kann im Ergebnis zu einem Entgegenstehen führen.²⁸³

Dadurch schwächt sich die Privilegierung von Windenergieanlagen im Außenbereich ein wenig ab. Diese Abschwächung trifft zusammen mit der Frage, ob sich die Privilegierung des § 35 I Nr. 6 BauGB ab einem bestimmten Zeitpunkt von selbst aufhebt, je mehr Windräder errichtet werden. Denn auch die Privilegierung des § 35 I Nr. 6 BauGB soll nicht das Grundprinzip des Baurechts aufheben, im Außenbereich so wenig bauliche Anlagen wie möglich zu errichten und allgemein die Bebauung von Land nicht zu stark werden zu lassen. Dieses Prinzip ist umso weniger sichtbar, je mehr Windenergieanlagen gebaut werden.²⁸⁴

Daher fördert auch dieser Gedanke die Tendenz, Windräder nur in beplanten Gebieten zuzulassen.²⁸⁵

J) Praxis der kommunalen Lärminderungsplanung

I) Zurückhaltende Anwendung

§ 47a BImSchG ist bisher nur zurückhaltend angewandt worden.²⁸⁶ Auch wenn die Kommunen z. T. mit „erheblichem Aufwand und Engagement“ Lärmplanung betrieben haben und die „Ballungsräume bereits über umfangreiche Erfahrungen“ verfügen,²⁸⁷ so ist offenbar die *Wirksamkeit* der

²⁸² Battis/Krautzberger/Löhr, § 35 RN 45, unter Verweis auf BVerwGE 28, 148, 151 und BVerwGE 48, 109, 114.

²⁸³ Qualitative statt quantitativer Abwägung; siehe hierzu BVerwGE 28, 148, 151.

²⁸⁴ Obwohl Windräder wenig Fläche benötigen („objektiver“ Flächenverbrauch), führen sie wegen ihrer Größe zu einer optisch starken Bebauung („subjektiver“ Flächenverbrauch): „Verspargelung“.

²⁸⁵ Zu den Grenzen der planerischen Beeinflussung des Baus von Windkraftanlagen: Stüer/Vilomec, 434.

²⁸⁶ Siehe z. B. SMUL, Leitfaden, 7.

²⁸⁷ So Welge, 7.

Lärminderungsplanung in der bisherigen Form *gering*;²⁸⁸ eine Minderung der Lärmbetroffenheit in der Bevölkerung als ursächliche Folge der Lärminderungsplanung konnte anscheinend nur in wenigen Fällen erreicht werden.²⁸⁹

Zudem werden viele Lärminderungsplanungen begonnen, aber wieder abgebrochen, insbesondere wenn es an einer vollständigen finanziellen Förderung durch die Länder fehlt.²⁹⁰ In Sachsen trägt zwar der Freistaat bis zu 50 % der Kosten für die Lärminderungsplanung,²⁹¹ die tatsächliche Lärminderungsplanung sieht aber bislang noch bescheiden aus:

Nur Zwickau, Chemnitz und Dresden haben bisher einen Lärminderungsplan für ein Teilgebiet ihres Territoriums erstellt, in Görlitz ist einer in Arbeit. In ganz Deutschland gibt es etwa 200 Lärminderungspläne.²⁹²

Auffällig ist auch, dass oftmals zwar die Schallimmissionsplanung erfolgt, der nächste Schritt, die konkrete Lärminderungsplanung, aber nicht

²⁸⁸ Heinrichs, Lärmbekämpfung, 208 und 210, unter Verweis auf eine von ihm durchgeführte Evaluation der Lärminderungsplanung seit 1990.

²⁸⁹ Heinrichs, städtetag, 14; siehe auch Schmidt, UPR 2002, 327; siehe auch Schulze-Fielitz, ZUR, 192 & 195.

²⁹⁰ Siehe Heinrichs, städtetag, 16.

²⁹¹ Siehe SMUL, Leitfaden, 16 und Heinrichs, städtetag, 15. Im Ausnahmefall („besonderes Landesinteresse“) sogar bis zu 80 %: SMUL, Leitfaden, 16.

²⁹² Feldmann/Scholz, 1; daneben ca. 500 Lärmkarten.

mehr, oder zwar eine Lärminderungsplanung stattfindet, für diese aber nicht die Ergebnisse der Schallimmissionsplanung verwendet werden.²⁹³

An der zurückhaltenden Anwendung zeigt sich ein grundsätzliches Problem, welches insbesondere den Gemeinden immer mehr ihrer Finanz- und Planungshoheit nimmt: Aufgaben (Lärminderungsplanung) werden zugewiesen, ohne den Kommunen Geldmittel oder Einnahmequellen hierfür bereitzustellen (keine *Konnexität* zwischen Aufgaben und Einnahmen mehr). Bedenklich stimmt auch, dass die Lärminderungsplanung dem Makel unterliegt, ein aufwendiges Verfahren mit geringem Nutzen zu sein,²⁹⁴ die Umgebungslärmrichtlinie von den Kommunen aber eine solche Kosten-Nutzen-Analyse in den Aktionsplänen fordert.²⁹⁵

Im Übrigen stellt gerade der bürokratische Aufwand mit ungewissem Effekt die Umgebungslärmrichtlinie als Ganzes in ein ungünstiges Licht und fördert die Tendenz der Verwaltung, durch immer dichtere Regelungen sich ihre Arbeit selbst zu schaffen.²⁹⁶

