

24. Februar 2010

**Bewertung der Stellungnahme des
Regierungspräsidiums Tübingen**

**– Straßenbauverwaltung und höhere
Straßenverkehrsbehörde –**

vom 28.12.2009

A. Stellungnahme RP Tübingen, Straßenbauverwaltung und Straßenverkehrsbehörde

Mit Schreiben vom 28.12.2009 hat das Regierungspräsidium Tübingen (RP) im Rahmen der frühzeitigen Behördenbeteiligung Stellung zum Entwurf des Lärmaktionsplanes (LAP) der Stadt Ravensburg genommen. Das Schreiben wurde von Herrn Weiß verfasst. Zunächst nimmt er Stellung für das Referat 44 (Straßenbauverwaltung), danach äußert er sich für die höhere Straßenverkehrsbehörde.

Aus Sicht der Straßenbauverwaltung nimmt Herr Weiß zu sämtlichen Maßnahmen im Zuge der B 30, B 32 und B 33 – gleichsam „vor die Klammer gezogen“ – wie folgt Stellung:

„Die Straßenbauverwaltung ist mit der Aufnahme der vorgeschlagenen Maßnahmen in den Lärmaktionsplan unter der Bedingung einverstanden, dass

- eine (später durchzuführende) Berechnung nach der RLS-90 ergibt, dass tatsächlich Handlungsbedarf besteht,
- nicht bereits früher aktive oder passive Lärmsanierungsmaßnahmen realisiert wurden,
- im Falle von vorgeschlagenen passiven Lärminderungsmaßnahmen die Voraussetzungen einer Lärmsanierung nach VLärmSchR97 erfüllt werden,
- ein möglicherweise erforderliches Baurecht erlangt wird,
- im Falle, dass die Kommune selbst die Kosten für die Herstellung einer Lärmschutzmaßnahme, z. B. einer Lärmschutzwand, übernimmt, die Frage der Ablöse zu prüfen ist sowie
- ausreichende Haushaltsmittel des Bundes bzw. des Landes zur Verfügung stehen.“

Der unverzügliche Bau der bereits planfestgestellten Umgehungsstraße „B 30 neu“ (B 30, OU Ravensburg, BA VI) ist eine Maßnahme des LAP der Stadt Ravensburg. Insoweit enthält die Stellungnahme des RP den Hinweis:

„Eine Baufreigabe durch das BMVBS ist bislang jedoch noch nicht erfolgt.“

Bezüglich des Moldietetunnels wird ausgeführt:

„Der Bau des Moldietetunnels im Zuge der B 32 / B 33 befindet sich im weiteren Bedarf des Bedarfsplanes im Bundesverkehrswegeplan 2003. Daher erfolgt derzeit keine Planung.“

Der Einbau des sog. zweischichtigen offenporigen Asphalts sei abzulehnen, weil sich dieser noch in der Erprobung befinde und offiziell noch nicht zugelassen sei.

„Eine Aufnahme in die Tabelle 4 der RLS-90 und Anerkennung als Regelbauweise ist in den nächsten Jahren nicht erkennbar.“

Allgemein gelte:

„Die Realisierung der jeweiligen Maßnahmen erfolgt entsprechend der sich aus der landesweiten, nachfolgend näher beschriebenen Priorisierungsliste für Lärmsanierung ergebenden Dringlichkeit. Es ist dabei das Risiko der aufstellenden Gemeinde, dass Maßnahmen in einen Lärmaktionsplan aufgenommen werden, die sich später als nicht realisierbar herausstellen.

Seitens der Straßenbauverwaltung ist vorgesehen, alle von den Gemeinden im Land in den Lärmaktionsplänen vorgeschlagenen und von der Straßenbauverwaltung grundsätzlich akzeptierten Lärmschutzmaßnahmen in einer nach den Baulastträgern Bund und Land getrennten Projektliste zu erfassen. Diese Liste wird im Anschluss einer sich an der Lärmbelastung der jeweiligen Gebiete orientierenden Priorisierung unterzogen. Die konkrete Realisierung der einzelnen Lärmsanierungsprojekte erfolgt auf der Grundlage dieser Priorisierungsliste im Rahmen der bereitgestellten Haushaltsmittel, wobei in diesem Zusammenhang dann auch die Berechnung nach RLS-90 erfolgt.“

Die B 467 „kann“ im aktuellen Lärmaktionsplan nicht berücksichtigt werden, da die B 467 nicht in der Lärmkartierung 2007, aufgrund der festgelegten Verkehrszahlen, kartiert wurde.

