

Inhaltsverzeichnis

1. Teil

Einführung in das deutsche Lärmschutzrecht	23
A. Lärm als schädliche Umwelteinwirkung	24
I. Schall als Immission im Sinne des § 3 Abs. 2 BImSchG	24
II. Die Eignung von Schall zur Herbeiführung von Gefahren, Nachteilen und Belästigungen nach dem Stande der Lärmwirkungsforschung	25
1. Die Schädlichkeit der Einwirkung im Rechtssinne	25
2. Die tatsächliche Schädlichkeit von Lärm nach den Erkenntnissen der Wirkungsforschung	27
a) Gesundheitsgefahren	27
b) Belästigende Wirkung von Schall	29
III. Zusammenfassung	30
B. Der Lärmschutz nach der bislang bestehenden Rechtslage	30
I. Die Gesetzgebungskompetenzen für den Lärmschutz	30
II. Industrie- und Gewerbelärm	32
1. Genehmigungspflichtige Anlagen	32
a) Quellenbezogener Lärmschutz bei genehmigungspflichtigen Anlagen	33
b) Lärmschutz durch Bauleitplanung	36
c) Steuerung im Einzelfall	38
2. Nicht genehmigungspflichtige Anlagen	39
a) Quellenbezogener Lärmschutz bei nicht genehmigungspflichtigen Anlagen	39
b) Lärmschutz durch Bauleitplanung	40
c) Steuerung im Einzelfall	40
III. Sport- und Freizeitlärm	41
1. Sportanlagenlärm	41
a) Quellenbezogener Schutz vor Sportanlagenlärm	41
b) Lärmschutz durch Planung	43
c) Steuerung im Einzelfall	43
2. Freizeitlärm	43
IV. Verkehrslärm	44
1. Straßen- und Schienenverkehrslärm	45
a) Produktbezogener Lärmschutz	45

b) Schutz vor Straßen- und Schienenverkehrslärm durch Planung ...	46
c) Steuerung im Einzelfall	48
2. Fluglärm	48
V. Die mangelnde Gesamtgeräuschbewertung im untergesetzlichen Regelwerk	50
VI. Die Lärminderungsplanung nach § 47a BImSchG a.F. als Instrument flächenbezogenen Lärmschutzes	52
VII. Der verhaltensbezogene Lärmschutz nach den Immissionsschutzgesetzen der Länder	54

2. Teil

Der innovative Charakter der Lärminderungsplanung nach der Umgebungslärmrichtlinie als Herausforderung für das deutsche Verwaltungsrecht

A. Die Zielsetzung und die Regelungen der Richtlinie im Überblick	58
B. Der Managementansatz als Hauptinnovation der Richtlinie	59
I. Die allgemeine Bedeutung des Managementansatzes für den Lärmschutz	59
II. Der Managementansatz – ein Fremdkörper in der deutschen Verwaltungskultur	61
C. Die Einführung einheitlicher Bewertungsstandards	66
D. Die Vorbehalte gegen die Lärminderungsplanung wegen hohen Verwaltungsaufwands und hoher Kosten	67

3. Teil

Der Gang der Gesetzgebung

A. Das gemeinschaftsrechtliche Zustandekommen der RL 2002/49/EG	70
I. Der Richtlinienvorschlag der Kommission	70
II. Die Änderungsvorschläge des Europäischen Parlaments und der Ausschüsse	71
III. Vom Gemeinsamen Standpunkt des Rates zum Vermittlungsverfahren und Inkrafttreten der Richtlinie	75
B. Die Umsetzung der Richtlinie in das mitgliedstaatliche Recht der Bundesrepublik Deutschland	78
I. Die Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes	78
1. Der ursprüngliche Gesetzentwurf (BT-Drs. 15/3782)	79
2. Einwände gegen den Gesetzentwurf	81