Die zurückhaltende Lärminderungsplanung kann sich durch die Richtlinie nun ändern (insbesondere durch die Öffentlichkeitsbeteiligung inkl. -information und die Frist- und Gebietsvorgaben, s. o.).²⁹⁷

Die Richtlinie überlässt es dabei – gemäß der Kompetenzverteilung des EGV – den Mitgliedstaaten, ob sie bei der Finanzierung das Konnexitätsprinzip zwischen Aufgaben und Einnahmen beachten werden. Denn mit einer umfangreichen Lärminderungsplanung rollen neue Belastungen auf die Gemeinden zu.²⁹⁸ Die geschätzten Kosten für einen Lärminderungsplan reichen von 0,15 € bis 5 € je Einwohner.²⁹⁹ Für eine Stadt wie Leipzig oder Dresden sind das also Preise *pro* Lärminderungsplan zwischen 75.000 € und 2,5 Mio. €

²⁹³ Siehe Heinrichs, *Lärmbekämpfung*, 212.

²⁹⁴ So Heinrichs, *städtetag*, 19.

²⁹⁵ Anhang V, Ziff. 1 vorletzter Spiegelstrich.

²⁹⁶ Zu diesem Problem (Regelungsdichte) siehe z. B. Keil, Günter in FAZ vom 07.07.2003, S. 8.

²⁹⁷ Siehe auch Schmidt, UPR 2002, 333.

²⁹⁸ Rothe/Korndörfer, 12 fordern deshalb, die finanziellen Grundlagen für die Gemeinden zu schaffen; so auch Welge, 8.

²⁹⁹ Siehe Holm, 148 und Heinrichs, *städtetag*, 15.

Dennoch ist die Richtlinie auch aus kommunaler Sicht grundsätzlich zu begrüßen, da weniger Lärm zu weniger Stadtfucht der Einwohner führt.³⁰⁰

II) Planungsschritte

Die bisherige kommunale Lärminderungsplanung läuft in Sachsen in drei Schritten ab:³⁰¹

1) Der *erste Schritt* ist die Vorbereitung der Lärminderungsplanung in der Gemeinde.

Das umfasst die Vorprüfung³⁰² der Geräuschemissionen und die Festlegung der Untersuchungsgebiete sowie die organisatorische Vorbereitung.

2) Der *zweite Schritt* besteht in der Anfertigung des Lärmkatasters, d. h. der Erstellung des Schallimmissionsplans, des Immissionsempfindlichkeitsplans, des Konfliktplans³⁰³ und der Betroffenheitsanalyse. Dieser Schritt ist also die strategische Lärmkartierung im Sinne der Richtlinie.

Ein Überblick zur Lärmkartierung (und Lärminderungsplanung) in Dresden findet sich in Anlage 2 dieser Arbeit.³⁰⁴

Das erfordert die Erarbeitung der erforderlichen Angaben zu den Geräuschemissionen (Erhebung der Basisdaten), den Abschluss eines Werkvertrages zwischen der Gemeinde und einem Ingenieurbüro (da die Gemeinde in der Regel nicht über das nötige Know how verfügt) und schließlich die Aufstellung der Schallimmissionspläne, der Immissionsempfindlichkeitspläne, der Konfliktpläne und der Betroffenheitsanalyse.

3) Der *dritte Schritt* ist die Erarbeitung des Lärminderungsplans, d. h. des Aktionsplans im Sinne der Richtlinie.

³⁰⁰ Siehe z. B. Rothe/Korndörfer, 10.

³⁰¹ SMUL, Leitfaden, 10.

³⁰² Zum Begriff s. o., S. 28, Fn. 149 (VCD – Janssen, 37).

³⁰³ Zu den Begriffen s. o., S. 28, Fn. 149 (VCD – Janssen, 37).

³⁰⁴ Ich bedanke mich hierfür bei Matthias Rothe, Umweltamt der Stadt Dresden.

Diese Erarbeitung ist unterteilt in die Lärmsanierung und die Lärmvorsorge.

a) Die Lärmsanierung beinhaltet das Ableiten von Ziel- und Aufgabenstellungen, das Erarbeiten der Maßnahmen und das Festlegen der Durchsetzungsfristen.

b) Die Lärmvorsorge umfasst die Integration des Lärmschutzes in die kommunalen Planungen, d. h. die Bauleitplanung, die Verkehrsplanung, die Stadtentwicklungsplanung und die sonstigen Fachplanungen.

c) Konkrete Maßnahmen im Rahmen der Lärmsanierung und -vorsorge sind z. B. die Verkehrsvermeidung durch dezentrale Versorgungseinrichtungen, die Förderung umweltfreundlicher Verkehrsträger³⁰⁵, die Verkehrsbündelung auf geeigneten Straßen, z. B. auch eine Fahrbahnoberfläche aus Asphalt statt Kopfsteinpflaster³⁰⁶, auch das Schließen von Gebäudelücken³⁰⁷ und nicht zuletzt die Herabsetzung der Regelgeschwindigkeit für Kraftfahrzeuge.³⁰⁸ Hervorzuheben sind hierbei die Befugnisse aus § 45 StVO,³⁰⁹ die sog. administrative Verbote oder repressive Verfügungen³¹⁰ sind.