Die Straßenverkehrsbehörde sei

„nicht an die im Lärmaktionsplan festgesetzten Maßnahmen gebunden, sondern hat ihrerseits das Vorliegen der rechtlichen Voraussetzungen für Anordnungen nach § 45 Abs. 9 S. 2 StVO selbständig zu prüfen.“

Dies ergebe sich für alle Straßenverkehrsbehörden in Baden-Württemberg verbindlich aus dem gemeinsamen Erlass des Umweltministeriums mit dem Innenministerium vom 09.05.2008. Der Erlass bestimme ausdrücklich, dass

„weder eine Weisung der Gemeinde gegenüber der zuständigen Behörde in Betracht kommt noch ein Rechtsanspruch der Gemeinde auf Umsetzung besteht.

Rechtsgrundlage für straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zur Lärminderung ist § 45 Abs. 1 Nr. 3 StVO i.V.m. den Lärmschutz-Richtlinien-StV des Bundes. Die Lärmschutz-Richtlinien-StV sind (...) für alle Straßenverkehrsbehörden bundesweit verbindlich anzuwenden. Die Straßenverkehrsbehörde bedarf nach Nr. 2.3 der Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums zu § 45 StVO der Zustimmung der höheren Straßenverkehrsbehörde für Maßnahmen zum Lärmschutz.“

Letztendlich müsste daher der höheren Straßenverkehrsbehörde mitgeteilt werden:

- Wie hoch sind die jeweiligen Lärmsanierungsgrenzwerte nachts bzw. auch tags (wo eine ganztägige Geschwindigkeitsbeschränkung angeordnet werden soll), berechnet nach den „Richtlinien für Lärmschutz an Straßen RLS-90, Nr. 4“, überschritten?
- Wie lang sind die jeweiligen Abschnitte, für die die Geschwindigkeitsbeschränkungen angeordnet werden sollen?
- Wie ist die jeweilige Umgebung bauplanungsrechtlich einzustufen?
- Wie viele Anwohner sind von der Überschreitung jeweils betroffen?
- Wird durch die vorgesehene Maßnahme der Beurteilungspegel unter den Lärmsanierungsgrenzwert abgesenkt, mindestens aber um 2,1 dB(A)?
Wie viele Anwohner sind ggfs. dann noch von einer Überschreitung betroffen.?
- Ist davon auszugehen, dass sich infolge der Beschränkung der Verkehr auf andere Straßen verlagert? Falls ja, führt dies dazu, dass dort die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs in nicht hinnehmbarer Weise beeinträchtigt wird oder sind dort noch gravierendere Lärmbeeinträchtigungen der Anlieger zu befürchten (1.3 der Richtlinien)?
- Soweit in den Detailkonzepten für den innerstädtischen Bereich für nicht klassifizierte Straßen Geschwindigkeitsbeschränkungen enthalten sein werden, bedarf es auch der Beschreibung, welche Funktion die jeweilige Straße hat.

Die Stellungnahme findet ihren Abschluss mit folgenden Ausführungen zu den Voraussetzungen für eine Geschwindigkeitsbeschränkung auf klassifizierten Straßen:

„Auf klassifizierten Straßen sind in der Regel keine Geschwindigkeitsbeschränkungen möglich, nur in Ausnahmesituationen, die entsprechend begründet werden müssen (Ziffer 3.3 Nr. a) Satz 3 Lärmschutz-Richtlinien-StV). Wann eine solche Ausnahmesituation vorliegt, wird durch einen Erlass des Innenministeriums konkretisiert, der derzeit in Vorbereitung ist.“

B. Rechtliche Würdigung der Stellungnahme des RP

Das RP wendet sich zunächst gegen die Einbeziehung der B 467 in den LAP, somit gegen die Abgrenzung des Plangebiets. Auf grundsätzliche Bedenken treffen die verkehrslenkenden bzw. –beschränkenden Maßnahmen sowie die straßenbaulichen Maßnahmen. Für die Festlegung der Maßnahmen im Lärmaktionsplan bzw. deren Umsetzung durch die Fachbehörden werden besondere Voraussetzungen aufgestellt.

I. Abgrenzung des Plangebiets

Das RP meint, für eine Straße dürften nur dann Maßnahmen im LAP festgelegt werden, wenn diese Straße im Rahmen der Kartierung nach § 47c BImSchG bereits kartiert worden ist. Deshalb dürften für die Ortsdurchfahrt Obereschach keine Maßnahmen vorgesehen werden. Diese Rechtsauffassung ist verfehlt. Es gibt keinen die Lärmaktionsplanung ausschließenden Vorbehalt der Lärmkartierung.