Inhaltsverzeichnis	11
a) Einwände des Bundesrates und der Parlamentsopposition	82
b) Kritik aus Fachöffentlichkeit und Schrifttum	83
aa) Kritik des Arbeitskreises für Umweltrecht	83
bb) Der Gesetzentwurf des Arbeitskreises für Umweltrecht	86
cc) Sonstige Stimmen im Schrifttum	88
3. Einigung im Vermittlungsverfahren	91
II. Der Erlass der Verordnung über die Lärmkartierung (34. BImSchV)	92
1. Der Entwurf einer Verordnung über die Strategische Lärmkartierung (BR-Drs. 95/05)	93
2. Der Erlass der Verordnung über die Lärmkartierung (34. BImSchV)	94

4. Teil

Gegenstand und Anwendungsbereich der Lärminderungsplanung nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz	97
A. Die Regelungsstruktur des § 47a BImSchG	97
B. Das Verhältnis von § 47a BImSchG zu § 2 BImSchG	97
C. Der Begriff des Umgebungslärms als Gegenstand der Lärminderungsplanung	101
I. Umgebungslärm als schädliche Umwelteinwirkungen?	102
II. Durch Aktivitäten von Menschen verursachte Geräusche	104
III. Geräusche im Freien	105
IV. Belästigender oder gesundheitsschädlicher Charakter	106
D. Die Begrenzung des Anwendungsbereiches	106
I. Die positiv umschriebenen Fallkonstellationen	107
1. Festlegung auf das Schutzgut Mensch	107
2. Die Festlegung besonders schützenswerter Gebäude und Gebiete	107
II. Die negativen Bereichsausnahmen des § 47a S. 2 BImSchG	110
1. Ausnahmegvorschrift zugunsten der Landesverteidigung	110
2. Ausnahme des Lärms am Arbeitsplatz	113
3. Ausnahme für Lärm durch Tätigkeiten in der Wohnung	114
4. Ausnahme für Nachbarschaftslärm	115
a) Die Untauglichkeit des Nachbarbegriffs des Immissionsschutzrechts zur Begriffsklärung	115
b) Der Begriff des Nachbarschaftslärms im Kontext der Lärminderungsplanung	117
5. Ausnahmen für Bagatellkonstellationen	118
a) Selbst hervorgerufene Geräusche	118
b) Lärm in Verkehrsmitteln	119

5. Teil

Die Lärmkartierung	120
A. Allgemeines	120
I. Rechtsgrundlagen und Vollzugshilfen	120
II. Die Lärmkartierung als Rechtspflicht	122
III. Die grundsätzliche Vorgehensweise in der Praxis	123
IV. Die Prioritätensetzung durch gestaffelte Vollzugsfristen	125
B. Die kartierungspflichtigen Gebiete im Einzelnen	126
I. Die Lärmkartierung außerhalb von Ballungsräumen	126
1. Die Hauptverkehrsstraßen	127
a) Die Straßenkategorien	127
aa) Die Bundesfernstraßen	127
bb) Die Landesstraßen	128
cc) Die sonstigen grenzüberschreitenden Straßen	130
b) Das erforderliche Verkehrsaufkommen	131
c) Die Berücksichtigung von Teilstrecken	132
2. Die Haupteisenbahnstrecken	132
a) Der Schienenweg	132
b) Das erforderliche Verkehrsaufkommen	133
3. Die Großflughäfen	135
a) Die Eigenschaft als Verkehrsflughafen	135
b) Das erforderliche Verkehrsaufkommen	136
II. Die Lärmkartierung innerhalb von Ballungsräumen	136
1. Der Begriff des Ballungsraums	137
2. Exkurs: Die Reichweite der Begriffsbestimmungen des § 47b BImSchG	141
3. Die Hauptlärmquellen innerhalb des Ballungsraums	143
a) Die Berücksichtigung von im Ballungsraum gelegenen bzw. zumindest auch im Ballungsraum gelegenen Hauptlärmquellen	143
b) Die europarechtswidrige Nichtberücksichtigung der einwirkenden, außerhalb des Ballungsraums gelegenen Hauptlärmquellen	144
aa) Die Verfehlung des Richtlinienziels als unzureichende Richtlinienumsetzung	144
bb) Die Bereinigung der europarechtswidrigen Zielverfehlung	147
(1) Freiwillige Ausweitung der Vollzugspraxis	147
(2) Nichtanwendung der 34. BImSchV wegen Verstoßes gegen das Bundes-Immissionsschutzgesetz	147
(3) Unmittelbare Wirkung der Richtlinienvorschrift	151
(4) Richtlinienkonforme Auslegung der 34. BImSchV unter teleologischer Extension	154