Es bietet sich also eine große Zahl von Maßnahmen mit unterschiedlicher Wirkung und unterschiedlichen Kosten.³¹¹

4) Diese Schrittfolge ändert die Richtlinie grundsätzlich nicht. Eine Ausnahme ist die sog. Vorprüfung, die für die Ballungsräume und Hauptverkehrsachsen nicht mehr erfolgen muss. Allerdings erfolgt weiterhin eine

³⁰⁵ Auch hier gilt der sog. Schienenbonus; siehe Schulte, 196. Der Schienenbonus wird gewährt, da Schienenfahrzeuge (Züge und Straßenbahnen) den Vorteil haben, Autoverkehr zu vermeiden und damit Lärmquellen zu verringern.

³⁰⁶ Vgl. LMP DD, 28 und 14: Lärmreduzierung von 1 bis 6 Dezibel. Allerdings eine teure Maßnahme, die zudem energieaufwendig ist (anderer Umweltschutzbelang).

³⁰⁷ Siehe SMUL, Leitfaden, 47. Kontraproduktiv zu dieser Maßnahme ist der sog. Stadumbau Ost, der Lücken in gründerzeitliche Häuserblocks reißt, indem baufällige Häuser abgerissen werden.

³⁰⁸ Welge, 8. Eine umfangreiche Auflistung findet sich in Punkt 7.4 der Muster-VV bei Koch/Scheuing – Schulze-Fielitz, § 47a RN 75-80.

³⁰⁹ Koch, § 14 RN 66.

³¹⁰ Siehe Schmidt-Aßmann – Breuer, 512.

³¹¹ Siehe z. B. LMP DD, Anlage 1, S. 2-7 und SMUL, Leitfaden, 44-49, insbesondere 46.

gewisse Vorprüfung oder Vorauswahl, wenn die Lärmkartierung nicht flächendeckend stattfindet.³¹²

Die Richtlinie sorgt jedoch für Änderungen in der inhaltlichen Ausgestaltung der drei Schritte (hin zu einer weniger zurückhaltenden Lärmminierungsplanung).

Das gilt insbesondere für den dritten Schritt, in dem sich die Gründe für die bislang zurückhaltende Lärmminierungsplanung gehäuft wiederfinden.

Im Folgenden sind die Ursachen der zurückhaltenden Lärmminierungsplanung aufgezählt³¹³ und mit den Änderungen oder Nicht-Änderungen durch die Richtlinie verglichen:

III) Gründe der geringen Wirksamkeit und Änderungen durch die Richtlinie

Die Ursachen der geringen Wirksamkeit der bisherigen Lärmminierungsplanung liegen in drei Hauptpunkten: strukturelle Rahmenbedingungen, Bedingungen in der Gemeinde selbst und konzeptionelle Bedingungen. Diese drei Punkte sind zudem betroffen von zu verbessernden Kommunikations- bzw. Abstimmungsbedingungen.

Diese Punkte führen oft dazu, dass die Lärmminierungsplanung nicht begonnen oder abgebrochen wird oder für spätere Maßnahmen kaum Bedeutung hat.³¹⁴

1) Strukturelle Rahmenbedingungen

a) Die strukturellen Rahmenbedingungen leiden zunächst unter unzureichenden gesetzlichen Grundlagen bzw. „instrumentellen Schwächen“³¹⁵:

³¹² S. o., Dritter Teil, B VII 3 (zu Art. 7), S. 17.

³¹³ Die folgende Liste der Ursachen hat ihre Grundlage in einer Übersicht von Heinrichs, Lärmbekämpfung, 214. Sie beruht auf dessen Evaluation der bisherigen Lärmminierungsplanung.

³¹⁴ Siehe Heinrichs, Lärmbekämpfung, 210.

³¹⁵ Schmidt-Abmann – Breuer, 599.

aa) So fehlt die Möglichkeit, die gegebenenfalls bestehende Pflicht zur Lärminderungsplanung durchzusetzen.³¹⁶

> Dies ändert sich nun mit der Richtlinie wegen der Festlegung bestimmter Gebiete und der Festsetzung von Fristen.

bb) Weiter ist die Lärminderungsplanung nur von schwacher Bindungswirkung.³¹⁷

So ist es z. B. für die Gemeinden nicht möglich, Maßnahmen aus dem Lärminderungsplan gegen den Willen der Eisenbahnbetreiber vorzunehmen.³¹⁸

> An dieser Rechtsnatur will die Richtlinie nichts ändern, auch wenn die Lärminderungsplanung eine gewisse Aufwertung (in der Abwägung bei anderen Planungen) erfährt.

cc) Zudem sind die einzelnen Lärmquellen rechtlich segmentiert.³¹⁹ Für die unterschiedlichen Geräuschquellengruppen gelten unterschiedliche Vorschriften zur Ermittlung und Beurteilung der Geräuscheinwirkungen.³²⁰

> Hieran ändert die Richtlinie, dass sie für die Lärmkartierung gemeinsame Lärmindizes und Bewertungsmethoden einführt. Es bleibt aber bei der Lärmerfassung und der Grenzwertbestimmung (Beurteilung) nach einzelnen Quellen, allerdings bei der Lärmkartierung in einer abschließenden „Gesamtbetrachtung“.

dd) Außerdem gibt es keinen Rechtsanspruch auf Lärmsanierung.³²¹

> Auch die Richtlinie begründet keinen Rechtsanspruch auf Lärmsanierung. Sie begründet jedoch einen Anspruch auf Information über die Lärmkartierung und die Aktionsplanung und damit ein faktisches Druckmittel, Lärmsanierungen durchzuführen.³²²

b) Die Rahmenbedingungen sind zudem verschlechtert durch eine fehlende oder ineffiziente Fördermittelzuwendung.³²³

³¹⁶ Vgl. Heinrichs, Lärmbekämpfung, 210.