Nach § 47d Abs. 1 S. 1 BImSchG stellen die zuständigen Behörden Lärmaktionspläne auf, mit denen Lärmprobleme und Lärmauswirkungen geregelt werden. Dabei normiert das Gesetz ein zeitlich gestuftes Pflichtprogramm. Bis zum 18.07.2008 hätten Lärmaktionspläne insbesondere für Orte in der Nähe von Hauptverkehrsstraßen mit einem Verkehrsaufkommen von über sechs Millionen Kraftfahrzeugen pro Jahr aufgestellt werden müssen. Diese Strecken waren gemäß § 47c Abs. 1 BImSchG bis zum 30.06.2007 zu kartieren. Bis zum 18.07.2013 müssen Lärmaktionspläne für sämtliche Hauptverkehrsstraßen¹ aufgestellt sein. Insoweit hat die Kartierung bis zum 30.06.2012 zu erfolgen.

Zwar soll die Lärmkartierung (§ 47c BImSchG i.V.m. 34. BImSchV) regelmäßig eine Grundlage für die nachfolgende Lärmaktionsplanung bilden. Sie soll zumindest zu einem erheblichen Teil die Informationen zur Verfügung stellen, die erforderlich sind, um einen

¹ „Hauptverkehrsstraßen“ sind Bundesfernstraßen, Landesstraßen oder auch sonstige grenzüberschreitende Straßen, jeweils mit einem Verkehrsaufkommen von über drei Millionen Kraftfahrzeugen pro Jahr; § 47b Nr. 3 BImSchG.

Lärmaktionsplan aufzustellen. Gleichwohl handelt es sich aber um zwei selbstständige Verfahren – für die zudem unterschiedliche Behörden zuständig sind². Vor diesem Hintergrund müssen in einem Lärmaktionsplan nicht für alle Bereiche Maßnahmen festgesetzt werden, die von der Lärmkartierung erfasst sind. Ebenso wenig ist die Lärmaktionsplanung auf diese Bereiche begrenzt³. § 47d BImSchG lässt eine gestalterische Abgrenzung des Plangebietes zu. Dies hat der Gesetzgeber in § 47d Abs. 1 S. 3 BImSchG zum Ausdruck gebracht: Die Festlegung von Maßnahmen in den Plänen ist in das Ermessen der zuständigen Behörden gestellt, sollte aber (...) insbesondere für die wichtigsten Bereiche gelten, wie sie in den Lärmkarten ausgewiesen werden. Regelmäßig wird es zu einer Erweiterung des Plangebietes kommen, denn „eine endgültige Ausklammerung lärmbelasteter Bereiche dürfte von der optimierenden Zielsetzung der Richtlinie her kaum rechtfertigungsfähig sein“⁴.

Die Verpflichtung, Lärmaktionspläne für alle Hauptverkehrsstraßen bis spätestens zum 18.07.2013 aufgestellt zu haben, beinhaltet kein Verbot, Lärmprobleme an diesen Strecken bereits zu einem früheren Zeitpunkt zu regeln.

Beinhaltete der Pflichtkatalog des § 47d Abs. 1 S. 1 BImSchG zugleich ein Verbot weitergehender Planung, könnte insbesondere dem Gebot des § 47d Abs. 2 S. 2 BImSchG nicht entsprochen werden, ruhige Gebiete gegen eine Zunahme des Lärms zu schützen⁵.

² Für die Erarbeitung der Lärmkarten ist in Baden-Württemberg gemäß § 47e Abs. 1 BImSchG i.V.m. § 8 Abs. 5 S. 1 BImSchZuVO grundsätzlich, d.h. mit Ausnahme der Schienenwege von Eisenbahnen des Bundes (§ 47e Abs. 3 BImSchG), die Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg zuständig. Für die Lärmaktionsplanung sind nach § 47e Abs. 1 BImSchG die Gemeinden zuständig. Von der Öffnungsklausel des § 47e Abs. 1 BImSchG hat das Land Baden-Württemberg insoweit keinen Gebrauch gemacht (Ausnahme: Lärmaktionsplanung für Großflughäfen; § 8 Abs. 5 S. 2 BImSchZuVO).

³ Ebenso Jarass, BImSchG, 8. Aufl. 2010, § 47d Rn. 3.

⁴ Wysk, in: Giesberts/Reinhardt, Beck'scher Online-Kommentar BImSchG, § 47d Rn. 5.

