

Rechtsgutachten
zur Festsetzung und zu den Rechtswirkungen
ruhiger Gebiete nach der
Umgebungslärmrichtlinie

vorgelegt für das
Hessische Ministerium für Umwelt, Klimaschutz,
Landwirtschaft und Verbraucherschutz

von

Rechtsanwalt Hansjörg Wurster
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Rechtsanwalt Prof. Dr. Dominik Kupfer

Rechtsanwalt Bastian Reuße, LL.M.

W2K Rechtsanwälte Partnerschaft mbB
Freiburg Stuttgart

Gliederung

A. Einführung und Aufgabenstellung	5
B. Zusammenfassung der Ergebnisse / Beantwortung der Fragen	7
C. Begriff und Zielsetzung ruhiger Gebiete	11
I. Unionsrechtliche Grundlagen	11
1. Europäische Rechtsquellen	11
2. Inhalte.....	13
2.1 Ruhige Gebiete auf dem Land.....	13
2.1.1 Wortlaut.....	13
2.1.1.1 Deutscher Wortlaut	13
2.1.1.2 Englischer Wortlaut.....	14
2.1.2 Historie	14
2.1.3 Zielsetzung	16
2.1.3.1 Ziel der Lärmaktionsplanung	16
2.1.3.2 Funktion ruhiger Gebiete auf dem Land	16
2.1.3.3 Grad der Ruhe auf dem Land	17
2.1.4 Zusammenfassung	18
2.2 Ruhige Gebiete in Ballungsräumen.....	18
2.2.1 Historie	19
2.2.2 Zielsetzung	19
2.2.2.1 Funktion ruhiger Gebiete in Ballungsräumen	19
2.2.2.2 Grad der Ruhe in Ballungsräumen	20
2.2.3 Zusammenfassung	20
2.3 Weiterer Gebietstyp: sonstige ruhige Innenstadtlflächen.....	21
2.4 Verschlechterungsverbot versus Verbesserungsgebot	21
2.4.1 Wortlaut.....	22
2.4.2 Teleologie.....	22
II. Nationales Recht	23
1. Nationale Rechtsquellen.....	23
2. Inhalte.....	24
2.1 Gesetzgebungshistorie.....	24

2.2	Gesetzliche Grenzwerte.....	25
2.3	Referenzwerte.....	25
2.4	Zusammenfassung.....	26
D. Festlegung ruhiger Gebiete in Lärmaktionsplänen		27
I. Verpflichtung zur Festlegung ruhiger Gebiete (Frage 1)		27
1.	Grad und Umfang der Verpflichtung	27
1.1	Urteil des BVerwG 2014.....	27
1.2	Stellungnahme	28
1.2.1	Wortlaut.....	28
1.2.1.1	Sollvorschrift.....	28
1.2.1.2	Andere Sprachfassungen	29
1.2.2	Zwischenergebnis.....	30
1.3	Ergebnis.....	30
2.	Ruhige Gebiete in Ballungsräumen.....	30
3.	Ruhige Gebiete auf dem Land.....	32
II. Erforderlichkeit.....		33
1.	Erholungsbedürfnis	33
2.	Erforderlichkeit ruhiger Gebiete auf dem Land	34
3.	Erforderlichkeit ruhiger Gebiete in Ballungsräumen	34
III. Zuständige Behörde (Frage 1).....		34
E. Folgen der Festlegung ruhiger Gebiete		36
I. Rechtliche Bindungswirkung (Frage 1).....		36
1.	Fallbeispiel: Kurpark Wiesbaden	36
2.	Festlegungsinhalte	37
3.	Bloße Festlegung als ruhiges Gebiet.....	37
3.1	Rechtswirkung.....	38
3.2	Zusammentreffen mit anderen Planungen (Frage 2).....	38
3.2.1	Bauleitplanung	38
3.2.2	Raumordnung / Aufnahme Ruhiger Gebiete auf dem Land in einen Regionalplan (Frage 7).....	40
3.2.3	Planfeststellungen.....	41
3.2.4	Spezialfall Fluglärm	42
3.2.4.1	Beachtung von Fluglärm bei der Lärmaktionsplanung	43

3.2.4.2	Festlegung von Flugverfahren.....	43
4.	Festlegung konkreter Maßnahmen	45
4.1	Rechtliche Grundlagen §§ 47d Abs. 6, 47 Abs. 6 BImSchG.....	45
4.2	Maßnahmen.....	46
4.3	Planungsrechtliche Festlegungen	47
II.	Festlegung ruhiger Gebiete bei vorhandener Lärmbelastung (Frage 3)	48
1.	Ballungsräume.....	48
2.	Ländliche Gebiete	48
III.	Kollidierende Lärmschutzbelange (Frage 5)	49
1.	Konfliktlage.....	49
2.	Abwägung widerstreitender Belange	49
2.1	Fachrechtliches Abwägungsgebot.....	49
2.2	Abwägung im Lärmaktionsplan selbst.....	49
F.	Anspruch auf Festlegung ruhiger Gebiete	50
I.	Ansprüche Privater	50
II.	Ansprüche anerkannter Umweltverbände.....	52
III.	Ansprüche von Gemeinden (Frage 4).....	53
1.	Die Lärmaktionsplanung als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft..	54
2.	Rechtsfolgen der Übertragung der Lärmaktionsplanung auf die Regierungspräsidien	55
3.	Keine Klagebefugnis	57
4.	Ergebnis.....	57
G.	Änderung und Aufhebung ruhiger Gebiete (Frage 6)	58
I.	Materiell-rechtliche Voraussetzungen.....	58
II.	Verfahrensrechtliche Voraussetzungen	59

A. Einführung und Aufgabenstellung

Die auf der Umgebungslärmrichtlinie (ULRL)¹ und ihrer nationalen Umsetzung in den §§ 47a bis 47f Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG)² basierende Lärmaktionsplanung hat seit ihrer Einführung im Jahr 2005 zu umfangreichen planerischen Aktivitäten der zuständigen Behörden in Deutschland geführt. Schwerpunkte waren die Lärmkartierung und die auf den Kartierungsergebnissen beruhende Aufstellung von Lärmaktionsplänen in stark lärmbelasteten Gebieten.³ Gegenstand der Lärmaktionspläne war überwiegend der Schutz von Gebieten entlang von Hauptverkehrsstraßen, Haupteisenbahnstrecken, im Einzugsbereich von Großflughäfen und in Ballungsräumen.

Neben der Minderung vorhandenen Lärms ist auch der Schutz ruhiger Gebiete Bestandteil der Lärmaktionsplanung.⁴ Gemäß Art. 8 Abs. 1 lit. b ULRL sowie § 47d Abs. 2 Satz 2 BImSchG soll Ziel der Lärmaktionspläne auch sein, „ruhige Gebiete gegen eine Zunahme des Lärms zu schützen“. Was sich hinter dem Begriff der „ruhigen Gebiete“ verbirgt und wie ihr Schutz rechtlich ausgestaltet ist, wird weder durch die ULRL noch durch das BImSchG näher erläutert. Bislang beschäftigen sich Lärmaktionspläne mit ruhigen Gebieten eher am Rande, oftmals finden sie gar keine Erwähnung. Rechtsprechung⁵ und Literatur⁶ geben kaum Aufschluss. Die rechtliche Bedeutung der Ausweisung ruhiger Gebiete ist ebenso ungeklärt wie die rechtlichen Konsequenzen einer nicht vorgenommenen Ausweisung.

¹ Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm, ABl. L 189 vom 18.7.2002, S. 12, zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2015/996 der Kommission vom 19. Mai 2015 zur Festlegung gemeinsamer Lärmbewertungsmethoden gemäß der Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. L 168 vom 1.7.2015, S. 1.

² Gesetz zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm vom 24. Juni 2005, BGBl. 2005, Teil I S. 1794 vom 29. Juni 2005.

³ Vgl. Ministerium für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg, Strategie für einen lärmarmen Verdichtungsraum – Leitfaden zur Aufstellung von Lärmaktionsplänen in interkommunaler Zusammenarbeit, 2011, S. 8.

⁴ Umweltbundesamt, Handbuch Lärmaktionsplanung, Mai 2015, S. 84.

⁵ BVerwG, Beschluss vom 17. Februar 2015 – 4 B 53/14 –, juris; BVerwG, Urteil vom 12. November 2014 – 4 C 34/13 –, BVerwGE 150, 294-307; VG Freiburg (Breisgau), Urteil vom 25. Juli 2014 – 5 K 1491/13 –, juris; OVG Lüneburg, Beschluss vom 10. Januar 2014 – 12 LA 68/13 –, NdsVBl 2014, 203; BVerwG, Urteil vom 05. September 2013 – 7 C 21/12 –, BVerwGE 147, 312-329; BVerwG, Urteil vom 18. Juli 2013 – 7 A 9/12 –, juris; VG Berlin, Urteil vom 07. Mai 2013 – 10 K 301.11 –, juris; BVerwG, Urteil vom 10. Oktober 2012 – 9 A 20/11 –, juris; BVerwG, Urteil vom 14. April 2010 – 9 A 43/08 –, juris;

⁶ Mitschang, ZfBR 2006, 430; Cancik, NVwZ 2008, 167; Berkemann, NuR 2012, 517; Schulze-Fielitz, in: Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), GK-BImSchG, Stand der Kommentierung des Gesamtwerks: Juni 2014, §§ 47a-f; Cancik, in: Landmann/Rohmer, BImSchG, Stand der Kommentierung des Gesamtwerks: Mai 2015, §§ 47a-f; Jarass, BImSchG, 11. Aufl. 2015, §§ 47a-f.

Das Land Hessen hat **W2K Rechtsanwälte** beauftragt, in einem Rechtsgutachten Fragen zur Festsetzung, der Rechtswirkung und der rechtlichen Bindungswirkung von ruhigen Gebieten zu klären. Das Gutachten soll als rechtlicher Leitfaden für die in Hessen derzeit laufende Aufstellung von Lärmaktionsplänen für Straßen und Ballungsräume sowie deren regelmäßige Fortschreibung herangezogen werden. Hierzu hat das beauftragende Hessische Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (HMUKLV) konkrete Fragen formuliert. Diese werden vorweg beantwortet (B). Das Gutachten beleuchtet zunächst die gesetzlichen Grundlagen für den Schutz ruhiger Gebiete und arbeitet dabei die von der ULRL verfolgten Ziele heraus (C). Darauf aufbauend werden die rechtlichen Aspekte der Festlegung ruhiger Gebiete einschließlich der Verpflichtung zur Festlegung (D) sowie die Folgen der Festlegung hinsichtlich ihrer Bindungswirkung für andere Planungen betrachtet (E). Untersuchungen zu einem Anspruch auf Festlegung ruhiger Gebiete von Gemeinden, Bürgern oder Umweltverbänden (F), sowie zu Fragen der Änderung und Aufhebung ruhiger Gebiete (G) schließen das Rechtsgutachten ab.

B. Zusammenfassung der Ergebnisse / Beantwortung der Fragen

1. Welche Bindungswirkungen für andere Planungen – auch die anderer Rechtsträger – hat die Festlegung ruhiger Gebiete in einem Ballungsraum und auf dem Lande? Welche rechtlichen Verpflichtungen ergeben sich bei europarechtskonformer Auslegung aus dem Ziel des § 47d Abs. 2 S. 2 BImSchG? Wen treffen diese Pflichten?

Antwort:

Die bloße Festlegung eines ruhigen Gebiets ohne konkrete Maßnahmenanordnung haben die zuständigen Planungsträger gemäß dem jeweiligen fachplanerischen Abwägungsgebot bei ihren Planungen zu berücksichtigen (E.I.3). Wurden konkrete Maßnahmen mit der Festlegung verknüpft, sind diese gemäß dem in den §§ 47d Abs. 6, 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG normierten Koordinationsmodell⁷ durch Anordnungen oder sonstige Entscheidungen der zuständigen Träger öffentlicher Verwaltung durchzusetzen. Planungsrechtliche Festlegungen sind nach den §§ 47d Abs. 6, 47 Abs. 6 Satz 2 BImSchG von den zuständigen Planungsträgern bei ihren Planungen zu berücksichtigen (E.I.4).

Die zuständigen Behörden sind zur Festlegung ruhiger Gebiete verpflichtet, soweit dies zum Schutz Betroffener vor Umgebungslärm erforderlich ist (D.I, D.II). Das Bundesverwaltungsgericht lehnt eine rechtliche Verpflichtung ab.

Die Verpflichtung zur Festlegung ruhiger Gebiete in einem Lärmaktionsplan trifft die vom Mitgliedstaat zu bestimmende zuständige Behörde, in Hessen die Regierungspräsidien (D.III).

2. Kann die Festlegung in einem Lärmaktionsplan für einen Ballungsraum bzw. in einem städtischen Gebiet dazu führen, dass aus Rechtsgründen Planungen anderer Planungsträger für die Zukunft unterbunden werden (Abwägungsbelange)?

⁷ Kupfer, NVwZ 2012, 784 (786).

Antwort:

In der Abwägung sind die Belange des Schutzes ruhiger Gebiete umso stärker zu gewichten, je erheblicher in den Bestand des ruhigen Gebiets eingegriffen wird. Bei einer erheblichen Beeinträchtigung des ruhigen Gebiets durch einen Plan sind an die gegenläufigen, planbegünstigenden Belange strenge Anforderungen zu stellen. Dennoch sind gegenläufige Planungen anderer Planungsträger nicht kategorisch ausgeschlossen (E.I.3.2). Führt die Planung zu einer vollständigen Beseitigung des ruhigen Gebiets, empfiehlt sich die Gebietsaufhebung durch Änderung des Lärmaktionsplans (G).