³¹⁷ Heinrichs, Lärmbekämpfung, 212.

³¹⁸ Vgl. Heinrichs, Lärmbekämpfung, 212.

³¹⁹ Heinrichs, Lärmbekämpfung, 212.

³²⁰ Siehe SMUL, Leitfaden, 71 und s. o. C II, S. 29.

³²¹ Siehe Heinrichs, Lärmbekämpfung, 214.

³²² Siehe oben Dritter Teil, B X 1 (zu Art. 9), S. 22.

³²³ Heinrichs, Lärmbekämpfung, 213.

> Diese Bedingungen bleiben in nationaler Hand, die Richtlinie ändert nichts.

c) Schließlich belastet die mangelnde Unterstützung und fachliche Beratung durch die Bundesländer die strukturellen Rahmenbedingungen.³²⁴

> Hier kann nur der Effet Utile für eine Verbesserung sorgen.

2) Bedingungen in der Gemeinde (kommunale Rahmenbedingungen)

a) Die Bedingungen in der Gemeinde bestehen zunächst in einer geringen Wahrnehmung und Gewichtung der Lärmproblematik.³²⁵

> Dies wird für die bestimmten Gebiete in Zukunft so nicht mehr gelten, auch wenn die konkreten Lärminderungsmaßnahmen weiter im Ermessen stehen. Zudem können die Planungen in diesen Gebieten auf andere (nicht unmittelbar zu beplanende) Gebiete ausstrahlen und auch dort Planungen anstoßen.

b) Weiter mangelt es anscheinend oft an der Unterstützung durch den Bürgermeister und den Gemeinderat.³²⁶

> Siehe hierzu die vorherige Anmerkung.

c) Nicht zu unterschätzen sind verwaltungsinterne Konkurrenzen und Behinderungen (zwischen den Fachämtern). Ein Drittel der Lärminderungsplanung wird offenbar durch Teile der eigenen Verwaltung behindert.³²⁷

> Dieses Problem löst die Richtlinie nicht, sie kann aber Verschiebungen zugunsten des lärmplanenden Amtes (in der Regel das Umweltamt) unterstützen.

d) Außerdem scheint es an einer zureichenden Finanz- und Personalausstattung in der Verwaltung zu fehlen.³²⁸

³²⁴ Heinrichs, Lärmbekämpfung, 213.

³²⁵ Heinrichs, Lärmbekämpfung, 213.

³²⁶ Heinrichs, Lärmbekämpfung, 214.

³²⁷ Heinrichs, Lärmbekämpfung, 213.

³²⁸ Heinrichs, Lärmbekämpfung, 213.

> Das ist ein nationales Problem, das mit der Richtlinie nun unter den Druck des Effet Utile (und im übrigen des Art. 20 III GG) gerät. Dieses Problem verschärft sich wegen der bestimmten und fristgebundenen Kartierungs- und Planungsvorgaben der Richtlinie.

e) Hinzu kommt die unterschiedliche Zuständigkeit für die Konzepterstellung und -umsetzung.³²⁹

> Das soll durch die Richtlinie ausdrücklich nicht geändert werden: Die erstellten Aktionspläne werden in erster Linie durch andere Behörden und vor allem andere Fachämter durchgesetzt.

f) Ein weiterer allgemeiner Nachteil ist offenbar die geringe Kenntnis der konkreten Inhalte der Lärminderungsplanung.³³⁰

> Dies ist ein richtlinienunabhängiges Problem, soweit es die Planbehörden betrifft. (Es ändert sich aber für die Öffentlichkeit, soweit es deren Beteiligung inkl. Information erfasst. Allerdings sind auch dies nur Möglichkeiten, vom Inhalt der Planung Kenntnis zu erlangen, die nichts über die tatsächliche Kenntnis aussagen.)

g) Schließlich schätzen die Gemeinden die Erfolgsaussichten der Lärminderungsplanung pessimistisch ein.³³¹

> Diesen Umstand verstärkt die Richtlinie eher noch, da die Gemeinden bestimmte Planungen durchführen müssen, selbst wenn sie nicht von deren Sinn überzeugt sind. Zudem setzt die Planung nicht primär am Verursacherprinzip an und konkrete Maßnahmenplanungen bleiben im Ermessen der Mitgliedstaaten und im Wechselspiel mit anderen öffentlichen Belangen. Das ändert die Richtlinie nicht.

3) Konzeptionelle Bedingungen

Die konzeptionellen Bedingungen der Lärminderungsplanung lassen sich ebenso in mehrere Schwachpunkte aufteilen.

³²⁹ Heinrichs, Lärmbekämpfung, 213.