⁵ Da auch ruhige Gebiete zu schützen sind, kann auch die Vorsorge gegen das Entstehen von Lärmproblemen oder Lärmauswirkungen Gegenstand eines Lärmaktionsplanes sein; vgl. *Scheidler/Tege*, in: Feldhaus, Bundesimmissionsschutzrecht, Stand: September 2009, § 47d Rn. 11.

Mit der Lärmaktionsplanung sollen – so Art. 1 Abs. 1 S. 1 der UmgebungslärmRL⁶ – nicht nur schädliche Auswirkungen von Umgebungslärm, sondern bereits „bloße“ Belästigungen durch Umgebungslärm verhindert, vorgebeugt oder gemindert werden.

Damit steht fest: Aus dem Umstand, dass Straßen von der LUBW gegenwärtig noch nicht kartiert sind, weil sie erst zu einem späteren Zeitpunkt zwingend kartiert werden müssen, kann nicht geschlossen werden, zum gegenwärtigen Zeitpunkt müsse eine Erstreckung der Lärmaktionsplanung auf diese Straßen zwingend ausscheiden. Im Gegenteil: Die Tatsache, dass solche Streckenabschnitte in naher Zukunft zwingend kartiert werden müssen, ist als Indiz dafür zu werten, dass grundsätzlich bereits heute regelungsbedürftige Lärmprobleme und Lärmauswirkungen von diesen Streckenabschnitten ausgehen. Die für die Aufstellung von Lärmaktionsplänen zuständigen Gemeinden haben grundsätzlich die Möglichkeit, zu Gunsten ihrer Einwohner den Umgebungslärm über den Pflichtkatalog des § 47d Abs. 1 S. 1 BImSchG hinaus zu bekämpfen.

II. Grundsätzliche Bedenken des Regierungspräsidiums

1. Umweltrechtliche Koordinierungsklausel

1.1. Keine Bindungswirkung des Erlasses vom 09.05.2008

In seiner Stellungnahme vertritt das RP die Auffassung, die Straßenverkehrsbehörde sei nicht an die im Lärmaktionsplan festgesetzten Maßnahmen gebunden, sondern habe ihrerseits das Vorliegen der rechtlichen Voraussetzungen für straßenverkehrsrechtliche Anordnungen nach § 45 StVO selbstständig zu prüfen. Ein Weisungsrecht der Gemeinde gegenüber der zuständigen Gemeinde komme nicht in Betracht. Dies ergebe sich

⁶ Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.06.2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm (ABl. L 189 vom 18.07.2002, S. 12), zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1137/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22.10.2008 (ABl. L 311 vom 21.11.2008, S. 1) (UmgebungslärmRL).

„für alle Straßenverkehrsbehörden in Baden-Württemberg verbindlich aus dem gemeinsamen Erlass des Umweltministeriums mit dem Innenministerium vom 9.5.2008“.

Maßgeblich für die tatsächliche Rechtslage ist – entgegen der Auffassung des RP – jedoch nicht ein ministerieller Erlass über die Auslegung des BImSchG, sondern das BImSchG selbst. Das BImSchG ist ein förmliches Parlamentsgesetz, der Erlass kann – wenn überhaupt – nur als norminterpretierende Verwaltungsvorschrift qualifiziert werden. Der Erlass bringt die Auffassung der beteiligten Ministerialverwaltungen über die Auslegung des § 47d Abs. 6 BImSchG zum Ausdruck. Der Erlass ist nicht geeignet, dem Parlamentsgesetz einen anderen Inhalt zu geben – es gilt der Vorrang des Gesetzes (Art. 20 Abs. 3 GG)⁷. Maßgeblich für die Bestimmung der tatsächlichen Rechtslage ist somit grundsätzlich das BImSchG.

1.2. Inhalt der umweltrechtlichen Koordinierungsklausel

Nach § 47d Abs. 6 BImSchG findet § 47 Abs. 6 BImSchG für die Lärmaktionsplanung entsprechende Anwendung. Danach gilt: Maßnahmen, die Lärmaktionspläne festlegen, sind durch Anordnungen oder sonstige Entscheidungen der zuständigen Träger öffentlicher Verwaltung nach diesem Gesetz oder nach anderen Rechtsvorschriften durchzusetzen. Sind in Lärmaktionsplänen planungsrechtliche Festlegungen vorgesehen, haben die zuständigen Planungsträger dies bei ihren Planungen zu berücksichtigen.