cc) Zwischenergebnis zur Korrektur der Europarechtswidrigkeit ..	157
c) Zwischenergebnis zur Kartierung der Hauptlärmquellen im Ballungsraum	158
4. Zusätzliche zu kartierende Lärmquellen im Ballungsraum	158
a) Sonstige Straßen (§ 4 Abs. 1 Nr. 1 der 34. BImSchV)	158
b) Sonstige Eisenbahnstrecken (§ 4 Abs. 1 Nr. 2 der 34. BImSchV) ..	159
c) Sonstige Flugplätze für den zivilen Luftverkehr (§ 4 Abs. 1 Nr. 4 der 34. BImSchV)	160
d) Schienenwege von Straßenbahnen (§ 4 Abs. 1 Nr. 3 der 34. BImSchV)	161
e) Industrie- und Gewerbelände einschließlich Häfen (§ 4 Abs. 1 Nr. 5 der 34. BImSchV)	161
aa) Industrie- und Gewerbelände	162
bb) Häfen	165
f) Das Hervorrufen erheblichen Umgebungslärms (§ 4 Abs. 1 der 34. BImSchV)	165
III. Keine Kartierung von Sport- und Freizeitlärm	167
IV. Keine Kartierung ruhiger Gebiete	169
V. Keine flächendeckende Kartierung	172
C. Die Anforderungen an Form und Inhalt der Lärmkarten	173
I. Die Anforderungen im Überblick	174
II. Die Darstellungsformen, Verwendungszwecke und grundlegenden Formvorschriften	174
1. Die zulässigen Darstellungsformen in Lärmkarten	175
2. Die Erstellung einheitlicher Lärmkarten trotz unterschiedlicher Verwendungszwecke	175
3. Grundlegende Formvorschriften	179
a) Die Georeferenzierung der Lärmkarten	179
b) Die digitale Erarbeitung von Lärmkarten	179
c) Die Erstellung von Lärmkarten zur Verwendung auf lokaler oder landesweiter Ebene	180
III. Die Abbildung der Lärmsituation und der Überschreitung von Grenzwerten	181
1. Die Darstellung in Isophonenbändern	181
2. Die Verwendung einheitlicher Indizes	182
a) Die Indizes L_{den} und L_{night}	182
b) Die vorläufigen Berechnungsverfahren	183
aa) Die verfassungswidrige Festlegung der Berechnungsverfahren ..	184
bb) Die Berechnungsverfahren im Einzelnen	185
(1) Die VBUS	185
(2) Die VBUSch	185