³³⁰ Heinrichs, Lärmbekämpfung, 213.

³³¹ Heinrichs, Lärmbekämpfung, 213.

a) Zuerst hat die konzeptionelle Maßnahmenplanung anscheinend einen geringen Stellenwert.³³²

> Das ändert sich durch die Richtlinie für die bestimmten Gebiete. Allerdings folgt auch hier aus der Lärmkartierung nicht automatisch eine umfangreiche Aktionsplanung.³³³

b) Weiter finden zu wenige Verknüpfungen der Lärmanalyse mit der Maßnahmenplanung statt.³³⁴

> Hieran ändert die Richtlinie, dass die Aktionsplanung aus der Lärmkartierung zu entwickeln ist. Dennoch kann es weiterhin zu Übertragungsverlusten zwischen der Lärmkartierung und der Aktionsplanung kommen, weil vor den konkreten Maßnahmen noch die Ermessensentscheidung steht.

c) Weiter mangelt es offenbar an einer ausreichenden Verbindung mit der kommunalen Verkehrsentwicklungsplanung.³³⁵

Dieser Umstand scheint ein Haupthemmnis der Lärminderungsplanung zu sein. Da der Straßenverkehr in der Regel die Hauptbelastungsquelle ist, bietet sich in diesen Fällen eine Zusammenführung der Planungen an.

> Die Richtlinie überlässt es den Mitgliedstaaten, wie sie die Planung gestalten. Die Grenze hierfür ist nur die Effektivität des Gemeinschaftsrechts.

d) Fehlende Betroffenanalysen und Variantenvergleiche sind ein weiterer Schwachpunkt.³³⁶

> Zumindest die Betroffenanalysen schreibt die Richtlinie vor.³³⁷

e) Schließlich kommt es zu Ineffizienzen durch Quellenzahlreduzierungen im Verfahrensverlauf.³³⁸

> Für die bestimmten Gebiete erlaubt das die Richtlinie nicht mehr.

³³² Heinrichs, Lärmbekämpfung, 212.

³³³ S. o., Dritter Teil, B VIII 3 (zu Art. 8), S. 20 f.

³³⁴ Heinrichs, Lärmbekämpfung, 211 und 212.

³³⁵ Heinrichs, Lärmbekämpfung, 213 und 214.

³³⁶ Heinrichs, Lärmbekämpfung, 211.

³³⁷ Anhang IV Ziff. 1 Spiegelstriche 2 & 3, Anhang V Ziff. 1 Spiegelstrich 6.

³³⁸ Heinrichs, Lärmbekämpfung, 212.

4) Alle genannten Punkte werden verstärkt durch Reibungsverluste wegen fehlerhafter **Kommunikation bzw. Abstimmung**.³³⁹

Das betrifft unzureichende Einbindungen aller Beteiligten, unprofessionelle Dialogprozesse und mangelnde Konsensfindung.

> Hier kann die Öffentlichkeitsbeteiligung Abhilfe schaffen. Bei der Zusammenarbeit der Ämter kann nur der Effet Utile für Verbesserungen sorgen.

5) Zusammenfassend: Die aufgezählten Mängel bestehen unterschiedlich stark. Im Vergleich lassen sich zwei Rückschlüsse ziehen:

a) Insgesamt ergibt sich aus dem Vergleich der Mängel der bisherigen Lärminderungsplanung mit den durch die Richtlinie zu erwartenden Veränderungen, dass die Richtlinie die kommunale Praxis hin zu einer umfangreicheren und besseren Lärminderungsplanung verschiebt.

b) Das Ermessen der Mitgliedstaaten und damit der Gemeinden sichert aber ab, dass es nicht zu einer „Explosion“ der Lärminderungsplanung (Aktionsplanung) kommt, da die Mitgliedstaaten trotz der Pflicht zur Aktionsplanung den Inhalt und den Umfang der konkreten Maßnahmen bestimmen. Bildlich gesprochen: Die Handbremse wird nur gelockert.

K) Gesetzesvorschlag zur Umsetzung der Richtlinie

Nachdem der erforderliche Umsetzungsbedarf und die Einflüsse der Richtlinie dargelegt sind, können nun die Ergebnisse in einen Gesetzentwurf eingehen.

Die Umsetzung der Richtlinie in § 47a BImSchG liegt nah,³⁴⁰ ist aber nicht die einzige Variante. Möglich sind auch die Einbindung in das/die Raumordnungsgesetz(e), ein eigenes (Verkehrs-)Lärmschutzgesetz,

³³⁹ Heinrichs, Lärmbekämpfung, 214.

³⁴⁰ Siehe auch BMU, 1.

schließlich die Integration in das BImSchG inklusive des Fluglärms³⁴¹ und die Zusammenführung mit anderen Planungsverfahren, d. h. der Bauleit- oder Verkehrsentwicklungsplanung oder der Luftreinhalteplanung³⁴².

D) Systematisch könnte die weitere Zusammenführung der Lärmminde- rungsplanung mit der Luftreinhalteplanung ein Ansatz sein, da der Lärm- minderungsplan grundsätzlich das Gegenstück oder Pendant zum Luft- reinhalteplan ist.³⁴³ Das zeigt sich an der Stellung des § 47a BImSchG hinter der Vorschrift zum Luftreinhalteplan in § 47 BImSchG. Lärm ist dann gleichsam – parallel zur Luftverschmutzung – als „Lärmverschmut- zung“ anzusehen.