3. Welche rechtlichen Auswirkungen hätte die Festlegung eines ruhigen Gebiets in einem Bereich, der bereits relativ lärmbelastet ist? Müssen hier auch Maßnahmen zum Schutz vor weiterer Verlärmung getroffen werden?

Antwort:

Der Grad der Lärmbelastung, bis zu dem ein Gebiet noch als ruhiges Gebiet festgelegt werden kann, ist relativ. Es kommt nicht auf absolute Lärmfreiheit an. Eine unerhebliche Lärmbelastung steht der Ausweisung als ruhiges Gebiet nicht entgegen. Schutzmaßnahmen müssen getroffen werden, soweit diese zum Erhalt des Status quo erforderlich und geeignet sind (E.II).

4. Darf eine Gemeinde in ihrem Gemeindegebiet die Festlegung eines ruhigen Gebiets im Lärmaktionsplan fordern und gegebenenfalls gerichtlich einklagen?

Antwort:

Aufgrund der Aufgabenübertragung auf die Regierungspräsidien sind diese für die ordnungsgemäße Durchführung der Lärmaktionsplanung verantwortlich. Die Gemeinden sind im Planaufstellungsverfahren zu beteiligen. Einen Anspruch auf Aufstellung eines Lärmaktionsplans oder die Festlegung bestimmter Maßnahmen haben sie nicht (F.III).

5. Wie ist die rechtliche Situation nach der Festlegung eines ruhigen Gebietes zu beurteilen, z.B. wenn An- oder Abflugverfahren geändert werden, aber nicht aus Gründen der Sicherheit oder Kapazitätserweiterung, sondern aus Lärmschutzgründen, z.B. um zukünftig mittels satellitengestützter Navigation dicht besiedelte Gebiete umfliegen zu können. Wie ist rechtlich ein Abwägungsbelang „Lärmschutz-Lärmschutz“ zu bewerten, wenn durch die Änderung der Flugroute festgelegte ruhige Gebiete tangiert werden? Vergleichbare Fragen könnten sich zum Beispiel im Zusammenhang mit Umgehungsstraßen stellen.

Antwort:

Der Grundsatz der Berücksichtigung planungsrechtlicher Festlegungen in Lärmaktionsplänen bei zukünftigen Planungen gilt auch bei der Abwägung widerstreitender Lärmschutzbelange zueinander. Maßnahmen mit negativem Effekt auf ruhige Gebiete sind nicht ausgeschlossen, müssen aber auf einer gerechten Abwägung beruhen (E.III).

6. Kann die Festlegung eines ruhigen Gebietes im Lärmaktionsplan wieder aufgehoben werden, wenn es in einem früheren Lärmaktionsplan festgelegt wurde?

Antwort:

Eine Aufhebung der Festlegung ruhiger Gebiete ist möglich, wenn gegenläufige Belange den Schutz des ruhigen Gebiets überwiegen. Hierfür gelten die gleichen formellen Anforderungen wie bei der Festlegung, d.h. der Lärmaktionsplan ist im Wege der Fortschreibung und unter Einbeziehung der Öffentlichkeit zu ändern. Ist das Gebiet durch ein Vorhaben faktisch beseitigt, ist es aus Gründen der Rechtsklarheit auch formal aufzuheben (G).

7. Sind ruhige Gebiete auf dem Land neben der Festlegung in einem Lärmaktionsplan auch im Regionalplan festzulegen und welche rechtlichen Voraussetzungen würden

hierfür benötigt (zum Beispiel Planzeichen, kein Gebietstyp „ruhiges Gebiet“ vorhanden)?

Antwort:

Raumordnungspläne sollen Festlegungen zu raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen enthalten, die geeignet und zur Koordinierung von Raumansprüchen erforderlich sind und die durch Ziele oder Grundsätze der Raumordnung gesichert werden können. Ruhige Gebiete haben als Schutz- und Rückzugsraum für Menschen maßgebliche Bedeutung für die Entwicklung der Freiraumstruktur. Eine Aufnahme festgelegter ruhiger Gebiete auf dem Land in Raumordnungsplänen, u.a. Regionalplänen, ist daher grundsätzlich möglich und kann auch geboten sein. Geeignete Planzeichen können aus den vorhandenen Planzeichen entwickelt werden (E.I.3.2.2).

C. Begriff und Zielsetzung ruhiger Gebiete

Um sich der Thematik „Ruhige Gebiete“ zu nähern, ist es erforderlich, zunächst Klarheit über die Begrifflichkeiten zu erlangen. Die „Ruhigen Gebiete“ stellen – wie viele durch Unionsrecht geschaffene Begriffe – die nationalen Rechtsanwender vor gesteigerte Herausforderungen. Viele Begriffe, die auf europäischen Rechtsakten beruhen, sind nicht auf den ersten Blick eindeutig zu erfassen und können nur anhand einer unionsrechtlichen Betrachtungsweise einer Bestimmung zugeführt werden. Die Auseinandersetzung mit der unionsrechtlichen Terminologie ist notwendig, um die ihr zugrundeliegende Zielsetzung zu identifizieren. Nur dadurch lassen sich die rechtliche Bedeutung und die rechtlichen Konsequenzen der verwendeten Begriffe zutreffend und konsistent bestimmen.

Nachfolgend werden daher zunächst die europarechtlichen Grundlagen (C.I) anhand der Rechtsquellen (C.I.1) und ihrer Inhalte (C.I.2) behandelt, bevor anschließend die nationale Umsetzung (C.II) betrachtet wird.

I. Unionsrechtliche Grundlagen

1. Europäische Rechtsquellen

Das Unionsrecht behandelt den Schutz ruhiger Gebiete nur fragmentarisch. Die ULRRL enthält folgende Regelungen zu ruhigen Gebieten:

- In Erwägungsgrund Nr. 8 ULRRL wird im Zusammenhang mit der Erforderlichkeit gemeinsamer Bewertungsmethoden für Umgebungslärm und eine einheitliche Definition des Begriffs der Grenzwerte festgestellt: „Die konkreten Zahlen für die Grenzwerte sind von den Mitgliedstaaten festzulegen, wobei unter anderem nach dem Grundsatz der Vorbeugung ruhige Gebiete in Ballungsräumen zu schützen sind.“

- Nach Art. 2 Abs. 1 ULRRL, der den Geltungsbereich der Richtlinie behandelt, betrifft die ULRRL den Umgebungslärm, dem Menschen insbesondere in bebauten Gebieten, in öffentlichen Parks oder anderen ruhigen Gebieten eines Ballungsraums, in ruhigen Gebieten auf

dem Land, in der Umgebung von Schulgebäuden, Krankenhäusern und anderen lärmempfindlichen Gebäuden und Gebieten ausgesetzt sind.

- Art. 3 lit. 1 ULRRL definiert ein „ruhiges Gebiet in einem Ballungsraum“ als ein von der zuständigen Behörde festgelegtes Gebiet, in dem beispielsweise der L_{den} -Index oder ein anderer geeigneter Lärmindex für sämtliche Schallquellen einen bestimmten, von dem Mitgliedstaat festgelegten Wert nicht übersteigt.

- Nach Art. 3 lit. m ULRRL handelt es sich bei einem „ruhigen Gebiet auf dem Land“ um ein von der zuständigen Behörde festgelegtes Gebiet, das keinem Verkehrs-, Industrie- und Gewerbe- oder Freizeitlärm ausgesetzt ist.

- Art. 8 Abs. 1 lit. b ULRRL enthält die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Aufstellung von Lärmaktionsplänen für Ballungsräume mit mehr als 250 000 Einwohnern. Die Vorschrift bestimmt in Satz 2, dass Ziel dieser Pläne es auch sein soll, ruhige Gebiete gegen eine Zunahme des Lärms zu schützen.

- Art. 11 Abs. 2 lit. c ULRRL sieht für den bis zum 18.07.2009 dem Europäischen Parlament vorzulegenden Durchführungsbericht der ULRRL u.a. die optionale Aufnahme von Durchführungsstrategien für den Schutz ruhiger Gebiete auf dem Land vor.

- Gemäß dem 9. Spiegelstrich von Anhang V Nr. 1 ULRRL müssen Aktionspläne u.a. die Maßnahmen, die die zuständigen Behörden für die nächsten fünf Jahre geplant haben, einschließlich der Maßnahmen zum Schutz ruhiger Gebiete enthalten.

2. Inhalte

Die Frage nach der rechtlichen Bedeutung ruhiger Gebiete muss die verschiedenartigen Definitionen ruhiger Gebiete berücksichtigen. Es handelt sich um zwei Typen von unterschiedlicher Qualität:⁸

2.1 Ruhige Gebiete auf dem Land

Ruhige Gebiete auf dem Land sind nach Art. 3 lit. m ULR von der zuständigen Behörde festgelegte Gebiete, die keinem Verkehrs-, Industrie- und Gewerbe- oder Freizeitlärm ausgesetzt sind. Bedeutung und Reichweite werden durch diese Definition lediglich angedeutet. Klärungsbedürftig ist insbesondere ihr Absolutheitscharakter. Bei strenger Befolgung des Wortlauts können als ruhige Gebiete auf dem Land nur Flächen festgelegt werden, die vollkommen frei von Lärmimmissionen sind. Bereits geringe Beeinträchtigungen schließen eine Aufnahme in das Schutzregime der ruhigen Gebiete aus. Für dicht besiedelte Mitgliedstaaten wie Deutschland bedeutete dies aber, dass nur sehr wenige Flächen überhaupt für eine Festlegung als ruhiges Gebiet auf dem Land in Betracht kämen. Dies könnte dem Ziel der Richtlinie, möglichst viele ruhige Gebiete vor Verlärmung zu schützen, zuwiderlaufen.⁹

Bedeutung und Reichweite ruhiger Gebiete auf dem Land sind daher durch Auslegung zu bestimmen.

2.1.1 Wortlaut

2.1.1.1 Deutscher Wortlaut

Der deutsche Wortlaut von Art. 3 lit. m ULR spricht von Gebieten, die *keinem* Verkehrs-, Industrie- und Gewerbe- oder Freizeitlärm *ausgesetzt* sind. Ob damit ein völliger Ausschluss

⁸ Mitschang, ZfBR 2006, 430 (431); Cancik, in: Landmann/Rohmer, BImSchG, Stand der Kommentierung des Gesamtwerts: Mai 2015, § 47d Rn. 26a; Schulze-Fielitz, in: Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), GK-BImSchG, Stand der Kommentierung des Gesamtwerts: Juni 2014, § 47d Rn. 48.

⁹ Cancik, in: Landmann/Rohmer, BImSchG, Stand der Kommentierung des Gesamtwerts: Mai 2015, § 47d Rn. 26a.

der genannten Lärmarten – gleichsam „Totenstille“ – gemeint ist, ist unklar. Der Formulierung „*ausgesetzt*“ ließe sich zumindest eine gewisse negative Konnotation im Sinne eines schutzlosen „Ausgeliefertsein“ entnehmen. Dies spricht dafür, dass nicht jeglicher Lärm der Ausweisung eines ruhigen Gebiets auf dem Land entgegensteht, sondern dass ein störendes Element hinzukommen muss.

2.1.1.2 Englischer Wortlaut

Für eine erweiterte Wortlautauslegung bietet sich die englische Sprachfassung des Art. 3 lit. m ULRRL an. Darin heißt es:

„'quiet area in open country' shall mean an area, delimited by the competent authority, that is **undisturbed** by noise from traffic, industry or recreational activities;”

(Hervorhebung durch Verfasser)

Was in der deutschen Sprachfassung nur angedeutet wird, statuiert die englische Sprachfassung hinreichend deutlich: ein ruhiges Gebiet auf dem Land setzt kein völliges Fehlen von Lärm voraus, sondern nur, dass der Bereich von Lärm *ungestört* („*undisturbed*“) ist. Nicht jeder Verkehrs-, Industrie- und Gewerbe- oder Freizeitlärm läuft der Definition zuwider, sofern das Gebiet durch diesen Lärm nicht gestört wird. Wann die Schwelle zur Störung überschritten ist, geht aus dem Wortlaut der Vorschrift nicht hervor und ist zu klären.

2.1.2 Historie

Auch aus den Gesetzgebungsmaterialien der europäischen Institutionen geht hervor, dass der Vorschlag der Europäischen Kommission, auf dem die später verabschiedete ULRRL beruht, auch in ländlichen Bereichen nur von *relativ* ruhigen Gebieten ausgegangen ist. In der ursprünglichen Fassung des den Geltungsbereich der Richtlinie regelnden Art. 2 Nr. 1 ULRRL hieß es noch:

„Diese Richtlinie betrifft den Umgebungslärm, den Menschen in ihrer Wohnung und in deren Umgebung, in öffentlichen Parks oder anderen verhältnismäßig ruhigen Gebieten in einem Ballungsraum, in **verhältnismäßig ruhigen Gebieten im Grünen**,

Schüler in Schulgebäuden und in deren Umgebung, Patienten in einem Krankenhaus und in dessen Umgebung und Menschen in anderen lärmempfindlichen Gebäuden und Gebieten wahrnehmen.“¹⁰

(Hervorhebungen durch Verfasser)

Auch die nach dem ursprünglichen Vorschlag der Europäischen Kommission vorgesehene Definition des ruhigen Gebiets auf dem Land (damals: „im Grünen“) verfolgte einen relativen Ansatz. Gemäß Art. 3 lit. m des Richtlinienentwurfs bezeichnete der Ausdruck

„**verhältnismäßig** ruhiges Gebiet im Grünen“ ein von der zuständigen nationalen oder regionalen Behörde abgegrenztes Gebiet, das von Verkehrs-, Industrie- und Gewerbe- oder Freizeitlärm verschont ist und wo man die Ruhe der Natur genießen kann;“¹¹

(Hervorhebungen durch Verfasser)

Die ULR wurde in ihrer beschlossenen Fassung an vielen Stellen gegenüber den früheren Entwürfen gekürzt. Auch die Bestimmung ruhiger Gebiete auf dem Land als nur *verhältnismäßig* ruhige Gebiete entfiel. Dass der europäische Gesetzgeber hierdurch von der relativen Betrachtungsweise Abstand nehmen und einer absoluten Betrachtungsweise den Vorzug geben wollte, lässt sich den Gesetzgebungsmaterialien nicht entnehmen. Die Streichung des Wortes „verhältnismäßig“ ist allein einer sprachlichen Straffung des Richtlinien textes geschuldet, ohne dass damit eine inhaltliche Änderung beabsichtigt war.