(3) Die VBUF	186
(4) Die VBUI	187
(5) Die Vergleichbarkeit der Rechenergebnisse	188
3. Die zur Darstellung ausgewählten Grenzwerte	188
IV. Die Darstellung in separaten Lärmkarten und der Anspruch einer Gesamtlärbewertung	190
1. Die Anordnung separater Lärmkarten	190
2. Der Anspruch einer Gesamtlärbewertung in strategischen Lärm- karten	191
3. Zwischenergebnis	197
V. Die Angaben zu Umgebung, Gesamtfläche und Belastetenzahlen	197
1. Die Beschreibung der Umgebung	197
2. Die Ermittlung der Belastetenzahlen	198
3. Die Ermittlung lärmbelasteter Wohnungen, Schulen und Kranken- häuser	201
4. Ermittlung der lärmbelasteten Flächen	201
D. Die Verfahrensvorschriften zur Lärmkartierung	202
I. Die Datensammlung und -erhebung	202
1. Die Datenübermittlung durch Behörden	204
a) Der Ausschluss der Datenerhebung durch die Gemeinden	204
b) Die Trennung der Regelungen für Gemeinden bzw. sonstige Behörden	205
c) Schlussfolgerung	207
2. Die Datenübermittlung durch Private	208
a) Der Kreis der Anordnungsadressaten	209
b) Die weiteren tatbestandlichen Voraussetzungen	210
c) Die Rechtsfolgen	212
3. Die Datenerhebung bei Privaten	213
II. Die Mitteilungspflichten der zuständigen Behörden	217
1. Allgemeine Mitteilungen an die EU-Kommission	217
2. Die Bestandsmitteilungen	218
3. Die Mitteilung der Lärmkarten	219
III. Die Überarbeitung der Lärmkarten	220
IV. Die Veröffentlichung der Lärmkarten	222
E. Die Zuständigkeit im Rahmen der Lärmkartierung	224
I. Die Zuständigkeitsregelung nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz ..	224
1. Die allgemeine Zuständigkeitsregel (§ 47e Abs. 1 BImSchG)	224
2. Die Indienstnahme oberster Landesbehörden (§ 47e Abs. 2 BImSchG)	225
3. Die gesonderte Zuständigkeit des Eisenbahn-Bundesamtes (§ 47e Abs. 3 BImSchG)	226

4. Die Kostentragung für den Verwaltungsvollzug	230
5. Die formalen und informalen Zuständigkeitsverschiebungen in der Praxis	231
6. Die Kartierungszuständigkeiten in den Ländern im Überblick	233
II. Die verfassungsrechtlichen Problemstellungen bezüglich der Lärmkartierungszuständigkeit	234
1. Das Verhältnis der Lärmkartierung zum kommunalen Selbstverwaltungsrecht	235
a) Die Stellung der Gemeinden im Staatsaufbau und die Gewährleistung kommunaler Selbstverwaltung gemäß Art. 28 Abs. 2 GG ..	235
b) Die Stellung der Lärmkartierung zum gemeindlichen Aufgabenkreis	237
2. Zur Regelungskompetenz des Bundesgesetzgebers für eine Kartierung durch die Gemeinden	240
III. Schlussfolgerungen für die Anwendung des § 47e BImSchG	245
F. Die Rechtsnatur der Lärmkarten	246
G. Die Rechtskontrolle bei der Lärmkartierung	247
I. Der Ausfall des unmittelbaren gerichtlichen Individualrechtsschutzes ...	247
II. Die Selbstkontrolle der Verwaltung	247
III. Die mittelbare Rechtskontrolle durch eine mehrstufige Inzidentüberprüfung im Rahmen des Individualrechtsschutzes	248

6. Teil

Die Lärmaktionsplanung 250

A. Allgemeines	250
I. Rechtsgrundlagen und Vollzugshilfen	250
II. Der Begriff der Aktionsplanung	252
III. Die Lärmaktionsplanung als Rechtspflicht	253
B. Die tatbestandlichen Voraussetzungen für die Pflicht zur Lärmaktionsplanung	254
I. Die aktionsplanungspflichtigen Bereiche	254
1. Orte in der Nähe von Hauptlärmquellen	255
2. Ballungsräume	258
II. Die Vollzugsfristen für die Lärmaktionsplanung	258
III. Das Auslösetatbestandsmerkmal des Vorliegens regelungsbedürftiger Lärmprobleme und Lärmauswirkungen	259
1. Die Vollständigkeit der Richtlinienumsetzung hinsichtlich der Auslösung der Aktionsplanungspflicht	261
2. Die Erforderlichkeit von Auslösewerten	263

