

Inhaltsverzeichnis

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

1. Teil: Ausgangssituation der Lärmaktionsplanung	23
I. Unterschiedliche Konzepte beim Lärmschutz in Deutschland und Europa vor historischem Hintergrund ...	24
1. Deutsches Lärmschutzrecht vor Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie	24
2. Entstehung der Umgebungslärmrichtlinie	29
a) Fünftes Umweltaktionsprogramm	30
b) Grünbuch über die künftige Lärmschutzpolitik der Gemeinschaft	31
c) Weißbuch „Die europäische Verkehrspolitik bis 2010“	33
d) Umgebungslärmrichtlinie	34
3. Unterschiede im Lärminderungsansatz zwischen Deutschland und Europa	35
4. Vergleich der Lärmaktionsplanung mit nationalen Planungsinstrumenten.....	37
II. Stand der Umsetzung und Implementierung der Umgebungslärmrichtlinie in Deutschland.....	41
1. Umsetzung im BlmSchG und in Landesregelungen.....	42
a) Zuständigkeiten	43
b) Vorgaben und Empfehlungen zur Durchführung der Lärmaktionsplanung.....	45
c) Unterstützung der Gemeinden.....	48
d) Kosten der Lärmaktionsplanung.....	49
2. Vergleich zur früheren Lärminderungsplanung.....	49
3. Stand der Planung anhand von Praxisbeispielen	54
a) Ballungsräume	55
aa) Stuttgart.....	57
bb) Halle	57
cc) Düsseldorf.....	58
dd) Hannover	59
ee) Hamburg	60

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

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

VII. Abschnittsergebnis.....	132
3. Teil: Effektivität der Lärmaktionsplanung durch Planerstellung	135
I. Praxisproblem: Auslösen der Planungspflicht	136
1. Ansätze und Anforderungen der Umgebungslärm- richtlinie	138
a) Allgemeine Anforderungen der Umgebungslärm- richtlinie.....	138
b) Managementansatz	139
c) Räumlicher Planungsansatz.....	144
d) Grenzwerte und Auslöseschwellen in der Richtlinie.....	147
2. Umsetzung ins nationale Recht	150
3. Praktische Implementierung der Richtlinienansätze	151
4. Ergebnis	153
II. Praxisproblem: Der räumliche Umfang der Planungs- pflicht bei Ballungsräumen und die dafür zuständigen Stellen	155
1. Räumlicher Planungsansatz	156
a) Anforderungen der Umgebungslärmrichtlinie.....	156
b) Umsetzung im nationalen Recht.....	157
2. Planerstellung durch eine Behörde pro Ballungsraum....	159
a) Anforderungen der Umgebungslärmrichtlinie.....	159
b) Umsetzung im nationalen Recht.....	161
3. Auswirkungen auf die Praxis	161
a) Stuttgart	162
b) Düsseldorf	163
c) Halle, Hannover, Hamburg	164
4. Ergebnis	166
III. Praxisproblem: Verhältnis der Planungspflichten von Ballungsräumen zu den von Hauptverkehrsstraßen.....	167

1. Anforderungen der Umgebungslärmrichtlinie	168
2. Umsetzung im nationalen Recht	170
3. Ergebnis	170
VI. Abschnittsergebnis.....	171
4. Teil: Effektivität der Lärmaktionsplanung durch Aufnahme von Maßnahmen in den Lärmaktionsplan	173
I. Pflicht zur Aufnahme von Maßnahmen in den Lärmaktionsplan	173
1. Auslegung des Ermessens in § 47d Abs. 2 BImSchG	174
a) Anforderungen der Umgebungslärmrichtlinie.....	175
b) Umsetzung im nationalen Recht.....	176
2. Pflicht zur Aufnahme von Maßnahmen bei einem Lärmschutzbedürfnis	177
a) Anforderungen der Umgebungslärmrichtlinie.....	177
b) Umsetzung im nationalen Recht.....	179
3. Zwischenergebnis	179
II. Pflicht zur Aufnahme von Maßnahmen einer bestimmten Qualität.....	180
1. Anforderungen der Umgebungslärmrichtlinie	181
a) Verbindliche Maßnahmenverwirklichung bei einem Lärmschutzbedürfnis	181
b) Abgestimmtes Gesamtkonzept zur effektiven Lärminderung	183
2. Umsetzung im nationalen Recht	186
a) Verbindliche Maßnahmenverwirklichung	186
aa) Plan-Anordnungen	187
(1) Definition.....	187
(2) Verbindlichkeit.....	187
bb) Planungsrechtliche Festlegungen.....	189

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

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

IV. Abschnittsergebnis.....	264
6. Teil: Verbindlichkeitshindernisse und Lösungsansätze.....	269
I. Verbindlichkeitshindernisse	269
1. Fehlen eines kohärenten Lärmschutzsystems	270
2. Wirkung für andere Träger öffentlicher Belange.....	272
a) Verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern	273
b) Grundsatz der Kompetenzbeachtung.....	273
c) Umfang einer möglichen Bindung.....	277
aa) Gestaltungswirkung kompetenzgerecht erlassener Lärmaktionspläne.....	277
bb) Verbindlichkeit aufgrund der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie.....	281
cc) Bindung an die Richtlinievorgaben	284
d) Differenzierte Kompetenzzuordnung	284
3. Ermessen	285
a) Grundlagen	286
b) Ermessen bei vorausgegangener Lärmaktionsplanung....	287
c) Zwischenergebnis	291
4. Außenwirkung	292
5. Wirkung für die Finanzhaushalte.....	295
II. Zwischenfazit.....	298
III. Grundlagen für Lösungsansätze.....	301
1. Unionsrechtliche Anforderungen.....	301
2. Nationale Anforderungen	301
a) Grenzen aus der Staatsstruktur.....	302
aa) Gewaltenteilung	302
bb) Bundesstaatsprinzip.....	303
cc) Rechtsstaatsprinzip	304

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

Ergebnis und Ausblick.....	349
Literaturverzeichnis	353
Internetquellen-Verzeichnis	381