Auch die historische Auslegung führt dazu, dass absolute Lärmfreiheit keine Voraussetzung für die Festlegung eines ruhigen Gebiets auf dem Land ist.

¹⁰ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm, ABl. C 337E vom 28.11.2000, S. 251 (252).

¹¹ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm, ABl. C 337E vom 28.11.2000, S. 251 (253).

2.1.3 Zielsetzung

2.1.3.1 Ziel der Lärmaktionsplanung

Die mit der Festlegung ruhiger Gebiete auf dem Land verfolgte Zielsetzung ist mit Blick auf den Gegenstand der Lärmaktionsplanung insgesamt zu klären. Ziel der Lärmaktionsplanung ist die Gewährleistung eines hohen Gesundheits- und Umweltschutzniveaus der Menschen in Europa.¹² Bereits im Grünbuch der Europäischen Kommission zur künftigen Lärmschutzpolitik, das der ULRL vorausging, wurde die Belastung der europäischen Bürger mit Geräuschpegeln, die von Wissenschaftlern und Gesundheitsexperten als untragbar eingestuft werden, als Problem benannt. Grund für das Tätigwerden der europäischen Organe war daher der hohe Grad der Belästigung durch diese Geräuschpegel, die zu ernsthaften Schlafstörungen führen und negative Auswirkungen auf das Herz-Kreislauf-System sowie auf Körper und Seele befürchten lassen.¹³ Ebenso äußert sich die EntschlieÙung des Europäischen Parlaments zum Grünbuch der Kommission, das die Gesundheit und die Lebensqualität der Menschen und die Beschwerden der Bürger in den Mittelpunkt rückt.¹⁴ Die Lärmaktionsplanung und somit auch der Schutz ruhiger Gebiete dienen daher nicht der Lärminderung zugunsten der Natur oder der Tier- und Pflanzenwelt, sondern rücken den Menschen und seine Gesundheit ins Zentrum.

2.1.3.2 Funktion ruhiger Gebiete auf dem Land

Diesem anthropozentrischen Ziel der europäischen Lärmbekämpfung dient auch der Schutz ruhiger Gebiete auf dem Land. Wenn die Lärmaktionsplanung ausweislich ihrer Erwägungsgründe der Sicherung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus dient, dann stellt sich die Frage nach dem Beitrag, den ruhige Gebiete auf dem Land zu diesem Zweck leisten können. Anders als bei den bislang vornehmlich im Mittelpunkt der Lärmaktionsplanung stehenden Maßnahmen zur Senkung gesundheitsschädlicher oder jedenfalls störender Lärmimmissionen durch Hauptlärmquellen kann die Festlegung ruhiger Gebiete nicht zum Ziel haben, die Verursachung schädlichen Lärms zu mindern. Dies ist offensichtlich, da von ruhigen Gebieten selbst

¹² Vgl. Erwägungsgrund Nr. 1 ULRL.

¹³ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Grünbuch „Künftige Lärmschutzpolitik“ vom 04.11.1996, KOM(96) 540 endg. – C4-0587/96, S. 1.

¹⁴ Vgl. Erwägungsgründe B., D. und E. der EntschlieÙung des Europäischen Parlaments zum Grünbuch „Künftige Lärmschutzpolitik“ vom 10.06.1997, ABl. C 200 vom 30.06.1997, S. 28 f.

kein gesundheitsschädlicher Lärm ausgeht. Ruhige Gebiete auf dem Land sollen zum Gesundheitsschutz durch die Schaffung von Erholungszonen für lärmbelastete Menschen beitragen, die in ihrer Freizeit oder auch zu Kurzwecken ein ruhiges Gebiet auf dem Land zur Sicherung und Wiederherstellung ihrer Gesundheit aufsuchen. Dieses regelmäßige Aufsuchen ruhiger Bereiche ist auch nach Untersuchungen der Europäischen Umweltagentur nachhaltig dazu geeignet, die Belastung durch Lärm, die bei vielen Menschen den Grad der Gesundheitsschädlichkeit erreicht hat, zu senken.¹⁵

2.1.3.3 Grad der Ruhe auf dem Land

Nach dieser Zielsetzung ist auch die eingangs gestellte Frage nach der absoluten oder relativen Lärmfreiheit ruhiger Gebiete auf dem Land klären. Erforderlich aber auch ausreichend sind Bereiche, deren Lärmpegel so niedrig ist, dass ein Erholungseffekt eintritt. Gleichzeitig wird das Ziel der Richtlinie effektiver erreicht, wenn eine große Zahl von Erholungszonen über das ganze Land verteilt eingerichtet wird, so dass in kurzer Distanz zu sämtlichen lärmbelasteten Bereichen Erholungsflächen erreicht werden können. Nicht die völlige Lärmfreiheit wird angestrebt, die zudem einer Ausweisung vieler lärmärmer aber nicht gänzlich -freier Gebiete entgegenstünde. Zur Erreichung des Richtlinienziels ist vielmehr ein unerhebliches Lärmniveau hinzunehmen. Dem Umweltrecht ist der Gedanke von Erheblichkeits- oder Relevanzschwellen nicht fremd, etwa das Prinzip der *Critical Loads* im Luftschadstoffrecht. *Critical Loads* sollen naturwissenschaftlich begründete Belastungsgrenzen für Vegetationstypen oder andere Schutzgüter umschreiben, bei deren Einhaltung eine Luftschadstoffdeposition trotz vorhandener Belastung auch langfristig keine signifikant schädlichen Effekte erwarten lässt.¹⁶ Der Gedanke lässt sich auf ruhige Gebiete auf dem Land übertragen. Verkehrs-, Industrie- und Gewerbe- oder Freizeitlärm steht danach der Festlegung eines ruhigen Gebiets auf dem Land nur dann entgegen, wenn aufgrund wissenschaftlicher Erkenntnis nachgewiesen ist, dass das Lärmniveau der Erholungsfunktion des ruhigen Gebiets entgegensteht. Rechtlich verbindliche Grenzwerte gibt es bislang nicht. Die ULRRL liefert jedoch einen Anhaltspunkt. Gemäß Anhang VI der Richtlinie ist der Europäischen Kommission die geschätzte Zahl der von Lärm belasteten Personen in Ballungsräumen und in der Nähe von Hauptverkehrsquellen zu übermitteln. Hierunter fallen Personen, die einem Lärmpegel L_{den} von min-

¹⁵ Vgl. European Environment Agency, Good practice guide on quiet areas, Kopenhagen 2014, S. 12.

¹⁶ Vgl. BVerwG, Urteil vom 29. September 2011 – 7 C 21/09 –, NVwZ 2012, 176 (169).

destens 55 dB(A) und L_{night} von mindestens 50 dB(A) ausgesetzt sind. Offensichtlich geht die ULRL selber davon aus, dass ein Lärmniveau unter L_{den} von 55 dB(A) und L_{night} von 50 dB(A) keine Belastung darstellt. Jedenfalls geben die Werte des Anhangs VI Obergrenzen vor, bei deren Überschreitung ein ruhiges Gebiet auf dem Land grundsätzlich nicht mehr angenommen werden kann.

2.1.4 Zusammenfassung

Bei ruhigen Gebieten auf dem Land handelt es sich dem Konzept der ULRL und dem Willen der europäischen Gesetzgebungsorgane nach um Erholungszonen, die lärmbelasteten Menschen Gelegenheit zur Erholung geben sollen. Ruhige Gebiete auf dem Land erfordern keine absolute Lärmfreiheit. Der vorhandene Lärmpegel muss so niedrig sein, dass die Erholungsfunktion des ruhigen Gebiets auf dem Land gewährleistet ist. Bei Überschreitung der Lärmwerte L_{den} von 55 dB(A) und L_{night} von 50 dB(A) ist dies nicht mehr gegeben.

2.2 Ruhige Gebiete in Ballungsräumen

Ruhige Gebiete in Ballungsräumen sind gemäß Art. 3 lit. 1 ULRL definiert als von der zuständigen Behörde festgelegte Gebiete, in denen beispielsweise der L_{den} -Index oder ein anderer geeigneter Lärmindex für sämtliche Schallquellen einen bestimmten, von dem Mitgliedstaat festgelegten Wert nicht übersteigt. Anders als bei ruhigen Gebieten auf dem Land wird aus der gesetzlichen Definition deutlich, dass der Begriff der „Ruhe“ in einem Ballungsraum relativ zu verstehen ist. Dies ist sinnvoll, da es in Agglomerationen nahezu ausgeschlossen wäre, Gebiete völlig frei von menschlichem Lärm zu identifizieren.

Der Hintergrund dieser *relativen* Betrachtungsweise lässt sich auch bei ruhigen Gebieten in Ballungsräumen über die Gesetzeshistorie und Zielsetzung der Gebietsfestlegung klären.

2.2.1 Historie

Auch für ruhige Gebiete in Ballungsräumen sah der ursprüngliche Vorschlag der Europäischen Kommission zunächst eine noch genauere Definition vor. Gemäß Art. 3 lit. k des Richtlinienentwurfs bezeichnete der Ausdruck

„**verhältnismäßig** ruhiges Gebiet in einem Ballungsraum“ ein von der zuständigen nationalen oder regionalen Behörde abgegrenztes Gebiet, in dem der L_{den} -Index für sämtliche Schallquellen einen bestimmten, von dem Mitgliedstaat anzugebenden Wert nicht übersteigt;¹⁷

(Hervorhebung durch Verfasser)

Das einschränkende „verhältnismäßig“ wurde in die Endfassung nicht übernommen. Die Festlegung ruhiger Gebiete in Ballungsräumen erfordert aufgrund der Bestimmung anhand eines vom Mitgliedstaat anzugebenden Lärmwertes keine absolute Ruhe. Den mitgliedstaatlichen Behörden steht ein Spielraum bei der Festlegung zu. Wie weit dieser Spielraum reicht, lässt sich über die Zielsetzung ruhiger Gebiete in Ballungsräumen klären.

2.2.2 Zielsetzung

2.2.2.1 Funktion ruhiger Gebiete in Ballungsräumen

Für ruhige Gebiete auf dem Land wurde bereits festgestellt, dass sie für lärmbelastete Menschen, Erholungszonen schaffen.¹⁸ Auch ruhige Gebiete in Ballungsräumen unterfallen diesem Schutzzweck. Menschen in Ballungsräumen sind häufig einem hohen, oftmals gesundheitsschädlichen Lärmniveau ausgesetzt. Zur Erholung und zur Erhaltung der Gesundheit sind daher Rückzugsräume in lärmarmen Zonen notwendig. Ruhige Gebiete auf dem Land reichen hierfür allein nicht aus, da sie meist in einiger Entfernung zu größeren Agglomerationen liegen und daher oft nur in größeren Zeitintervallen, insbesondere an Wochenenden, besucht werden können. Den ruhigen Gebieten in Ballungsräumen kommt deshalb eine besondere Funktion zu. Sie übernehmen als „Erholungsasen“ inmitten ihres urbanen Umfelds die Auf-

¹⁷ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm, ABl. C 337E vom 28.11.2000, S. 251 (252).

¹⁸ Vgl. C.I.2.1.3.

gabe, durch schnelle Erreichbarkeit für täglich verfügbare Entlastung zu sorgen.¹⁹ Hierunter können neben Parkanlagen auch ruhige Wohngebiete als Rückzugsort für die ansässige Bevölkerung fallen.

2.2.2.2 Grad der Ruhe in Ballungsräumen

Auf der Grundlage des gesetzgeberischen Auftrages ist das erforderliche Lärmniveau zu bestimmen. Anders als bei ruhigen Gebieten auf dem Land verfügen Ballungsräume oftmals nur eingeschränkt über wirklich ruhige Bereiche. Um dennoch Erholungsoasen zu schaffen, hat der Gesetzgeber die Anforderungen an die Festlegung ruhiger Gebiete in Ballungsräumen flexibel gestaltet. Die Ausweisung möglichst vieler *relativ* ruhiger Bereiche innerhalb der Ballungsräume ist wichtiger als ein möglichst niedriges Lärmniveau.²⁰ Die ruhigen Gebiete müssen ihre Erholungsfunktion erfüllen können. Das in ihnen herrschende Lärmniveau darf nicht gesundheitsgefährdend sein. Zur Festlegung dieser Obergrenze kann auch hier auf die für ruhige Gebiete auf dem Land ermittelte Erheblichkeitsschwellen L_{den} von 55 dB(A) und L_{night} von 50 dB(A) auf Basis von Anhang VI der ULRRL zurückgegriffen werden.²¹ Unterhalb dieser Werte ist grundsätzlich von einem belastungsfreien Lärm auszugehen. Ruhige Gebiete müssen im Vergleich zum unmittelbar umgebenden Ballungsraum eine gewisse Lärmpegeldifferenz aufweisen, da sie anderenfalls von den Menschen nicht als ruhig wahrgenommen werden.