1) Die Zusammenführung der Lärmminde- rungs- mit der Luftreinhaltepla- nung könnte dann in einem einfachen Schritt erfolgen:

§ 47a BImSchG: Die Vorschriften zur Überwachung und Verbesserung der Luftqualität und der Luftreinhalteplanung sind auf die Lärmminde- rungsplanung entsprechend anzuwenden.

Noch deutlicher wäre es, den § 47a zu streichen und die Worte „Lärm“ und „Lärmminde rungsplanung“ in die §§ 44 ff. BImSchG zu integrieren. Das hieße dann etwa für § 44 I: „Zur Überwachung der Luft- und Lärm- qualität ...“ oder für § 47 I: „... einen Luftreinhalte- und Lärmminde rungs- plan aufzustellen ...“

Diese Lösungen hätten den gesetzestechnischen Vorteil, einfach und knapp zu sein (*Gesetzesklarheit und -knappheit*).

2) Allerdings sind die Vorschriften zur Luftreinhaltung weitergehender als die Vorgaben der Umgebungslärmrichtlinie. Daher ist dieser Vorschlag eher rechtspolitisch, weil er zu einem erweiterten Ansatz führt, den die

³⁴¹ VCD – Ergebnisse der Arbeitsgruppe Kommunale Lärmminde rungsplanung, 50.

³⁴² Heinrichs, Lärmbekämpfung, 214.

³⁴³ Jarass, § 47a RN 1; s. o., C I, S. 29.

Richtlinie nicht fordert. Es würde also mehr eingeführt als durch die Vorgaben der Umgebungslärmrichtlinie nötig ist.

3) Vor allem aber ist die Lärminderungsplanung – trotz Verwandtschaft mit der Luftreinhalteplanung – mit letzterer nur teilweise vergleichbar. Die beiden Institute haben sich *durch EG-Vorgaben auseinanderentwickelt*. Die für die Luftreinhaltung maßgebende Luftqualitätsrahmenrichtlinie³⁴⁴ und die entsprechende deutsche Umsetzung in den §§ 44 ff. BImSchG aus dem Jahr 2002 ist nur eingeschränkt mit der Umgebungslärmrichtlinie vergleichbar. Zwar gibt es gewisse begriffliche Parallelen, die Luftreinhaltetrichtlinie ist jedoch an Grenzwerten für die Luftverschmutzung orientiert, was die Umgebungslärmrichtlinie gerade nicht ist, sondern den Mitgliedstaaten überlässt.³⁴⁵

II Daher ist es besser, die Vorgaben der Richtlinie *eigenständig in § 47a BImSchG* umzusetzen. Als entfernte Anregung kann auf nicht mehr geltende Vorschriften zur Luftreinhaltung zurückgegriffen werden, d. h. die alte Fassung der §§ 44 ff. BImSchG bis zu ihrer Änderung im Jahr 2002. Diese alten Regeln zur Luftreinhaltung ähneln in gewisser Weise dem Umsetzungsbedarf, der jetzt für die Lärminderungsplanung durch die Umgebungslärmrichtlinie besteht.

Der folgende Vorschlag beschränkt sich auf Änderungen im § 47a BImSchG.

Daneben bedarf es weiterer Änderungen des BImSchG und anderer rechtlicher Regelungen (etwa Verordnungen, Verwaltungsvorschriften).³⁴⁶

³⁴⁴ Richtlinie 96/62/EG des Rates vom 27.9.1996, ABl. 1996 Nr. L 296, S. 255. Zu dieser Richtlinie siehe Feldhaus, Vorb. §§ 44-47a, S. 2 ff.

³⁴⁵ Vgl. Hendlar/Marburger/Reinhardt/Schröder – Bischofs/Evers, 547. Die dort erwähnte Einführung von Tochtrichtlinien mit Lärmgrenzwerten und die daraus folgende Anlehnung an die Verfahrensweise der Luftqualitätsrahmenrichtlinie konnte sich nicht durchsetzen. Siehe bereits oben, Dritter Teil, B V (zu Art. 5 und 6), S. 12 f.

³⁴⁶ Siehe Irmer, 180. Das BMU plant folgendes (siehe BMU, 1 und 3): „Soweit es um die Umsetzung auf der Verordnungsebene geht, wird eine unter gemeinsamer Federführung von BMU und BMVBW einheitliche Verordnung in den Bereichen des von der Richtlinie erfassten Verkehrs- sowie Industrie- und Gewerbelärms erlassen. Soweit es um die weitere Umsetzung auf der Ebene der Anpassung der Berechnungsverfahren geht, verbleibt es im Rahmen der eingerichteten BMU/BMVBW-Arbeitsgruppe bei den bisherigen Federführungen (RLS 90 (Straße), Schall 03 (Schiene): BMVBW; AzB (Flugplätze), TA Lärm (Industrie- und Gewerbeanlagen): BMU).“

Dies gilt umso mehr, als im förmlichen Gesetz des § 47a BImSchG nur die Essentialia normiert werden.

Die Ergänzungen zum bisherigen § 47a BImSchG stehen in *kursiver Schrift*.