a) Terminologische Abgrenzung	264
b) Die Interessenlagen zur Festlegung von Auslösewerten	265
c) Die Höhe der Auslösewerte	267
3. Stellungnahme	269
a) Zur Vorgabe von Auslösewerten	269
b) Zur Höhe von Auslösewerten	271
c) Grundlegende Gesichtspunkte der Diskussion um Auslösewerte ..	274
4. Die Besonderheiten beim Schutz ruhiger Gebiete	274
C. Die inhaltlichen Anforderungen an die Lärmaktionspläne	276
I. Grundsätzliches	277
II. Die Geltung des Abwägungsgebotes für die Lärmaktionsplanung	278
1. Der Planungscharakter der Lärmaktionsplanung	278
2. Die Geltung des Abwägungsgebotes	280
III. Die Reichweite des „Ermessens“ aus § 47d Abs. 1 S. 3 BImSchG	283
1. Die Wesensverschiedenheit von Ermessen und planerischer Ge- staltungsfreiheit	283
2. Der Streit um das „Ermessen“ zur Maßnahmenfestlegung	285
a) Die Streitfrage	285
b) Die Lösung anhand des Planungscharakters der Lärmaktions- planung	286
c) Die Vereinbarkeit der gefundenen Lösung mit dem Europarecht ..	290
IV. Die Beschreibung der Ausgangslage zur Aufbereitung des Abwägungs- materials	293
V. Die abwägungsrelevanten Belange und die Kriterien zu ihrer Ge- wichtung	295
1. Ausschluss sämtlicher nicht unmittelbar lärm- bzw. umweltschutz- bezogener Belange?	296
2. Die einzelnen Belange und die spezifischen Gewichtungskriterien ..	300
a) Die Lärmbelastung	300
b) Die städtebauliche Konzeption der Gemeinde	302
c) Anderweitige Planungen und Planungsabsichten	305
aa) Anderweitige Planungen	305
bb) Anderweitige Planungsabsichten	306
d) Gründe des allgemeinen Wohls	307
aa) Insbesondere Naturschutzbelange	307
bb) Insbesondere Mobilitätsbedürfnisse der Gesellschaft	308
cc) Insbesondere der Schutz von Wirtschaft und Arbeitsplätzen ..	310
e) Private Belange	311
f) Kostengesichtspunkte	313
g) Kein eigenständiger Belang der Öffentlichkeitsbeteiligung	314

VI. Die Beachtung von Planungsleitsätzen	315
1. Die Ziele der Raumordnung	315
2. Das Verbot vermeidbarer Natureingriffe	316
VII. Die Festlegung von Maßnahmen als Kernstück der Aktionsplanung	316
1. Die Vielfalt rechtmäßiger Möglichkeiten	316
2. Die Festsetzungsmöglichkeiten im Einzelnen	320
a) Straßen- und Schienenunterhaltung	320
b) Verkehrsvermeidung und Verkehrslenkung	322
c) Verhaltenssteuerung	326
d) Produktauswahl	327
e) Planungsbeiträge für Regional- und Fachplanung	327
f) Planungsbeiträge für die Bauleitplanung	328
aa) Allgemeines	328
bb) Die lärmschutzrelevanten Festsetzungen in Bebauungsplänen	331
(1) Die Festsetzung von Verkehrsflächen (§ 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB)	331
(2) Festsetzungen mit Schutzwirkung vor Verkehrslärm	332
(a) Die Art der baulichen Nutzung (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB)	332
(b) Die Bauweise, die überbaubare Grundstücksfläche und die Stellung der baulichen Anlagen (§ 9 Abs. 1 Nr. 2 BauGB)	332
(c) Die Festsetzung von Nebenanlagen (§ 9 Abs. 1 Nr. 4 BauGB)	333
(d) Die Festsetzung von Gemeinbedarfsflächen sowie von Sport- und Spielanlagen (§ 9 Abs. 1 Nr. 5 BauGB) ..	334
(e) Die Festsetzung öffentlicher und privater Grünflächen (§ 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB)	334
(f) Die immissionsschutzbezogenen Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB	334
g) Besonderheiten bei Industrie- und Gewerbebetrieben	336
h) Besonderheiten beim Luftverkehr	337
i) Besonderheiten beim Schutz ruhiger Gebiete	339
VIII. Der Sonderfall des Verzichts auf Maßnahmen	340
1. Die Nutzungsbeendigung als einzig denkbare Maßnahme	340
2. Der erfolgreiche Schutz eines ruhigen Gebietes	343
3. Die Folge des Verzichts auf Maßnahmen	343
D. Die Formvorschriften im Rahmen der Lärmaktionsplanung	344
E. Die Verfahrensvorschriften für die Lärmaktionsplanung	344
I. Allgemeines	345