2.2.3 Zusammenfassung

Ruhige Gebiete in Ballungsräumen dienen der Erhaltung und der Sicherung der Gesundheit ihrer Besucher. Anders als ruhige Gebiete auf dem Land sind sie in der Regel kleiner und auch nicht so leise, jedoch leise genug für eine Erholungswirkung. Die Grenze, bis zu der eine Festlegung ruhiger Gebiete in Ballungsräumen in Betracht kommt, obliegt den mitgliedstaat-

¹⁹ Vgl. European Environment Agency, Good practice guide on quiet areas, Kopenhagen 2014, S. 12.

²⁰ Die Arbeitsgruppe der EU-Kommission für die Bewertung von Lärmbelastungen empfiehlt daher bei der Ausweisung ruhiger Gebiete in Ballungsräumen, „einen besonderen Schwerpunkt auf Freizeit- und Erholungsgebiete zu setzen, die regelmäßig für die breite Öffentlichkeit zugänglich sind und die Erholung von den häufig hohen Lärmpegeln in der geschäftigen Umgebung der Städte bieten können“, zitiert nach LAI-Hinweise zur Lärmaktionsplanung i.d.F. vom 25.03.2009, S. 5 f.

²¹ Vgl. C.I.2.1.3.3.

lichen Behörden. Anhaltspunkte aus der ULRRL sind auch hier die Lärmwerte L_{den} von 55 dB(A) und L_{night} von 50 dB(A).

2.3 Weiterer Gebietstyp: sonstige ruhige Innenstadtlflächen

Die zweipolige Ausgestaltung der Gebietstypen als ruhige Gebiete auf dem Land und in Ballungsräumen erweckt den Eindruck einer lückenlosen Erfassung sämtlicher Lebenssachverhalte. Bei genauerer Betrachtung lässt sich aber jedenfalls ein Gebietstyp feststellen, der sich in das vorgegebene Schema nicht ohne weiteres einfügt. Innenstadtlflächen großer Nichtballungsräume (Städte unter 100.000 Einwohner) fallen nicht unter die Gebietskategorie der ruhigen Gebiete in Ballungsräumen, erfüllen jedoch gleichzeitig oftmals nicht die Voraussetzungen, um in ihren zentralen Lagen ruhige Gebiete auf dem Land festzulegen. Damit der Schutz dieser „Zwischengebiete“ nicht verloren geht, kann es sich anbieten, das Schutzsystem ruhiger Gebiete in Ballungsräumen analog anzuwenden. Denn das Erholungsbedürfnis eines Bewohners einer Stadt mit 90.000 Einwohnern ist ebenso hoch wie das eines Bewohners einer Stadt mit 110.000 Einwohnern.

2.4 Verschlechterungsverbot versus Verbesserungsgebot

Bereits aus dem Wortlaut des Art. 8 Abs. 1 lit. b Satz 2 ULRRL wird deutlich, dass eine weitere Verlärmung ruhiger Gebiete zu verhindern ist. Eine Zunahme des Lärms würde sowohl die rechtlichen Voraussetzungen für die Festlegung ruhiger Gebiete als auch ihre Erholungsfunktion beseitigen. Erholungszonen auf dem Land können ebenso wie Erholungsoasen in Ballungsräumen nur dann dauerhaft ihre Funktion erfüllen, wenn ihr Bestand und damit ihr verhältnismäßig geringes Lärmniveau gesichert sind. Es gilt daher ein **Verschlechterungsverbot**,²² das konfligierenden (planerischen) Belangen entgegensteht und nur im Einzelfall überwunden werden kann.²³

Ob neben diesem bloßen Verschlechterungsverbot eine Pflicht oder zumindest das Recht der zuständigen Behörden auf Verbesserung der Lärmsituation besteht, ist zu klären.

²² So etwa Mitschang, ZfBR 2006, 430 (431).

²³ Siehe hierzu E.I.

2.4.1 Wortlaut

Nach Art. 8 Abs. 1 lit. b Satz 2 ULRL soll es Ziel der Lärmaktionspläne sein, ruhige Gebiete gegen eine *Zunahme* des Lärms *zu schützen*. Auch die englische Sprachfassung bestimmt:

„Such plans shall also aim to **protect** quiet areas against an **increase** in noise.“

(Hervorhebungen durch Verfasser)

Nach dem Wortlaut muss damit die weitere Lärm*zunahme* verhindert werden. Auch Erwägungsgrund Nr. 8 ULRL benennt den Grundsatz der *Vorbeugung*, nach dem ruhige Gebiete in Ballungsräumen zu schützen sind. Gleichwohl schließt der Wortlaut nicht aus, dass der Schutz ruhiger Gebiete neben der Sicherung des Status quo auch in einer Verbesserung der Lärmsituation liegen kann.

2.4.2 Teleologie

Ruhige Gebiete sollen in ihrer Funktion als Erholungsbereiche den von Lärm belasteten Menschen zur Verfügung stehen. Dahinter steht der Gesundheitsschutz. Menschen, die in ihrem gewohnten Umfeld hohen Lärmwerten ausgesetzt sind und keine Entlastungsmöglichkeiten haben, sollen durch (regelmäßiges) Aufsuchen ruhiger Gebiete das aufgestaute Belastungslevel abbauen können.²⁴

Von dieser Zielsetzung ausgehend ist die weitere Verbesserung ruhiger Gebiete konsequent. Denn durch eine Absenkung des Lärmpegels auf ein noch niedrigeres Niveau lässt sich das Erholungspotential der Gebiete erhöhen, der gesundheitsschützende Effekt steigern und das Richtlinienziel besser erreichen. Ab welchem Lärmniveau eine Verbesserung zur Steigerung der Erholungswirkung geboten ist, ist schwer zu beantworten, zumal nicht endgültig feststeht, ab welchem Lärmpegel eine Erholungsfunktion eintritt. Die oben²⁵ angedeuteten Obergrenzen L_{den} von 55 dB(A) und L_{night} von 50 dB(A) können aber auch hier herangezogen werden. Bei nur marginalem Unterschreiten dieser Grenzwerte dürfte eine weitere Optimierung der Lärm-

²⁴ Vgl. C.I.2.1.3.2 und C.I.2.2.2.1.

²⁵ C.I.2.1.4 bzw. C.I.2.2.3.

situation angebracht sein, auch um ein Überschreiten der Werte in näherer Zukunft zu verhindern. Aufgrund des planungsrechtlichen Charakters hat der Planaufsteller einen Gestaltungsspielraum zur Identifizierung geeigneter oder erforderlicher Verbesserungspotentiale anhand der konkreten örtlichen Situation. Eine Verpflichtung des Planaufstellers zur Festlegung von Optimierungsmaßnahmen besteht jedoch nicht, da dies die Richtlinie nicht ausdrücklich anordnet.

Nicht vom Schutzgebot umfasst ist die Neuschaffung ruhiger Gebiete. Dies geht über den Wortlaut hinaus. Ein *Schutz ruhiger Gebiete* setzt denklogisch das Vorhandensein ruhiger Gebiete voraus. Aus dieser Schutzobliegenheit eine Verpflichtung zur erstmaligen Beruhigung, gleichsam Transformierung lauter in ruhige Bereiche ableiten zu wollen, ist mit der Richtlinie nicht vereinbar.

II. Nationales Recht

1. Nationale Rechtsquellen

Die ULRRL ist durch die §§ 47a bis 47f BImSchG in deutsches Recht umgesetzt. Die Vorschriften zu den ruhigen Gebieten übernehmen dabei weitestgehend ohne Abweichung den Richtlinienentext.

- § 47a BImSchG beschreibt wortgleich zu Art. 2 Abs. 1 ULRRL den (teilweise über den sonstigen Anwendungsbereich des BImSchG hinausgehenden²⁶) Anwendungsbereich der §§ 47a bis 47f BImSchG. Danach gilt dieser Teil des Gesetzes für den Umgebungslärm, dem Menschen insbesondere in bebauten Gebieten, in öffentlichen Parks oder anderen ruhigen Gebieten eines Ballungsraums, in ruhigen Gebieten auf dem Land, in der Umgebung von Schulgebäuden, Krankenhäusern und anderen lärmempfindlichen Gebäuden und Gebieten ausgesetzt sind.
- § 47d Abs. 2 Satz 2 BImSchG übernimmt ebenfalls die Formulierung der ULRRL, wonach Ziel der Lärmaktionspläne es auch sein soll, ruhige Gebiete gegen eine Zunahme

²⁶ Repkewitz, VBIBW 2006, 409 (410 f.).

des Lärms zu schützen, wobei der Schutz sogar über die Richtlinienvorgabe hinausgeht und sämtliche Lärmaktionspläne (auch außerhalb von Ballungsräumen) umfasst.²⁷

Weitere Erwähnung finden ruhige Gebiete im nationalen Recht nicht.

2. Inhalte

2.1 Gesetzgebungshistorie

Das nationale Recht regelt den Schutz ruhiger Gebiete nur bruchstückhaft. Der ursprüngliche Regierungsentwurf sah eine Rechtsverordnung vor, die u.a. klären sollte, welche Gebiete als schutzwürdige ruhige Gebiete für die Lärminderungsplanung gelten sollten.²⁸ Diese Regelung wurde im Gesetzgebungsverfahren zusammen mit weiteren Vorschriften gestrichen. Eine Rechtsverordnung zur Bestimmung ruhiger Gebiete gibt es auch über zehn Jahre nach Inkrafttreten des deutschen Umsetzungsgesetzes noch nicht. Nach den Gesetzgebungsmaterialien zielt der Schutz ruhiger Gebiete auf vorbeugenden Lärmschutz und die Erhaltung einer zufriedenstellenden Umweltqualität ab. Dies soll aufgrund der dichten Besiedelung in weiten Teilen Deutschlands nicht nur in Ballungsräumen, sondern auch in der Umgebung von Hauptverkehrsstraßen, Haupteisenbahnstrecken und Hauptverkehrsflughäfen gelten. Dafür sollen insbesondere planungsrechtliche Maßnahmen wie Verkehrsplanung und Raumordnung in Betracht kommen.²⁹

²⁷ Cancik, NVwZ 2008, 167 (169).

²⁸ Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm, BT-Drs. 15/3782 vom 27.09.2004, S. 9.

²⁹ Bundesrat, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm, BR-Drs. 610/04 vom 13.08.2004, S. 32.

2.2 Gesetzliche Grenzwerte

Von besonderem Interesse ist die Bestimmung von Grenzwerten. Da die ULRL keine Grenzwerte für die Festlegung ruhiger Gebiete vorgibt,³⁰ müssen diese dem nationalen Recht entnommen werden. Art. 3 lit. 1 ULRL sieht dies für Ballungsräume ausdrücklich vor. Auch auf dem Land sind für die Identifizierung *relativ* ruhiger Gebiete Grenzwerte erforderlich. Die ULRL überträgt deren Ausgestaltung den Mitgliedstaaten, wobei sie offen lässt, auf welcher mitgliedstaatlichen Ebene die Bestimmung zu erfolgen hat.

Da die Lärmbekämpfung gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 Grundgesetz (GG) der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz angehört, obliegt die Festlegung abstrakt-generell wirkender Grenzwerte gemäß Art. 72 Abs. 1 GG dem Landesgesetzgeber, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht Gebrauch gemacht hat. Rechtsfragen zur Zuständigkeitsverteilung müssen an dieser Stelle nicht dargestellt werden, da bislang weder Bundes- noch Landesgesetzgeber Werte für die Bestimmung ruhiger Gebiete festgelegt haben. Es obliegt daher der zuständigen Behörde,³¹ geeignete Werte für ihr Gebiet festzulegen.

2.3 Referenzwerte

Unterstützung bei der Bestimmung geeigneter Werte können Referenzen aus anderen Bereichen des nationalen Lärmschutzrechts leisten. Dadurch wird zugleich eine Kohärenz mit bereits bestehenden Lärmschutzregimen hergestellt.

- Die Verkehrslärmschutzverordnung (Sechzehnte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes – 16. BImSchV³²) schreibt verschiedene Immissionsgrenzwerte vor, die abhängig vom Gebietscharakter beim Bau oder der wesentlichen Änderung von öffentlichen Straßen und Schienenwegen einzuhalten sind. Die strengsten Anforderungen stellt die 16. BImSchV für Kurgebiete auf. Nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 der 16. BImSchV dürfen in Kurgebieten die Immissionsgrenzwerte von

³⁰ C.I.2.1.3.3 und C.I.2.2.2.2.

³¹ Siehe zur zuständigen Behörde D.III.

³² Vom 12. Juni 1990, BGBl. I S. 1036, geändert durch Gesetz vom 19.9.2006, BGBl. I S. 2146, und durch Verordnung vom 18.12.2014, BGBl. I S. 2269.

57 dB(A) tags und **47 dB(A) nachts** nicht überschritten werden. Aufgrund ihres gesundheitsschützenden Charakters sind diese Werte nach Umrechnung auf L_{den} und L_{night} auf ruhige Gebiete übertragbar.

- Die DIN 18005-1 Schallschutz im Städtebau enthält in ihrem Beiblatt 1 schalltechnische Orientierungswerte als Zielvorstellungen für die städtebauliche Planung. Diese betragen für Allgemeine Wohngebiete **55 dB(A) tags** und **45 dB(A) nachts**, für reine Wohngebiete und Wochenendhausgebiete **50 dB(A) tags** und **40 dB(A) nachts**.

Bei den vorgenannten Werten handelt es sich um ausgewählte Beispiele für Grenz- oder Orientierungswerte im deutschen Lärmschutzrecht, die als Referenzwerte zur Bestimmung ruhiger Gebiete sowohl auf dem Land als auch in Ballungsräumen herangezogen werden können. Diese Werte liegen nahe bei den oben (C.I.2.1.3.3 und C.I.2.2.2.2) genannten Kartierungswerten nach Anhang VI der ULRRL.