Im Einzelnen heißt das:

Der Gesetzgeber hat keinen speziellen Maßnahmenkatalog für die Lärmaktionsplanung vorgesehen. Den für die Lärmaktionsplanung zuständigen Gemeinden stehen grundsätzlich alle tatsächlichen und rechtlichen Instrumente zur Verfügung, um den Umgebungslärm zu bekämpfen.

⁷ Vgl. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Aufl. 2009, § 24 Rn. 29 f.

„In Betracht kommen jegliche Maßnahmen, unabhängig davon, welchen Rechtsbereichen sie zuzuordnen sind und wer sie erfüllen muss.“

So *Jarass*, BImSchG, § 47d Rn. 6.

Den Gemeinden erwachsen keine neuen sachlichen Zuständigkeiten. Für die Umsetzung der festgelegten Maßnahmen sind die Träger öffentlicher Verwaltung zuständig, die nach allgemeinen Regeln sachlich zuständig sind⁸.

Während Maßnahmen, welche planungsrechtliche Festlegungen vorsehen, von den zuständigen Planungsträgern lediglich bei ihren Planungen „zu berücksichtigen“⁹, d.h. im Rahmen der allgemeinen fachplanungsrechtlichen Abwägung zu beachten sind, „sind“¹⁰ alle anderen Maßnahmen von den zuständigen Fachbehörden durchzusetzen, d.h. müssen von diesen nach dem BImSchG oder anderen Rechtsvorschriften umgesetzt werden¹¹.

Ebenso *Berkemann*, in: ders., *Lärmschutz im Städtebaurecht*, 2010, S. 309 (319):

„Innerhalb der Bezugsnorm des § 47 Abs. 6 BImSchG gibt es damit einen strukturellen Unterschied. § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG statuiert gegenüber den zuständigen Behörden eine strikte Handlungspflicht. Hier ist nichts zu verhandeln. Die abschließende Entscheidung ist im Lärmaktionsplan getroffen. Demgegenüber verlangt § 47 Abs. 6 Satz 2 BImSchG, dass in den Plänen vorgesehene planungsrechtliche Festlegungen von den zuständigen Planungsträgern bei ihren Planungen berücksichtigt werden. Das ist eine Einschränkung gegenüber § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG. § 47 Abs. 6 Satz 2 BImSchG ist mithin *lex specialis*.“

⁸ *Scheidler/Tege*, in: *Feldhaus* (Fn. 5), § 47d Rn. 61 a.E.

⁹ § 47d Abs. 6 i.V.m. § 47 Abs. 6 S. 2 BImSchG.

¹⁰ § 47d Abs. 6 i.V.m. § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG.

¹¹ *Scheidler/Tege*, in: *Feldhaus* (Fn. 5), § 47d Rn. 62: „Handelt es sich hierbei um ordnungsrechtliche, konkrete und einzelfallbezogene Maßnahmen, die nach Maßgabe der spezialgesetzlichen Rechtsgrundlagen und ihrer tatbestandlichen Voraussetzungen durch die Drittbehörden umgesetzt werden, so sind die Drittbehörden unmittelbar an den Lärmaktionsplan gebunden (...). Hieraus ergibt sich das kompetenzrechtliche Problem, dass die Behörde, die den Lärmaktionsplan aufstellt, durch Festlegung von bestimmten Maßnahmen mittelbar in die Kompetenzen der jeweils zuständigen Drittbehörde eingreift. Diese entscheidet zwar in eigener Zuständigkeit darüber, ob die Voraussetzungen für eine Anwendung der jeweils in Betracht kommenden Vorschriften gegeben sind; diese Entscheidung kann aber durch einen Lärmaktionsplan bis hin zu einer Ermessensreduktion auf Null beeinflusst werden.“

Die Pflicht für die sachlich zuständige Fachbehörde gemäß §§ 47d Abs. 6, 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG einfache Maßnahmen, d.h. solche ohne planungsrechtlichen Einschlag umzusetzen, hängt insbesondere nicht davon ab, dass diese Behörde im Planaufstellungsverfahren ihr Einvernehmen zu der betreffenden Maßnahme erteilt hat. Deshalb ist es bereits im Ansatz verfehlt, wenn das RP sich unter bestimmten „Bedingungen“ mit der Aufnahme der vorgeschlagenen Maßnahmen in den Lärmaktionsplan „einverstanden“ erklärt. Dies ergibt sich bereits daraus, dass § 47d Abs. 6 BImSchG gerade nicht auf § 47 Abs. 4 BImSchG¹², sondern insoweit ausschließlich auf § 47 Abs. 6 BImSchG verweist. Ein weiteres Argument liefert mit Nachweisen aus dem Gesetzgebungsverfahren *Berkemann*:

„§ 47d BImSchG sieht nicht vor, dass Entscheidungen nur im ‚Einvernehmen‘ mit den umsetzenden Trägern öffentlicher Verwaltung, also im Sinne einer Willensübereinstimmung, ergehen dürfen. Ein derartiges Erfordernis müsste der Gesetzgeber ausdrücklich anordnen. Das ist nicht geschehen. Ein hierauf zielender Vorschlag des Bundesrates fand im weiteren gesetzgeberischen Verfahren keine Zustimmung. Der historische Wille ist mithin eindeutig. Es gibt keine interpretatorische Möglichkeit, in den vorhandenen Regelungstext das Erfordernis eines vorherigen Einvernehmens ‚hineinzulesen‘.“

Eine der Bedingungen, an die das RP sein Einverständnis mit den vorgeschlagenen Maßnahmen im Lärmaktionsplan knüpfen will ist, dass

„ausreichende Haushaltsmittel des Bundes bzw. des Landes zur Verfügung stehen. ... Die Realisierung der jeweiligen Maßnahmen erfolgt entsprechend der sich aus der landesweiten ... Priorisierungsliste für Lärmsanierung ergebenden Dringlichkeit. Es ist dabei das Risiko der aufstellenden Gemeinde, dass Maßnahmen in einen Lärmaktionsplan aufgenommen werden, die sich später als nicht realisierbar herausstellen.“

¹² Nach § 47 Abs. 4 S. 2 BImSchG dürfen Maßnahmen im Straßenverkehr zur Reinhaltung der Luft nur im Einvernehmen mit den zuständigen Straßenbau- und Straßenverkehrsbehörden festgelegt werden.

Mit dem pauschalen Argument der „leeren Kassen“ und dem Verweis auf eine in der Kompetenz des Landes liegende Priorisierung macht es sich das RP zu leicht. Entscheidend ist, dass aufgrund der §§ 47d Abs. 6 i.V.m. § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG eine Rechtspflicht zur Durchsetzung von Maßnahmen begründet wird. Die Existenz finanzieller Restriktionen lässt diese Rechtspflicht grundsätzlich nicht entfallen¹³. Das ist eine unmittelbare Folge des „effet utile“, d.h. der Verpflichtung der Mitgliedstaaten der EG gemäß Art. 10 EGV die wirksame Umsetzung insbesondere von Richtlinien zu gewährleisten. Die nationalen Verwaltungen sind zu einem vollständigen, einheitlichen und effektiven Vollzug des Gemeinschaftsrechts verpflichtet¹⁴. Jedenfalls in den Fällen, in denen die im Anhang VI der UmgebungslärmRL¹⁵ genannten Höchstwerte – L_{den} 75 dB; L_{night} 70 dB – überschritten sind,

„darf von dem den Mitgliedstaaten eingeräumten Ermessen nicht in der Weise Gebrauch gemacht werden, dass Lärmschutzmaßnahmen unter Hinweis auf die Kassenlage unterbleiben.“¹⁶

III. Besondere Voraussetzungen

1. Offenporiger Asphalt

Nach Auffassung des RP sei von der Festlegung des Einbaus eines zweischichtigen offenporigen Asphalts als Maßnahme im LAP bereits deshalb abzusehen, weil dieser noch nicht in der Tabelle 4 der RLS-90 aufgenommen und als Regelbauweise anerkannt ist. Zumindest in dieser Absolutheit greift die Auffassung des RP zu kurz. Dies ergibt sich unmittelbar aus der Stellungnahme des Innenministeriums Baden-Württemberg vom 11.02.2010¹⁷. Das Innenministerium war gefragt worden,

¹³ *Schulze-Fielitz*, in: Koch/Scheuing/Pache, GK-BImSchG, Stand: Dezember 2007, § 47d Rn. 93.

¹⁴ Statt vieler m.w.Nachw. *Kahl*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 10 EGV Rn. 31.

¹⁵ Vgl. Fn. 6.

¹⁶ *Halama/Berkemann*, in: Berkemann, Lärmschutz im Städtebaurecht, 2010, S. 292 (298).

¹⁷ LT-Drs. 14/5738.

„warum das Umweltministerium Baden-Württemberg zusammen mit der LUBW in seinem Leitfaden an die Kommunen zur Lärmaktionsplanung unter bestimmten Rahmenbedingungen für die Verwendung von zweilagigen offenporigen Asphaltbelägen wirbt, wenn (...) solche Fahrbahnbeläge gar nicht zugelassen sind“?