§ 47a BImSchG *Lärmkataster und Lärminderungspläne*

(1) ¹ In Gebieten, in denen schädliche Umwelteinwirkungen durch Geräusche hervorgerufen werden oder zu erwarten sind, haben die Gemeinden oder die nach Landesrecht zuständigen Behörden die Belastung durch die einwirkenden Geräuschquellen zu erfassen und ihre Auswirkungen auf die Umwelt festzustellen. ² *Solche Gebiete sind insbesondere Ballungsräume, Hauptverkehrsstraßen, Haupteisenbahnstrecken und Großflughäfen.* ³ *Die Geräuschquellen sind in Lärmkatastern³⁴⁷ zu erfassen.* ⁴ *Die Bestimmung der in Satz 2 genannten Gebiete und die Anforderungen an die Lärmkataster erfolgen³⁴⁸ durch Rechtsverordnungen³⁴⁹ der Landesregierungen, die bindende Beschlüsse der Europäischen Gemeinschaft³⁵⁰ beachten müssen.³⁵¹*

(2) ¹ Die Gemeinden oder die nach Landesrecht zuständigen Behörden haben für Wohngebiete und *andere lärmempfindliche³⁵² Gebiete* Lärminderungspläne aufzustellen, wenn in den Gebieten nicht nur vorübergehend schädliche Umwelteinwirkungen durch Geräusche hervorgerufen werden oder zu erwarten sind und die Beseitigung oder Verminderung der

³⁴⁷ Als Synonym für strategische Lärmkarten.

³⁴⁸ „Erfolgen“ macht deutlich, dass die Landesregierungen verpflichtet sind. Darin liegt kein verfassungsrechtliches Problem, da der Bund auch eine eigene Rechtsverordnung erlassen könnte (konkurrierende Gesetzgebung) und die Länder dann gar keinen Spielraum hätten. Im übrigen ist es zulässig, dass der Gesetzgeber verpflichtend zu Rechtsverordnungen ermächtigt.

³⁴⁹ „Sicherer Weg“ statt der Musterverwaltungsvorschrift, s. o., D I 3, S. 33.

³⁵⁰ Anlehnung an die Formulierung des § 48a I 1 BImSchG. „Bindende Beschlüsse“ sind auch Richtlinien; siehe Jarass, § 44 RN 15 und Art. 249 I und III EGV.

³⁵¹ Damit ist sichergestellt, dass die Richtlinie vollständig umgesetzt wird, in § 47a aber nur das Nötigste steht. Der Verweis auf diese Rechtsverordnungen erfolgt bewusst jeweils im Text des § 47a BImSchG und nicht in einem Verweis etwa in § 48a BImSchG (Grund: bessere Klarheit über die detaillierte Regelung der EG-Vorgaben unterhalb des Parlamentsgesetzes).

³⁵² Statt „schutzwürdiger Gebiete“; nur Anpassung der Formulierung an die Richtlinie.

schädlichen Umwelteinwirkungen ein abgestimmtes Vorgehen (...) ³⁵³ erfordert. 2 *Als solche Gebiete gelten Teile* ³⁵⁴ *der in Absatz 1 Satz 2 genannten Ballungsräume sowie Orte in der Nähe der in Absatz 1 Satz 2 genannten Hauptverkehrsachsen, wenn in ihnen ein aufgrund* ³⁵⁵ *einer Rechtsvorschrift festgelegter Lärmimmissionswert dauerhaft und mit schädlichen Umwelteinwirkungen* ³⁵⁶ *überschritten wird.* 3 *Das Nähere regeln die in Absatz 1 Satz 4 genannten Rechtsverordnungen.* 4 Bei der Aufstellung sind die Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung zu beachten.

(3) Lärminderungspläne müssen Angaben enthalten über

1. die festgestellten und die zu erwartenden Lärmbelastungen,
2. die Quellen der Lärmbelastungen,
3. die vorgesehenen Maßnahmen zur Lärminderung oder zur Verhinderung des weiteren Anstiegs der Lärmbelastung,
4. *weitere Angaben, die durch die in Absatz 1 Satz 4 genannten Rechtsverordnungen vorgeschrieben werden.* ³⁵⁷

(4) 1 *Bei der Aufstellung der Lärminderungspläne ist die Öffentlichkeit zu beteiligen.* 2 *§ 3 Absatz 1 und Absatz 2 Sätze 1, 2, 4 und 5 des Baugesetzbuches gelten entsprechend.* 3 *Die Lärmkataster und Lärminderungspläne sind zu veröffentlichen und zu verteilen; § 4 Absatz 1 Satz 1 des Umweltinformationsgesetzes gilt entsprechend.* ³⁵⁸ 4 *Das Nähere regeln die in Absatz 1 Satz 4 genannten Rechtsverordnungen.*

³⁵³ Gestrichen ist: „gegen verschiedenartige Lärmquellen“; siehe hierzu oben, F V, S. 42 f. (dort auch Fn. 231).

³⁵⁴ Also keine flächendeckende Lärminderungsplanung.

³⁵⁵ Nicht: „durch“, sondern „aufgrund“, da nicht alle Lärmimmissionswerte in Rechtsnormen im engeren Sinn stehen, aber alle auf solche zurückführbar sind.