2.4 Zusammenfassung

Aufgrund der nur bruchstückhaften Normierung ruhiger Gebiete im BImSchG gehen die Regelungen im nationalen Recht kaum über die unionsrechtlichen Grundlagen hinaus. Tatsächlich müssen die Vorschriften der ULRRL ergänzend hinzugezogen werden. Erkenntnisse, die die unionsrechtlichen Grundsätze ergänzen oder ihnen entgegenstehen, lassen sich dem nationalen Recht nicht entnehmen. Soweit das nationale Recht Lücken enthält, obliegt dem Planaufsteller die richtlinienkonforme Ausfüllung. Nationale Referenzwerte für die Bestimmung ruhiger Gebiete auf dem Land und in Ballungsräumen können hierbei herangezogen werden.

D. Festlegung ruhiger Gebiete in Lärmaktionsplänen

Nach den Begriffsbestimmungen in Art. 3 ULRRL müssen ruhige Gebiete von der zuständigen Behörde festgelegt werden. Auch wenn diese Regelung nicht in deutsches Recht übernommen wurde, steht fest, dass eine konstitutiv wirkende Festlegung ruhiger Gebiete erforderlich ist.³³

I. Verpflichtung zur Festlegung ruhiger Gebiete (Frage 1)

1. Grad und Umfang der Verpflichtung

1.1 Urteil des BVerwG 2014

In den Verfahren 4 C 34/13 und 4 C 37/13 hatte das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) unter anderem über die ruhigen Gebiete des Landes Berlin sowie der Gemeinden Teltow und Kleinmachnow zu entscheiden. Gegenstand der Verfahren waren Klagen der Deutschen Umwelthilfe und der Gemeinde Blankenfelde-Mahlow gegen die sog. „Wannsee-Flugrouten“, die das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung für den Flughafen Berlin Brandenburg festgesetzt hatte. Im Verfahren der Deutschen Umwelthilfe ging es insbesondere um die Klagebefugnis der anerkannten Umweltschutzvereinigung. Im Urteil vom 12.11.2014 stellte das BVerwG in Fortführung seiner bisherigen Rechtsprechung fest, dass sich aus den Regelungen der Lärminderungsplanung in den §§ 47a ff. BImSchG nur Pflichten der zuständigen Behörden zur Erarbeitung von Lärmkarten und zur Aufstellung von Lärmaktionsplänen, jedoch keine Schutzansprüche einzelner Immissionsbetroffener ergeben.³⁴ Eher beiläufig und ohne dezidierte Begründung äußerte sich das BVerwG auch zu den ruhigen Gebieten. Demnach seien aus Art. 8 Abs. 1 Satz 1 lit. b Satz 2 ULRRL die zuständigen Behörden **weder verpflichtet, in ihren Plänen ruhige Gebiete darzustellen, noch sei es zwingend, den Schutz der Gebiete zum Ziel zu erklären.**³⁵ Das BVerwG erläuterte seine Auffassung damit, dass die ULRRL keine Lärmwerte vorgebe, anhand derer ruhige Gebiete zu identifizieren seien. Ruhige Gebie-

³³ In der Literatur wird teilweise darüber diskutiert, ob der Schutz ruhiger Gebiete als allgemeines Ziel eines Lärmaktionsplans auch ohne Festlegung konkreter Flächen wirkt, zum Streitstand vgl. *Cancik*, in: Landmann/Rohmer, BImSchG, Stand der Kommentierung des Gesamtwerks: Mai 2015, § 47d Rn. 26b; *Cancik*, in: Umweltbundesamt, TUNE ULR Technisch wissenschaftliche Unterstützung bei der Novellierung der EU-Umgebungslärmrichtlinie, Arbeitspaket 3: Ruhige Gebiete, September 2015, S. 69 f.

³⁴ BVerwG, Urteil vom 12. November 2014 – 4 C 34/13 –, BVerwGE 150, 294-307, Rn. 22.

³⁵ BVerwG, Urteil vom 12. November 2014 – 4 C 34/13 –, BVerwGE 150, 294-307, Rn. 24.

te in Ballungsräumen seien vielmehr von der Überschreitung eines bestimmten durch den Mitgliedstaat festgelegten Lärmwerts abhängig. Außerdem stelle die ULR die in den Plänen zu nennenden Maßnahmen in das Ermessen der zuständigen Behörden. Danach bestehe eine Verpflichtung zur Festlegung ruhiger Gebiete nicht. Eine Vorlage dieser Rechtsfrage an den Europäischen Gerichtshof (EuGH) sei nicht notwendig, da die „richtige Anwendung des Gemeinschaftsrechts, aufgrund dessen die Fragen zu verneinen sind, (...) derart offenkundig [sei], dass für einen vernünftigen Zweifel kein Raum bleibt.“³⁶

1.2 Stellungnahme

Der pauschalen und generellen Absage des BVerwG zur Verpflichtung der zuständigen Behörden zur Festlegung ruhiger Gebiete ist zu widersprechen. Das BVerwG verkennt den Wesensgehalt der ruhigen Gebiete. Aufgrund der durch ruhige Gebiete herzustellenden Erholungsfunktion und dem damit anvisierten Ziel des Gesundheitsschutzes steht die Festlegung ruhiger Gebiete nicht im Belieben der zuständigen Stellen. Die vom BVerwG angesprochenen Regelungslücken und Gestaltungsspielräume stellen gesteigerte Anforderungen an den Planaufsteller. Sie entbinden ihn aber nicht vom Tätigwerden.

1.2.1 Wortlaut

1.2.1.1 Sollvorschrift

Rechtsgrundlage für die Festlegung ist Art. 8 Abs. 1 lit. b ULR, wonach es Ziel der Lärmaktionspläne auch sein soll, ruhige Gebiete gegen eine Zunahme des Lärms zu schützen.

Aufgrund der Formulierung der Regelung als „Sollvorschrift“ (im Gegensatz zur verpflichtenden Aufstellung der Pläne) wird in der einschlägigen Literatur über ein Ermessen der zuständigen Behörde bei der Festlegung und dem Schutz ruhiger Gebiete diskutiert. Der Planungsbehörde soll demnach ein Spielraum bei der Festlegung ruhiger Gebiete zukommen.³⁷

³⁶ BVerwG, Urteil vom 12. November 2014 – 4 C 34/13 –, BVerwGE 150, 294-307, Rn. 26.

³⁷ *Cancik*, in: Landmann/Rohmer, BImSchG, Stand der Kommentierung des Gesamtwerks: Mai 2015, § 47d Rn. 26b.

Dies hat auch das Verwaltungsgericht (VG) Berlin in einer Entscheidung aus dem Jahr 2013 so gesehen.³⁸ Begründet wird dies mit dem Wortlaut, wonach der Schutz ruhiger Gebiete eben nur Ziel der Pläne sein *soll*. Eine Sollvorschrift ordnet nach deutschem Verwaltungsrecht die Vornahme oder das Unterlassen einer Handlung nicht zwingend, sondern nur für den Regelfall an. Sie räumt insoweit bei Vorliegen von Ausnahmetatbeständen Ermessen ein.³⁹

Versteht man die Vorschrift als Sollregelung, besteht die Verpflichtung zur Festlegung ruhiger Gebiete zumindest im Regelfall. Nur bei besonderen Umständen, etwa weil die Behörde nach gründlicher Prüfung zu dem Ergebnis gekommen ist, dass im Plangebiet keine geeigneten ruhigen Flächen vorhanden sind, und wenn sie das Ergebnis dieser Prüfung gut nachvollziehbar offenlegt, entfällt die Verpflichtung.

1.2.1.2 Andere Sprachfassungen

Ob es sich bei Art. 8 Abs. 1 lit. b ULRD tatsächlich um eine Sollvorschrift handelt bzw. ob die Regelung in diese „deutsche“ Kategorie eingeordnet werden darf, ist zweifelhaft. Dies wird deutlich, wenn man der deutschen Textfassung von Art. 8 Abs. 1 lit. b ULRD die Fassungen anderer EU-Sprachen gegenüberstellt. Maßgeblich sind hier insbesondere die anderen beiden EU-Arbeitssprachen Englisch und Französisch. Die englische Formulierung lautet:

„Such plans **shall** also aim to protect quiet areas against an increase in noise“.

(Hervorhebung durch Verfasser)

Die Verwendung des Wortes „shall“ bezeichnet die in der englischen Rechtssprache verbindliche Anordnung eines Tuns oder Unterlassens. Bezeichnend ist, dass auch Art. 8 Abs. 1 ULRD, der die Aufstellung der Pläne bis zum 18. Juli 2008 anordnet und auch nach deutscher Auffassung streng verbindlich ist, im Englischen ebenfalls das Wort „shall“ verwendet. In der englischen Textfassung wird also nicht unterschieden zwischen der Pflicht zur Aufstellung der Pläne und der (darin enthaltenen) Pflicht zum Schutz ruhiger Gebiete. Der Grad der Verbindlichkeit ist identisch. Auch in der französischen Textversion bezwecken oder erstreben

³⁸ VG Berlin, Urteil vom 07. Mai 2013 – 10 K 301.11 –, Rn. 38, juris.

³⁹ Vgl. BVerwG, Urteil vom 08. September 1972 – IV C 17.71 –, BVerwGE 40, 323-331, Rn. 37; BVerwG, Urteil vom 02. Dezember 1959 – V C 106.58 –, juris.

(„*visent*“) die Pläne den Schutz ruhiger Gebiete vor Lärmzunahme, ohne dass dies in das Ermessen der zuständigen Behörde gestellt wäre. Auch in den Sprachfassungen jüngerer Mitgliedstaaten kommt der verbindliche Charakter der Vorschrift zum Vorschein (vgl. die kroatische Textfassung, die erst zum EU-Beitritt Kroatiens im Jahr 2013 übersetzt wurde und an der entscheidenden Stelle das Wort „*moraju*“ = „müssen“ verwendet).

1.2.2 Zwischenergebnis

Bei Art. 8 Abs. 1 lit. b ULRRL handelt es sich um keine Sollvorschrift nach deutschem Verwaltungsrechtsverständnis, sondern um eine verbindliche Aufgabenverpflichtung. Diese Annahme deckt sich mit den Zielen, die mit dem Schutz ruhiger Gebiete verfolgt werden, namentlich der Gewährleistung eines hohen Umweltschutz-, Gesundheitsschutz- und Lebensqualitätsniveaus für die Menschen in Europa.

Geht man anhand des Wortlauts der deutschen Textfassung hingegen von einer Sollvorschrift aus, besteht im Regelfall eine uneingeschränkte Verpflichtung zur Verfolgung des Ziels. Nur in von der zuständigen Behörde darzulegenden Ausnahmefällen ist im Einzelfall Ermessen eröffnet.

1.3 Ergebnis

Entgegen der Auffassung des BVerwG sind die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, durch Lärmaktionspläne ruhige Gebiete gegen eine Zunahme des Lärms zu schützen. Ein Abwägungsspielraum liegt allenfalls in Ausnahmefällen vor.

2. Ruhige Gebiete in Ballungsräumen

Wann die Verpflichtung für die Festlegung ruhiger Gebiete in Ballungsräumen besteht und wie weit diese Verpflichtung reicht, ist bislang unklar. Art. 3 lit. 1 ULRRL knüpft die Festlegung als ruhiges Gebiet in einem Ballungsraum an die Überschreitung eines bestimmten, vom

Mitgliedstaat festgelegten Wertes durch einen geeigneten Lärmindex, z.B. den L_{den} -Index. Voraussetzung für die Festlegung eines ruhiges Gebietes ist daher sowohl die Bestimmung eines Grenzwertes durch den Mitgliedstaat als auch die Entscheidung für einen bestimmten Lärmindex.

Gesetzliche Festlegungen gibt es hierzu in Deutschland nicht. Die Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz (LAI) empfiehlt für die Ausweisung als ruhiges Gebiet in einem Ballungsraum ein Gebiet mit einer Größe von über vier Quadratkilometern mit auf dem überwiegenden Teil der Fläche einer Lärmbelastung L_{den} von maximal 50 dB(A). Davon sei in der Regel auszugehen, wenn in den Randbereichen ein Pegel L_{den} von 55 dB(A) nicht überschritten wird und keine erheblichen Lärmquellen in der Fläche vorhanden sind.⁴⁰ Bei diesen Werten handelt es sich jedoch nicht um fixe Größen, sondern nur um Anhaltspunkte. Auch nach den LAI-Hinweisen steht es den planaufstellenden Behörden frei, zusätzliche innerstädtische Erholungsflächen vor einer Zunahme von Lärm zu schützen, sofern sie von der Bevölkerung als ruhig empfunden werden. In Betracht kommen hier u.a. Kur- und Krankenhausgebiete, reine und allgemeine Wohngebiete sowie Naturflächen, Grünflächen, Friedhöfe, Kleingartenanlagen und Flächen, die dem Aufenthalt zur Erholung oder zur sozialen Kontaktpflege dienen.⁴¹

Diesen Empfehlungen und Hinweisen wird in der Praxis gefolgt. Nach einer Erhebung des Umweltbundesamtes aus dem Jahr 2015 werden in Ballungsräumen (hier: Berlin und Hamburg) ruhige Gebiete zunehmend differenziert ausgewiesen:

- ruhige Gebiete als großflächige, zusammenhängende⁴² Räume mit einem L_{den} von 55 DB(A);
- besonders ruhige Gebiete als großflächige, zusammenhängende Räume mit einem L_{den} von 45 DB(A);
- relativ ruhige Gebiete mit einer Pegeldifferenz zum Umfeld von 6 dB(A).⁴³

⁴⁰ LAI-Hinweise zur Lärmaktionsplanung i.d.F. vom 25.03.2009, S. 6.

⁴¹ LAI-Hinweise zur Lärmaktionsplanung i.d.F. vom 25.03.2009, S. 6.