Die Antwort von Innenminister *Rech* lautet¹⁸:

„Im angesprochenen Leitfaden wird ... auf die länger etablierten einlagigen Beläge als auch die neueren zweilagigen Asphaltdeckschichten eingegangen. Die zweilagigen offenporigen Asphaltdeckschichten stellen dabei noch immer eine neuartige innovative Sonderbauweise dar, während die einlagigen Asphaltbeläge zur Regelbauweise gehören. Es liegen jedoch bereits eine Reihe von positiven Erfahrungen, unter anderem aus Bayern (...), aber auch aus anderen Bundesländern und aus dem Ausland vor, die es notwendig machten, diese Bauweise auch im Leitfaden „Lärmaktionsplanung“ zu erwähnen und den Kommunen bekanntzumachen. Ziel war und ist es, auch die zweilagigen offenporigen Beläge als Regelbauweise zuzulassen. Dies erfordert aber weitere Erprobungen und Anwendungen dieser Technik zur eindeutigen Festlegung und Zuordnung eine Lärminderungs- oder Korrekturwertes. ... Wie eine Realisierung im Rahmen der Umsetzung eines Aktionsplanes aussehen könnte (z.B. im Rahmen eines Pilotprojektes), ist im konkreten Einzelfall zu klären.“

2. RLS-90, VLärmSchR97 und Lärmschutz-Richtlinien-StV 2007

Das RP erklärt sich mit den vorgesehen straßenbaulichen Maßnahmen „unter der Bedingung einverstanden, dass eine Berechnung nach der RLS-90 ergibt, dass tatsächlich Handlungsbedarf besteht, ..., im Falle von vorgeschlagenen passiven Lärminderungsmaßnahmen die Voraussetzungen einer Lärmsanierung nach der VLärmSchR97 erfüllt werden“. Für die straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen will das RP

¹⁸ LT-Drs. 14/5738, S. 4 f.

wissen: „Wie hoch sind die jeweiligen Lärmsanierungsgrenzwerte ... berechnet nach den ‚Richtlinien für Lärmschutz an Straßen RLS-90, Nr. 4‘, überschritten? ... Wird durch die vorgesehene Maßnahmen der Beurteilungspegel unter den Lärmsanierungsgrenzwert abgesenkt, mindestens aber um 2,1 dB (A)?“

Die VLärmSchR97 und Lärmschutz-Richtlinien-StV 2007 sind Verwaltungsvorschriften; die RLS-90 ist eine zugehörige Berechnungsvorschrift. Die Lärmschutz-Richtlinie-StV hat nur eine sehr beschränkte Bindungswirkung. Aus ihr sind lediglich „Orientierungspunkte“ abzuleiten¹⁹; die Richtlinie spricht von sich selbst als „Orientierungshilfe“.

Überkommene Verwaltungsvorschriften aus der im nationalen Recht weitgehend gesetzlich unregelten Lärmsanierung an Verkehrswegen sind nicht geeignet, zeitlich nachfolgendes parlamentarisches Bundesrecht, das in Umsetzung gemeinschaftsrechtlichen Sekundärrechtes ergangen ist, inhaltlich zu determinieren!

Die UmgebungslärmRL hat keinen ordnungsrechtlichen Ansatz²⁰, sondern verfolgt einen Managementansatz²¹. Bei der Bekämpfung des Umgebungslärms geht es nicht (nur) um die Vermeidung oder Verhinderung erheblichen Lärms, sondern (bereits) um die Verbesserung der Lärmsituation insgesamt.

Aus diesem Grund kann die Vorgabe der Lärmschutz-Richtlinien-StV, dass eine straßenverkehrsrechtliche Maßnahme erst ergriffen werden soll, wenn die Maßnahme eine Pegelminderung um mindestens 3 dB(A) bewirkt (Nr. 2.3), keine Anwendung im Rahmen der Lärmaktionsplanung finden²².

¹⁹ So BVerwG, Urt. v. 22.12.1993 – 11 C 45/92 –, juris, Rn. 30.

²⁰ Das wäre der Fall, wenn die UmgebungslärmRL jede Verlärmung unterhalb bestimmter Immissionsgrenzwerte tolerierte und sich erst dann gegen die Verursacher von Lärm richtete, sobald bestimmte Grenzwerte überschritten werden.