³⁵⁶ „Schädliche Umwelteinwirkungen“ stammt aus §§ 1 I, 3 I BImSchG und ist in den einzelnen Normierungen zum Lärmschutz konkretisiert (s. o., C II, S. 29 f.). Dieser Vorschlag ändert jedoch nichts an der Zersplitterung der rechtlichen Grundlagen zum Lärmschutz, da seine Formulierung zahlreiche rechtliche Grundlagen und Immissionswerte umfasst: vgl. die Tabelle bei SMUL, Leitfaden, 35 und s.o., C II, S. 30.

Eine andere Möglichkeit ist die Festschreibung von „*ein Lärmimmissionswert von 60 Dezibel tags und 45 Dezibel nachts dauerhaft überschritten wird*“ statt der oben gewählten Wörter „*ein Lärmimmissionswert dauerhaft und mit schädlichen Umwelteinwirkungen überschritten wird*“. Dieser – rechtspolitische – Vorschlag vereinfacht (vereinheitlicht) die Bewertung bzw. Grenzwertbestimmung und führt dann teilweise zu einem Anstieg, teilweise zu einem Sinken der Handlungsschwelle.

³⁵⁷ Hier fließt dann vor allem die bisherige Musterverwaltungsvorschrift ein.

³⁵⁸ Dieser Verweis auf § 4 UIG macht zwar nicht unmittelbar deutlich, dass hier ein subjektives öffentliches Recht auf Information vorliegt, weil dies erst der Blick in § 4 UIG klar macht (Bedenken bezüglich Rechtsklarheit für den Einzelnen). Dies ist m. E. den-

(5) *1 Die Lärmkataster und die Lärminderungspläne sind für die in Absatz 1 Satz 2 und Absatz 2 Satz 2 genannten Gebiete innerhalb bestimmter Fristen zu erstellen und einer regelmäßigen Überprüfung zu unterziehen.*³⁵⁹ *2 Das Nähere regeln die in Absatz 1 Satz 4 genannten Rechtsverordnungen.*

(6) § 47 Absatz 6 gilt entsprechend.

(7) *1 Die Lärminderungsplanung kann in bestimmten Fällen in die Verkehrsentwicklungsplanung oder die Bauleitplanung eingebettet werden.*³⁶⁰ *2 Das Nähere regeln die in Absatz 1 Satz 4 genannten Rechtsverordnungen.*

Fünfter Teil: Zusammenfassung

A) Abschließend und insgesamt lässt sich feststellen, dass sich die Umgebungslärmrichtlinie vor allem am Vorsorgeprinzip des Umweltrechts orientiert, weil sie Gefahrenabwehr und -vorsorge beabsichtigt.

B) Die Richtlinie hat die Lärmbekämpfung zum Ziel, überlässt die Lärmvorsorge (konkrete Lärmbekämpfung) aber weiter den Mitgliedstaaten. Die Richtlinie sorgt vielmehr für europaweit einheitliche Lärmermittlungsmethoden und einen gemeinsamen Rahmen zur Lärmbekämpfung (strategische Lärmkarten, Aktionspläne). Dagegen verbleibt insbesondere die Bestimmung der Lärmgrenzwerte bei den Mitgliedstaaten.

C) § 47a BImSchG regelt bereits die grundlegenden Vorgaben der Richtlinie. Die vorhandene Musterverwaltungsvorschrift mit Detailregelungen erfüllt zahlreiche Erfordernisse der Richtlinie; der sicherste Weg ist je-

noch zulässig, weil dafür die Verbindung zur Systematik des UIG hergestellt wird, also dafür dieser Zusammenhang (Teil des Rechts auf Zugang zu Umweltinformationen) deutlich wird.

³⁵⁹ Die Fristvorgaben und das Monitoring werden hier also zusammen geregelt.

³⁶⁰ Dieser – rechtspolitische – Vorschlag nimmt die Anregungen von Heinrichs, Lärmbekämpfung, 214 und Schmidt, UPR 1995, 384 auf.

doch, die Musterverwaltungsvorschrift in Rechtsverordnungen der Länder zu überführen.

D) Es besteht ein teilweiser Umsetzungsbedarf (insbesondere Fristen, Öffentlichkeitsbeteiligung, Festlegung bestimmter Gebiete), die z. T. die Lärminderungsplanung beschleunigen (Fristen), z. T. rechtlich unscheinbar, praktisch aber von Sprengkraft sind (Öffentlichkeitsbeteiligung).

E) Für die gemeinschaftsrechtskonforme Umsetzung der Richtlinie reicht es aus, nur das Nötigste in § 47a BImSchG und den Rest unterhalb des formellen Gesetzes zu regeln.

F) Die Richtlinie gibt der Lärminderungsplanung in Deutschland einen Schub. Auf die Kommunen kommen neue Kosten zu.

G) Die Umgebungslärmrichtlinie ist eine Hilfe für die EG, in Zukunft den quellen- und produktbezogenen Lärmschutz zu verbessern.

H) Die Umgebungslärmrichtlinie setzt in erster Linie nicht am Verursacherprinzip an (siehe A). Dadurch könnte der durch sie erreichte Fortschritt in der Lärmbekämpfung gering ausfallen, da das Umweltrecht am effektivsten durch eine Inanspruchnahme der Verursacher umgesetzt wird. Das wäre kein befriedigendes Ergebnis, da die Lärminderungsplanung teuer ist.