⁴² Wieso ruhige Gebiete zusammenhängen sollen ist nicht nachvollziehbar. Anders als etwa im Naturschutzrecht bereitet es Menschen keine Probleme, für den Übergang von einem Gebiet ins andere lärmbelastete Bereiche durchqueren zu müssen.

⁴³ Umweltbundesamt, Handbuch Lärmaktionsplanung, Mai 2015, S. 85.

Mangels gesetzlicher Regelungen steht es den planaufstellenden Behörden im Rahmen der Abwägung frei, eigene Kriterien zu entwickeln. Die Anknüpfung an den bekannten und erprobten Lärmindex L_{den} ist empfehlenswert, da dadurch die Ergebnisse der Lärmkartierung genutzt werden können. Die Bestimmung des maßgeblichen Werts liegt nicht in völligem Belieben der Behörde, da anderenfalls (etwa durch Wahl eines extrem niedrigen Werts) die Festlegung ruhiger Gebiete verhindert werden könnte. Es ist daher zu prüfen, ob die Bestimmung angemessen ist. Die Hinweise der LAI können als Anhaltspunkte dienen.

3. Ruhige Gebiete auf dem Land

Für die Festlegung ruhiger Gebiete auf dem Land gibt es keine Vorgaben. Anders als ruhige Gebiete in einem Ballungsraum dürfen ruhige Gebiete auf dem Land gemäß Art. 3 lit. m) URLRL keinem Verkehrs-, Industrie- und Gewerbe- oder Freizeitlärm ausgesetzt sein. Diese Definition ist nicht absolut zu verstehen.⁴⁴ Die LAI empfiehlt als Anhaltspunkt einen Pegel L_{den} von 40 dB(A), bei dem trotz eines gewissen Hintergrundlärms noch von einem ruhigen Gebiet auf dem Land gesprochen werden kann.⁴⁵ Andernfalls verblieben in einem dicht besiedelten Land wie Deutschland kaum noch geeignete Flächen.⁴⁶

An ruhige Gebiete auf dem Land sind gesteigerte Anforderungen zu stellen. Im Vergleich zu ruhigen Gebieten in Ballungsräumen haben sie eine gesteigerte Erholungsfunktion. Dies erfordert ein Gebiet von einer gewissen Größe. Ruhige Gebiete auf dem Land sollen sich dadurch auszeichnen, dass sie als großräumige Freiräume ohne Siedlungen und Verkehrswege über Gemeindegrenzen hinweg verlaufen.⁴⁷

Die von der LAI vorgegebenen Werte sind nicht verbindlich. Ein L_{den} von 40 dB(A) erscheint zu niedrig. Ausgehend von den oben genannten Referenzwerten (C.II.2.3) erscheint ein L_{den} von 50 dB(A) als durchaus vertretbar. Den planaufstellenden Behörden wird auch hier überlassen, sich den Empfehlungen anzuschließen oder eigene Kriterien zu entwickeln. Ein fester Lärmindex, ab dem ein ruhiges Gebiet auf dem Land in Betracht kommt, widerspricht dabei

⁴⁴ Vgl. C.I.2.1.4

⁴⁵ LAI-Hinweise zur Lärmaktionsplanung i.d.F. vom 25.03.2009, S. 5.

⁴⁶ *Cancik*, in: Landmann/Rohmer, BImSchG, Stand der Kommentierung des Gesamtwerks: Mai 2015, § 47d Rn. 26a.

⁴⁷ Umweltbundesamt, Handbuch Lärmaktionsplanung, Mai 2015, S. 87.

zwar dem Richtlinien text. Er ist aber geeignet, zu definieren, ab wann „Ruhe“ auf dem Land gegeben ist. Ob dieser Wert zu hoch oder zu niedrig angesetzt ist, wird eine Frage des Einzelfalls sein.

II. Erforderlichkeit

Eine erste materielle Schranke jeder staatlichen und kommunalen Planung ist die Planrechtfertigung. Raumbedeutsame Planungen tragen ihre Rechtfertigung nicht in sich selbst, sondern sind im Hinblick auf die von ihnen ausgehenden Auswirkungen auf rechtlich geschützte Belange Dritter und auf die Umwelt rechtfertigungsbedürftig. Für die Fachplanung ist die Planrechtfertigung ein ungeschriebenes Erfordernis.⁴⁸ Für die Bauleitplanung ordnet § 1 Abs. 3 BauGB die städtebauliche Erforderlichkeit als Voraussetzung der Bauleitplanung an. Generell gilt für die planerische Erforderlichkeit: Die Erforderlichkeit planerischer Maßnahmen ist nicht erst bei Unausweichlichkeit des Vorhabens gegeben, sondern – nach ständiger Rechtsprechung – wenn es vernünftigerweise geboten ist. Diesem Maßstab müssen auch die Lärmaktionsplanung und grundsätzlich auch der Schutz ruhiger Gebiete dienen. Dies gilt sowohl für das Ob wie auch für das Wie des Schutzes und auch für die Auswahl konkreter Gebiete. Im Einzelfall kann ein Lärmaktionsplan daher auch ohne Festlegung ruhiger Gebiete rechtmäßig sein. Die ruhigen Gebiete sollten jedoch zumindest thematisiert werden.

1. Erholungsbedürfnis

Ruhige Gebiete dienen dem Gesundheitsschutz. Durch ihre Erholungsfunktion sollen sie lärmbelasteten Menschen Rückzugsorte bieten, um ihre Gesundheit zu schützen und zu erhalten. Gesundheitliche Erholung ist aber nur dort erforderlich, wo gesundheitliche Belastungen vorliegen. Ruhige Gebiete sind kein Selbstzweck. Ihre Ausweisung wird nur dort benötigt, wo sie auch in Anspruch genommen werden. Aus der Erholungsfunktion ruhiger Gebiete folgt, dass die Verpflichtung zur Festlegung ruhiger Gebiete nicht flächendeckend ist, sondern nur dort besteht, wo ruhige Gebiete zugunsten der von Umgebungslärm belasteten Menschen benötigt werden.

⁴⁸ Ständige Rechtsprechung des BVerwG, vgl. BVerwGE 125, 116; *Kupfer, Wurster*, Die Verwaltung 2007, 239; *Vallander/Wurster*, in: *Hermes/Sellner*, AEG-Kommentar, 2. Aufl. 2014, Rn. 101 ff.

2. Erforderlichkeit ruhiger Gebiete auf dem Land

Ruhige Gebiete auf dem Land sind nicht sämtliche lärmarmen Bereiche im Grünen (etwa auch landwirtschaftliche Nutzflächen). Im Mittelpunkt stehen vielmehr Flächen, die bereits jetzt von Menschen als ländliche Erholungsgebiete genutzt werden. Anknüpfungspunkt ist der tatsächliche Bedarf an Erholungsflächen. Auf dem Land müssen daher nur in dem Ausmaße ruhige Flächen ausgewiesen werden, wie dies zur Erholung der Bevölkerung notwendig ist.

3. Erforderlichkeit ruhiger Gebiete in Ballungsräumen

In Ballungsräumen hat eine Festlegung ruhiger Gebiete dort zu erfolgen, wo Erholungsflächen benötigt werden. Dies wird aber in Ballungsräumen wesentlich häufiger der Fall sein als in ländlichen Regionen. Solange die heutigen Lärmprobleme, insbesondere der Straßen-, Schienen- und Flugverkehrslärm, nicht gelöst sind, wird es immer Bedarf an ruhigen Erholungsflächen in Ballungsräumen geben.

III. Zuständige Behörde (Frage 1)

Die Verpflichtung zur Festlegung ruhiger Gebiete in einem Lärmaktionsplan trifft die nach Art. 4 Abs. 1 ULRRL vom Mitgliedstaat auf geeigneter Ebene zu bestimmende zuständige Behörde. Art. 4 Abs. 1 ULRRL nennt als Aufgaben ausdrücklich die Ausarbeitung von Lärmkarten und Aktionsplänen sowie deren Sammlung. Neben diesen Regelbeispielen sind sämtliche mit der Lärmaktionsplanung in Zusammenhang stehenden Aufgaben von der zuständigen Behörde zu erfüllen. Dazu zählt auch die Festlegung ruhiger Gebiete nach Art. 3 lit. 1 und m ULRRL.

Nach § 47e Abs. 1 BImSchG sind zuständige Behörden grundsätzlich die Gemeinden, sofern der Landesgesetzgeber nicht abweichende Regelungen getroffen hat. In Hessen sind gemäß § 1 Abs. 1 Immissionsschutz-Zuständigkeitsverordnung die Regierungspräsidien zuständig.

Auch die Festlegung von Lärmwerten zur Identifizierung ruhiger Gebiete ist von dieser Aufgabenzuweisung umfasst.⁴⁹ Danach ist es den zuständigen Behörden selbst überlassen, für ihren räumlichen Zuständigkeitsbereich die maßgeblichen Werte festzulegen. Zur Wahrung gleichartiger Verhältnisse könnte diese Befugnis landesweit im Ministerium angesiedelt werden. Die einheitliche Festlegung von Grenzwerten durch Verwaltungsvorschrift erscheint auch im Interesse der nachgeordneten Behörden empfehlenswert.

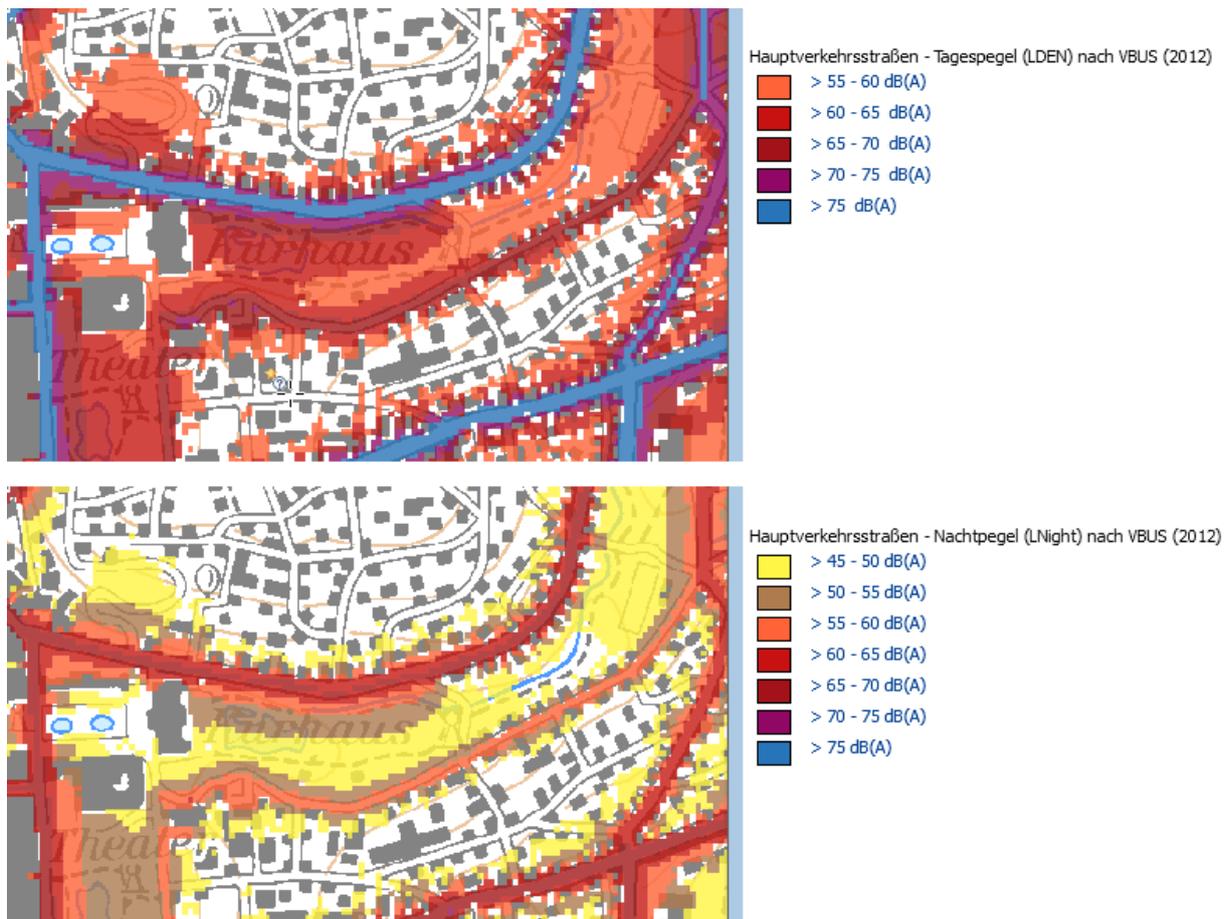
⁴⁹ Vgl. zur Bestimmung von Lärmgrenzwerten die Ausführungen unter C.II.2.2.

E. Folgen der Festlegung ruhiger Gebiete

I. Rechtliche Bindungswirkung (Frage 1)

1. Fallbeispiel: Kurpark Wiesbaden

Die Erläuterungen zur Bindungswirkung der Festlegung ruhiger Gebiete sollen beispielhaft am Kurpark Wiesbaden illustriert werden. Der Kurpark Wiesbaden ist eine etwa 7,5 Hektar große Grünfläche am östlichen Rand des Wiesbadener Stadtzentrums in unmittelbarer Nähe zum Kurhaus und in fußläufiger Reichweite zur Hessischen Staatskanzlei und zum Hessischen Landtag. Er wird begrenzt von der Sonnenberger Straße im Norden und der Parkstraße im Süden. Beide Straßen sind stark befahren. Auf der Sonnenberger Straße werden Lärmwerte von L_{den} über 75 dB(A) und Lärmwerte L_{night} von über 65 bis 70 dB(A) erreicht. Im Kurpark liegen die Lärmwerte L_{den} bei 55 bis 70 dB(A) und L_{night} bei 45 bis 60 dB(A). Die Höchstwerte werden jeweils am nördlichen Rand zur Sonnenberger Straße erreicht.