II.	Behördenbeteiligung	345
III.	Öffentlichkeitsbeteiligung	347
1.	Die ausstehende gemeinschaftsrechtskonforme Umsetzung	347
2.	Die Anforderungen an eine richtlinienkonforme Öffentlichkeitsbeteiligung	348
3.	Die Rechtsfolgen der Öffentlichkeitsbeteiligung	351
IV.	Die Strategische Umweltprüfung bei Lärmaktionsplänen	354
V.	Die Mitteilungspflichten der Aktionsplanungsbehörden	355
VI.	Die Veröffentlichung der Lärmaktionspläne	355
VII.	Die Überarbeitung der Lärmaktionspläne	356
F.	Die Zuständigkeit für die Lärmaktionsplanung	356
I.	Die gesetzlichen Zuständigkeitszuweisungen im Bund und in den Ländern	357
II.	Die Lärmaktionsplanung als Aufgabe kommunaler Selbstverwaltung ...	360
1.	Die einhellige Auffassung des Schrifttums	360
2.	Stellungnahme zur Auffassung des Schrifttums	361
a)	Die Aktionsplanung im Ballungsraum	361
b)	Die Aktionsplanung außerhalb des Ballungsraums	362
c)	Schlussfolgerungen	366
III.	Die Festlegung der Zuständigkeit durch den Bundesgesetzgeber	368
G.	Die Wirkungen der Lärmaktionspläne	369
I.	Die Grundsätze der Bindungswirkung	369
II.	Die Bindungswirkung bei Maßnahmen (§ 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG) ...	371
III.	Die Bindungswirkung bei Planungsbeiträgen (§ 47 Abs. 6 S. 2 BImSchG)	375
IV.	Wirkung der Lärmaktionspläne als Optimierungsgebote?	377
V.	Die Besonderheiten im Bahnbereich	378
1.	Die Durchsetzung von Lärmaktionsplänen bei privaten Eisenbahnunternehmen	378
2.	Die Umsetzung der Lärmaktionsplanung bei Eisenbahnunternehmen in öffentlichem Eigentum	381
a)	Die Gesellschaften der Deutschen Bahn AG als Privaten gleichstehende Unternehmen	381
b)	Die verbleibenden Steuerungsmöglichkeiten	388
H.	Individualansprüche, Rechtsnatur und Rechtsschutz	388
1.	Zur Frage von Individualansprüchen bei der Lärmaktionsplanung	389
1.	Die Beurteilung nach der Schutznormlehre	389
2.	Keine Verschiebungen aufgrund Gemeinschaftsrechts analog der Feinstaubentscheidung des Europäischen Gerichtshofes	391

3. Verschiebungen aufgrund der Schutzpflichtendimension der Grundrechte	394
II. Die Rechtsnatur der Lärmaktionspläne	395
III. Der Rechtsschutz gegen Lärmaktionspläne	397

7. Teil

Vorläufige Bewertung der Lärmminderungsplanung	399
Zusammenfassung	402
Literaturverzeichnis	423
Stichwortverzeichnis	439