²¹ Vgl. Art. 8 Abs. 1 S. 1 UmgebungslärmRL (Fn. 6): Lärmprobleme und Lärmauswirkungen sind zu regeln.

²² Selbst außerhalb der Lärmaktionsplanung wird diese Vorgabe von der Rechtsprechung relativiert: „Allerdings ist zumindest bei besonders hohen Lärmbelastungen zu berücksichtigen, dass nach akustischen Erkenntnissen auch eine Pegelminderung von weniger als 3 dB(A) hörbar ist, und in Betracht zu ziehen, dass schon das Unterbleiben einzelner Spitzenpegel für das akustische Empfinden der Betroffenen eine spürbare Erleichterung bedeuten kann, auch ohne dass eine Reduzierung des insoweit nur beschränkt aussagekräftigen Mittelungspegels um 2 oder 3 dB(A) erreicht wird.“ So OVG NW, Urt. v. 01.06.2005 – 8 A 2350/04 – juris, Rn. 63.

Im Rahmen der gebotenen gemeinschaftsrechtskonformen Auslegung der §§ 47d Abs. 6, 47 Abs. 6 BImSchG i.V.m. § 45 StVO verbietet sich eine reflexhafte Heranziehung von Verwaltungsvorschriften wie der Lärmschutz-Richtlinien-StV. Vielmehr definiert die – einen Lärmaktionsplan aufstellende – Gemeinde den straßenverkehrsrechtlichen Gefahrenbegriff nach § 45 Abs. 9 S. 2 StVO. Die Straßenverkehrsbehörde ist an den im Lärmaktionsplan zugrund gelegten „Gefahrenbegriff“ gebunden (sog. Konkretisierungswirkung).

Die Verkehrsfunktion der Straße für die die verkehrsbeschränkende Maßnahme erlassen werden soll, stellt kein generelles Hindernis dar:

“Das Vorliegen der ermessenseröffnenden Voraussetzungen wird auch nicht durch die vom Beklagten angeführte Verkehrsfunktion der B 1 als Bundesfernstraße ernsthaft in Frage gestellt. Nach der Rechtsprechung des Senats schließt weder die Verkehrsfunktion einer Straße als Bundesstraße selbst noch der Umstand, dass die beklagte Lärmbelästigung durch die funktionsgerechte Nutzung der Straße ausgelöst wird, die Anordnung verkehrsrechtlicher Maßnahmen von vornherein aus.“²³

3. Verkehrsverlagernde Effekte

Das RP stellt – zu Recht – folgende Fragen in den Raum:

„Ist davon auszugehen, dass sich infolge der Beschränkung der Verkehr auf andere Straßen verlagert? Falls ja, führt dies dazu, dass dort die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs in nicht hinnehmbarer Weise beeinträchtigt wird oder sind dort noch gravierendere Lärmbeeinträchtigungen der Anlieger zu befürchten“?

Die Problematik ist im Entwurf des Lärmaktionsplanes, der dem RP zur Stellungnahme übersandt worden ist, unter der Überschrift „Mittelbare negative Wirkungen“ dargestellt. Die

²³ OVG NW, Urt. v. 25.07.2007 – 8 A 3518/06 – juris, Rn. 8

erforderliche Betrachtung sowohl der örtlichen als auch der regionalen Ebene wird im Rahmen der Interkommunalen Arbeitsgemeinschaft Lärmaktionsplanung (IKAG LAP) unter Mitwirkung des Regionalverbandes Bodensee-Oberschwaben geleistet. Die Ergebnisse werden in die einzelnen Lärmaktionspläne (Abwägung) der an der IKAG LAP beteiligten Kommunen einfließen.

Vgl. *Wahl*, Modellabschätzung verkehrsverlagernder Maßnahmen kommunaler Lärmaktionspläne, 2009 und *ders.*, Modellabschätzung verkehrsverlagernder Maßnahmen kommunaler Lärmaktionspläne – Detailanalyse Stadt Ravensburg, 2010.

C. Gesamtbewertung

Durch die Stellungnahme des Regierungspräsidiums zieht sich ein Argumentationstopos wie ein roter Faden: Die Lärmaktionsplanung sei kein eigenständiges Instrument, sondern unselbstständig in dem Sinn, dass sie sich insbesondere in das Recht der überkommenen nationalen Lärmsanierung an Verkehrswegen einzufügen habe. Diese Auffassung steht in Widerspruch sowohl zu §§ 47a ff. BImSchG als auch zu Gemeinschaftsrecht (UmgebungslärmRL i.V.m. Art. 10 EGV).