Quelle: Hessisches Landesamt für Umwelt und Geologie

Der Kurpark Wiesbaden ist stark von Lärm betroffen. Lediglich im Kernbereich werden die Grenzwerte des Anhangs VI der ULR von L_{den} von 55 dB(A) und L_{night} von 50 dB(A) eingehalten. Eine Festlegung als ruhiges Gebiet in einem Ballungsraum ist daher möglich. Aufgrund der deutlichen Lärmdifferenz zu den Straßen ist eine Unterschutzstellung empfehlenswert.

Der Kurpark Wiesbaden ist trotz der Lärmbelastung ein beliebtes Naherholungsgebiet für Menschen, die in der Innenstadt leben und arbeiten. Aufgrund der klar identifizierbaren Lärmquellen eignet er sich für eine exemplarische Untersuchung der Möglichkeiten, die die Festlegung ruhiger Gebiete bietet.

2. Festlegungsinhalte

Die Festlegung als ruhiges Gebiet kann unterschiedlicher Natur sein. Möglich ist die schlichte Festlegung als ruhiges Gebiet nach der ULR ohne weitere Festlegungen (E.I.3). Mit der Festlegung können konkrete Maßnahmen verbunden werden (E.I.4). Dabei kann es sich um Maßnahmen im engeren Sinne (E.I.4.2) oder um planungsrechtliche Festlegungen (E.I.4.3) handeln. Abhängig davon unterscheidet sich die Bindungswirkung.⁵⁰

3. Bloße Festlegung als ruhiges Gebiet

Nach dem 9. Spiegelstrich von Anhang V Nr. 1 ULR müssen Lärmaktionspläne u.a. die von den zuständigen Behörden für die nächsten fünf Jahre geplanten Maßnahmen zum Schutz ruhiger Gebiete enthalten. Die zuständigen Behörden sind aber nicht verpflichtet, in ihren Lärmaktionsplänen zwingend konkrete Maßnahmen vorzusehen. Sofern nicht aufgrund einer unmittelbar drohenden oder zumindest zu erwartenden Verschlechterung der Lärmsituation des ruhigen Gebiets Schutzmaßnahmen zu treffen sind, wird in vielen Fällen die alleinige Festlegung als ruhiges Gebiet ausreichen. Auch wenn keine Verbesserung⁵¹ erforderlich und beabsichtigt ist, genügt die Festlegung als ruhiges Gebiet ohne konkreten Maßnahmenkatalog.

⁵⁰ Ebenso *Cancik*, in: Umweltbundesamt, TUNE ULR Technisch wissenschaftliche Unterstützung bei der Novelisierung der EU-Umgebungsärmrichtlinie, Arbeitspaket 3: Ruhige Gebiete, September 2015, S. 73 f;

⁵¹ Vgl. C.I.2.4.

Ohne akute Verschlechterungsgefahr wird oftmals die Identifizierung durchzuführender Maßnahmen nicht möglich sein.

3.1 Rechtswirkung

Von der (isolierten) Festlegung einer Fläche als ruhiges Gebiet geht keine Verpflichtung zu einem bestimmten Tätigwerden aus. Jedoch ist die Festlegung als ruhiges Gebiet bei heranrückenden Planungen und Vorhaben anderer Akteure, beispielsweise Bau- oder Fachplanungsträger, als abwägungserheblicher Belang zu berücksichtigen. Grundlage ist das jeweils einschlägige fachrechtliche Abwägungsgebot. Der Schutz ruhiger Gebiete wird als Optimierungsgebot eingestuft und kann daher in der nachfolgenden bau- oder fachplanerischen Abwägung durch andere Belange überwunden werden.⁵² Der Stellenwert des ruhigen Gebiets ist seiner der Erholung und Gesundheit dienenden Funktion entsprechend zu gewichten.

3.2 Zusammentreffen mit anderen Planungen (Frage 2)

3.2.1 Bauleitplanung

Bei der Aufstellung und Fortschreibung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen gilt für die Gemeinden gemäß § 1 Abs. 7 Baugesetzbuch (BauGB) das Gebot, die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen. Ziel der Bauleitpläne ist es gemäß § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB zudem, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern. Nach § 1 Abs. 6 BauGB sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne deshalb u.a. die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse, die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung und die Belange des Umweltschutzes, gemäß Nr. 7 lit. g insbesondere die Darstellungen von Plänen des Immissionsschutzrechts, zu berücksichtigen. Nach dem Trennungsprinzip des § 50 BImSchG sind bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen die für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Flächen einander so zuzuordnen, dass schädliche Umwelteinwirkungen auf die ausschließlich zum Wohnen dienenden Gebiete sowie auf sonstige schutzbedürftige Gebiete, insbesondere öffentlich genutzte Gebiete, wichtige Verkehrs-

⁵² *Cancik*, in: Landmann/Rohmer, BImSchG, Stand der Kommentierung des Gesamtwerks: Mai 2015, § 47d Rn. 26d.

wege, Freizeitgebiete und unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvolle oder besonders empfindliche Gebiete und öffentlich genutzte Gebäude so weit wie möglich vermieden werden.⁵³

Nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. g BauGB sind die Festlegungen von Lärmaktionsplänen bei der Aufstellung von Bauleitplänen in die Abwägung einzustellen. Dies gilt auch für die Festlegung ruhiger Gebiete. Zwar gewährt die planungsrechtliche Festlegung als ruhiges Gebiet keinen absoluten Schutz vor abweichender Bauleitplanung. Ein Bauleitplan, der sich ohne ernste Auseinandersetzung mit einem ruhigen Gebiet über diese Festlegung hinwegsetzt, leidet regelmäßig an einem Abwägungsfehler. Dabei kann es sich um ein Abwägungsdefizit handeln, wenn der Belang ruhiges Gebiet nicht in die Abwägung miteingestellt wurde. Auch eine Abwägungsfehleinschätzung liegt vor, wenn die Bedeutung der Festlegung als ruhiges Gebiet verkannt wurde; eine Abwägungsdisproportionalität ist möglich, wenn der Belang ruhiges Gebiet falsch gewichtet wurde.

Der Schutz ruhiger Gebiete wiegt umso schwerer, je erheblicher in das ruhige Gebiet eingegriffen wird. Bedeutet die Bauleitplanung eine erhebliche Beeinträchtigung des ruhigen Gebiets (etwa bei Planung eines Verkehrswegs durch einen Park), sind an die gegenläufigen Belange strenge Anforderungen zu stellen. Eine intensive Befassung mit sämtlichen für die Entscheidung wesentlichen Kriterien sowie eine umfangreiche Alternativenprüfung sind erforderlich, um ein gerechtes Abwägungsergebnis zu erhalten. Bei Beachtung dieser Vorgaben ist jedoch auch eine vollständige Beseitigung des ruhigen Gebiets möglich. Diese faktische Gebietsaufhebung ist durch eine Änderung des Lärmaktionsplans, in dem das ruhige Gebiet auch formal aufgehoben wird, nachzuvollziehen (vgl. unten, G).

Beispiel Kurpark Wiesbaden

Die Festlegung des ruhigen Gebiets „Kurpark“ ohne konkrete Maßnahmen beinhaltet eine Abwehrkomponente gegenüber gegenläufigen Planungen. Bauleitpläne, die den Bestand des ruhigen Gebiets „Kurpark“ zu beeinträchtigen drohen, müssen den Schutz des ruhigen Gebiets als abwägungserheblichen Belang berücksichtigen. Dies gilt insbesondere für Bauleitpläne, die unmittelbar auf den Kurpark einwirken, beispielsweise durch eine teilweise Bebauung des Kurparks oder die Planung einer Ortsstraße durch Bebauungsplan durch den Kurpark. In diesem Fall bedeutete die konkrete Planung die faktische Aufhebung des ruhigen Gebiets „Kurpark“.

⁵³ Jarass, BImSchG, 11. Aufl. 2015, § 50 Rn. 6.

3.2.2 Raumordnung / Aufnahme Ruhiger Gebiete auf dem Land in einen Regionalplan (Frage 7)

Nach § 7 Abs. 2 Satz 1 Raumordnungsgesetz (ROG) sind bei der Aufstellung der Raumordnungspläne die öffentlichen und privaten Belange, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind, gegeneinander und untereinander abzuwägen; bei der Festlegung von Zielen der Raumordnung ist abschließend abzuwägen. Aufgrund dieses raumordnerischen Abwägungsgebots sind auch Festlegungen zu ruhigen Gebieten in Lärmaktionsplänen bei nachfolgender Aufstellung und Änderung von Landesentwicklungs- und Regionalplänen zu berücksichtigen.

In Raumordnungsplänen müssen lediglich Festlegungen mit Zielqualität abschließend abgewogen werden. Soweit es sich bei den Festlegungen um Grundsätze der Raumordnung handelt, unterliegen sie gleichfalls dem Abwägungsgebot. Siedlungsorientierte Nutzungsansprüche und konkrete standortbezogene Festlegungen sind am Maßstab der Lärmaktionspläne zu messen.⁵⁴ Die umweltschutzbezogenen, Planungsanforderungen konkretisierenden Aussagen von Lärmaktionsplänen sind im Rahmen der zu treffenden gesamtplanerischen Abwägungsentscheidung zu berücksichtigen.⁵⁵

Wie sich das Ergebnis einer derartigen Abwägungsentscheidung konkret im Raumordnungsplan darstellt, wird durch das Raumordnungsrecht nur angedeutet.⁵⁶ Nach § 8 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 ROG sollen die Raumordnungspläne Festlegungen zur Raumstruktur enthalten, insbesondere zur anzustrebenden Freiraumstruktur. Nach lit. c können hierzu insbesondere die Sanierung und Entwicklung von Raumfunktionen gehören. Nach der Integrationsklausel des § 8 Abs. 6 ROG sollen die Raumordnungspläne zudem auch diejenigen Festlegungen zu raumbedeutenden Planungen und Maßnahmen von öffentlichen Stellen enthalten, die zur Aufnahme in Raumordnungspläne geeignet und zur Koordinierung von Raumansprüchen erforderlich sind und die durch Ziele oder Grundsätze der Raumordnung gesichert werden können. In der

⁵⁴ Mitschang, ZfBR 2006, 430 (440).

⁵⁵ Mitschang, ZfBR 2006, 430 (440).

⁵⁶ Goppel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (Hrsg.), ROG, 1. Aufl. 2010, § 8 Rn. 56.

bis zum 30.06.2009 geltenden Fassung des ROG (damals in § 7 Abs. 3 Satz 2 ROG) zählten zu diesen Festsetzungen noch ausdrücklich Fachpläne des Immissionsschutzrechts.

Die Funktion eines festgelegten ruhigen Gebietes hat maßgebliche Bedeutung für die Entwicklung der Freiraumstruktur. Dies gilt – abhängig von ihrer Größe – für ruhige Gebiete auf dem Land. Bei einer raumordnungsrechtlich relevanten Größe bietet sich ihre Festlegung in Raumordnungsplänen an und liefert die planerische Grundlage für die Koordination gegenläufiger Raumansprüche (ruhiges Gebiet vs. Verkehrsweg, Rohstoffabbau, Industrieflächen, etc.). Umgekehrt sind aufgrund der Raumordnungsklausel der §§ 47d Abs. 6, 47 Abs. 3 Satz 2 BImSchG die Ziele der Raumordnung bei der Aufstellung von Lärmaktionsplänen zu beachten und die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung zu berücksichtigen.

Die Darstellung ruhiger Gebiete erfolgt durch ein entsprechend zu gestaltendes Planzeichen. Soweit dieses in den geltenden Planzeichenverordnungen noch nicht vorgesehen ist, ist dies unschädlich. Planzeichenverordnungen für Raumordnungspläne enthalten keine abschließende Festlegung der in Raumordnungsplänen verwendbaren Planzeichen und ihrer Bedeutung. Es können daher Planzeichen verwendet werden, die sinngemäß aus den vorhandenen Planzeichen entwickelt werden.⁵⁷

3.2.3 Planfeststellungen

Wurden in einem Lärmaktionsplan ruhige Gebiete festgelegt, sind diese bei nachfolgenden Planfeststellungsverfahren gemäß dem jeweiligen fachplanerischen Abwägungsgebot zu berücksichtigen.

Strenge Bindungswirkungen entfalten Lärmaktionspläne nicht. Wurde es entgegen der gesetzlichen Verpflichtung unterlassen, rechtzeitig Pläne aufzustellen, hat dies keine Auswirkungen auf ein Planfeststellungsverfahren des unter Schutz zu stellenden Gebiets.⁵⁸ Ein noch nicht festgelegtes ruhiges Gebiet kann noch keine Schutzwirkung entfalten. Die Festlegung wirkt

⁵⁷ Vgl. für Planzeichen nach dem ROG *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (Hrsg.), ROG, 1. Aufl. 2010, § 23 Rn. 23.

⁵⁸ OVG Bremen, Urteil vom 18. Februar 2010 – 1 D 599/08 –, Rn. 42 f., juris.

konstitutiv.⁵⁹ Das Fehlen eines Lärmaktionsplans kann deshalb aufgrund der Gebietsbezogenheit der Lärmaktionsplanung – anders als das Fehlen einer Umweltverträglichkeitsprüfung – nicht die Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses zur Folge haben. Eine Pflicht, von der Zulassung von Vorhaben abzusehen, bis die für den Lärmaktionsplan zuständigen Behörden entschieden haben, ob und ggf. welche planerischen Festlegungen sie in dem Lärmaktionsplan treffen wollen, ist nicht vorgesehen.⁶⁰ Dies gilt erst recht, wenn Lärmaktionspläne aufgestellt wurden und nur die Festlegung ruhiger Gebiete unterlassen wurde.

Enthält ein Lärmaktionsplan die Festlegung eines ruhigen Gebiets, und ist beabsichtigt, im ruhigen Gebiet ein planfeststellungsbedürftiges Vorhaben zu verwirklichen, sind die Lärmschutzbelange des ruhigen Gebiets in der Planfeststellung zu berücksichtigen. Es gelten die gesetzlich festgelegten Zumutbarkeitsgrenzen. Die Lärmaktionsplanung verpflichtet die Planfeststellungsbehörden nicht dazu, die dem Verfahren zugrundezulegenden Zumutbarkeitsgrenzen niedriger zu ziehen und bereits bei geringeren Lärmwerten als in der einschlägigen Rechtsvorschrift vorgesehen passiven Lärmschutz zu gewähren.⁶¹

Beispiel Kurpark Wiesbaden

Die Planung einer Straße durch Planfeststellung oder Bebauungsplan – etwa ein vierspuriger Ausbau der Sonnenberger Straße am nördlichen Rand des Kurparks – kann sich nicht ohne weiteres über die Festlegung des ruhigen Gebiets „Kurpark“ hinwegsetzen. Die Festlegung ist im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen, sich abzeichnende Konflikte sind zu lösen. Anderenfalls leidet die Planung an einem Abwägungsfehler.

3.2.4 Spezialfall Fluglärm

Der Lärm, der von Flugplätzen und Flugbewegungen ausgeht und am Boden wahrnehmbar ist, kann einerseits Auswirkungen auf die Festlegung ruhiger Gebiete haben (E.I.3.2.4.1). Andererseits sind ruhige Gebiete bei der Festlegung von Flugverfahren zu berücksichtigen (E.I.3.2.4.2).

⁵⁹ Vgl. unter D.

⁶⁰ OVG Bremen, Urteil vom 18. Februar 2010 – 1 D 599/08 –, Rn. 42 f., juris; ebenso OVG Lüneburg, Urteil vom 19. Januar 2011 – 7 KS 161/08 –, Rn. 81, juris; vgl. auch BVerwG, Urteil vom 18. Juli 2013 – 7 A 9/12 –, Rn. 45, juris.

⁶¹ BVerwG, Beschluss vom 17. Februar 2015 – 4 B 53/14 –, Rn. 13, juris.

3.2.4.1 Beachtung von Fluglärm bei der Lärmaktionsplanung

Gemäß § 14 Fluglärmschutzgesetz (FluLärmG) sind bei der Lärmaktionsplanung für Flugplätze die jeweils anwendbaren Werte des § 2 Abs. 2 FluLärmG zu beachten. Diese liefern die Grundlage für die Festlegung von Lärmschutzbereichen in der Umgebung von Flugplätzen, in denen gemäß § 5 FluLärmG unter anderem Bauverbote für Krankenhäuser und andere schutzbedürftige Einrichtungen gelten. § 14 FluLärmG beinhaltet eine strikte Bindungswirkung. Die Aufstellung von Lärmaktionsplänen und die Festlegung von Maßnahmen setzen voraus, dass die für den jeweiligen Bereich festgelegten Grenzwerte überschritten werden.⁶² Der deutsche Gesetzgeber hat insoweit von seinem Recht nach Art. 5 Abs. 4 ULRL Gebrauch gemacht, Grenzwerte für Fluglärm festzulegen. Bedenken gegen die Vereinbarkeit mit Unionsrecht bestehen nicht.⁶³ Gleichwohl enthielt der ursprüngliche Regierungsentwurf zur Umsetzung der ULRL noch den Hinweis, dass für die Lärminderungsplanung von Verkehrsflughäfen die Schutzziele des FluLärmG und des Luftverkehrs-Gesetzes (LuftVG) zwar ausreichend seien, weitergehende Lärminderungspläne aber in das Ermessen der zuständigen Behörden gestellt seien.⁶⁴ Aufgrund des klaren Wortlauts des § 14 FluLärmG ist die Überschreitung der Grenzwerte nun jedoch Voraussetzung für eine Lärmaktionsplanung im Umfeld von Flughäfen.

3.2.4.2 Festlegung von Flugverfahren

§ 33 Abs. 2 Luftverkehrs-Ordnung (LuftVO)⁶⁵ ermächtigt das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung, Flugverfahren einschließlich der Flugwege, Flughöhen und Meldepunkte durch Rechtsverordnung festzulegen. Diese Flugverfahren haben erhebliche Bedeutung für die Verteilung des Fluglärms am Boden. Die im Flugverfahren festgelegten Flugwege und Flughöhen entscheiden darüber, ob Gemeinden und Landstriche von Fluglärm betroffen oder verschont

⁶² *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, FluglärmG, Stand der Kommentierung des Gesamtwerks: Mai 2015, § 14 Rn. 8.

⁶³ *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, FluglärmG, Stand der Kommentierung des Gesamtwerks: Mai 2015, § 14 Rn. 3.

⁶⁴ Bundesrat, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm, BR-Drs. 610/04 vom 13.08.2004, S. 9.

⁶⁵ Bis zum 05.11.2015 befand sich die gleichlautende Vorschrift in § 27a Abs. 2 Satz 1 LuftVO.

sind. Festgelegte ruhige Gebiete sind betroffen, wenn Flugrouten festgelegt oder geändert werden sollen und ruhige Gebiete einer Lärmsteigerung aussetzen.

Der Festlegung von Flugverfahren geht eine Abwägungsentscheidung voraus, in die sämtliche betroffenen Belange einschließlich der Lärmaktionsplanung und der ruhigen Gebiete einzustellen sind. Nach § 29b Abs. 2 LuftVG haben die Luftfahrtbehörden und die Flugsicherungsorganisation auf den Schutz der Bevölkerung vor unzumutbarem Fluglärm hinzuwirken. Den Luftaufsichtsbehörden kommt insoweit jedoch ein weiterer Gestaltungsspielraum zu.⁶⁶ Bei der Festlegung von Flugverfahren sind nicht sämtliche Lärmeinwirkungen bis hin zur Geringfügigkeitsgrenze uneingeschränkt abwägungsrelevant.⁶⁷ Sie haben lediglich darüber zu entscheiden, ob und wie Lärmbelastungen im Rahmen des Zumutbaren „nach Art eines großräumigen Lastenausgleichs aufgeteilt werden oder bestimmte Gebiete verschont bleiben“.⁶⁸ Die Festlegungen eines Lärmaktionsplans sowie eines ruhigen Gebiets sind somit in die Abwägung einzustellen, können aber – da ruhige Gebiete keinem strikt zu beachtenden Verschlechterungsverbot unterfallen – durch Belange des Luftverkehrs überwunden werden.⁶⁹ Auch ist es nicht abwägungsfehlerhaft, den Lärmschutz für Siedlungsgebiete höher zu gewichten als Lärmschutz für Erholungsgebiete und ruhige Gebiete.⁷⁰ Wenn die zu erwartende Lärmbelastung die Zumutbarkeitsschwellen des § 2 Abs. 2 FluLärmG überschreitet, kann anderes gelten. In diesem Fall ist der Abwägungsbelang „ruhiges Gebiet“ im Sinne eines Optimierungsgebots zu gewichten, um dem „der Lärmaktionsplanung zu Grunde liegenden Ziel, eine Zunahme des Lärms in den ruhigen Gebieten zu verhindern, bestmöglich Rechnung zu tragen“.⁷¹ Aber auch dadurch wird der Belang nicht unüberwindbar.⁷²

⁶⁶ BVerwG, Urteil vom 24. Juni 2004 – 4 C 11/03 –, BVerwGE 121, 152-169, Rn. 42.

⁶⁷ BVerwG, Urteil vom 24. Juni 2004 – 4 C 11/03 –, BVerwGE 121, 152-169, Rn. 26; BVerwG, Urteil vom 28. Juni 2000 – 11 C 13/99 –, BVerwGE 111, 276-284, Rn. 43; HessVGH, Urteil vom 03. September 2013 – 9 C 323/12.T –, Rn. 71, juris; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 14. Juni 2013 – OVG 11 A 10.13 –, Rn. 54, juris.

⁶⁸ HessVGH, Urteil vom 03. September 2013 – 9 C 323/12.T –, Rn. 71, juris.

⁶⁹ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 14. Juni 2013 – OVG 11 A 20.13 –, Rn. 43, juris; HessVGH, Urteil vom 03. September 2013 – 9 C 323/12.T –, Rn. 83, juris; HessVGH, Urteil vom 21. August 2009 – 11 C 227/08.T, 11 C 509/08.T, 11 C 499/08.T, 11 C 359/08.T, 11 C 336/08.T, 11 C 329/08.T, 11 C 321/08.T, 11 C 312/08.T –, Rn. 590, juris.

⁷⁰ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 14. Juni 2013 – OVG 11 A 20.13 –, Rn. 43, juris.

⁷¹ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 14. Juni 2013 – OVG 11 A 20.13 –, Rn. 44, juris.

⁷² OVG Berlin-Brandenburg; Urteil vom 14. Juni 2013 – OVG 11 A 20.13 –, Rn. 44, juris; HessVGH, Urteil vom 21. August 2009 – 11 C 227/08.T, 11 C 509/08.T, 11 C 499/08.T, 11 C 359/08.T, 11 C 336/08.T, 11 C 329/08.T, 11 C 321/08.T, 11 C 312/08.T –, Rn. 590, juris

4. Festlegung konkreter Maßnahmen

Genügt die bloße Festlegung allein nicht, um den Schutz des ruhigen Gebiets zu gewährleisten, können in den Lärmaktionsplan konkrete Maßnahmen aufgenommen werden. Die rechtliche Konzeption beruht auf den §§ 47d Abs. 6, 47 Abs. 6 BImSchG (E.I.4.1) und unterscheidet zwischen Maßnahmen (E.I.4.2) und planungsrechtlichen Festlegungen (E.I.4.3).

4.1 Rechtliche Grundlagen §§ 47d Abs. 6, 47 Abs. 6 BImSchG

Der deutsche Gesetzgeber hat für den Vollzug der Lärmaktionspläne kein eigenes Regelungsregime in den §§ 47a ff. BImSchG installiert. Stattdessen fügte er in § 47d Abs. 6 BImSchG eine Verweisung auf u.a. § 47 Abs. 6 BImSchG ein. Diese Vorschrift aus der Luftreinhalteplanung beinhaltet das sog. Koordinationsmodell.⁷³ Das Koordinationsmodell geht davon aus, dass eine bestimmte Behörde für die Aufstellung des (Luftreinhalte-)Plans zuständig ist, jedoch eine andere Behörde für die Umsetzung der im Plan vorgesehenen Maßnahmen. Es sieht deshalb vor, dass planaufstellende und planumsetzende Behörde zusammenarbeiten und durch ein koordiniertes Vorgehen den Plan verwirklichen. Für die Luftreinhalteplanung bestimmt § 47 Abs. 6 BImSchG:

„Die Maßnahmen, die Pläne nach den Absätzen 1 bis 4 festlegen, sind durch Anordnungen oder sonstige Entscheidungen der zuständigen Träger öffentlicher Verwaltung nach diesem Gesetz oder nach anderen Rechtsvorschriften durchzusetzen. Sind in den Plänen planungsrechtliche Festlegungen vorgesehen, haben die zuständigen Planungsträger dies bei ihren Planungen zu berücksichtigen.“

Dieses Zusammenspiel von planaufstellender und planvollziehender Behörde hat der Gesetzgeber für die Lärmaktionsplanung übernommen.

⁷³ Vgl. Kupfer, NVwZ 2012, 784 (786).

4.2 Maßnahmen

Nach §§ 47d Abs. 6, 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG sind Maßnahmen durch Anordnungen oder sonstige Entscheidungen der zuständigen Träger öffentlicher Verwaltung durchzusetzen. Dadurch sind die in Lärmaktionsplänen festgelegten Maßnahmen durch die jeweils zuständigen staatlichen Behörden durchzusetzen.⁷⁴ Wie weit die Bindungswirkung von Maßnahmenfestlegungen reicht, ist umstritten.⁷⁵ Die Auffassungen im Schrifttum reichen von einer bloß „ermessensleitenden Wirkung“ über eine Reduzierung des Ermessens, die aber nicht zwingend zu einer Reduktion auf null führt, bis zu einer strikten Bindungswirkung.⁷⁶

Gegenstand lärmmindernder Maßnahmen sind regelmäßig Beschränkungen des fließenden Verkehrs (z.B. Geschwindigkeitsbeschränkungen, für bestimmte Tageszeiten oder Fahrzeugarten geltende Fahrverbote), der Einbau lärmoptimierten Asphalts, Lärmschutzwände oder das Schleifen von Gleisen (sog. „Besonders überwachtes Gleis“). Der Maßnahmenkatalog zum Schutz ruhiger Gebiete ist ähnlich. Denn auch hier wird der Lärm üblicherweise von diesen Hauptlärmquellen ausgehen. Um den ruhigen Gebietszustand zu sichern, kann es daher erforderlich sein, das Gebiet vor neuem Lärm zu schützen.

Vorrangig kommen Maßnahmen in Betracht, die keinem Gesetzesvorbehalt unterliegen. Die im Zusammenhang mit Beschränkungen des fließenden Verkehrs (Tempolimits, Lkw-Fahrverbote) gemäß § 45 Straßenverkehrsordnung (StVO) geführte Diskussion, ob ein Lärmaktionsplan eine „besondere Gefahrenlage“ im Sinne von § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO definiert,⁷⁷ lässt sich auf ruhige Gebiete nur eingeschränkt übertragen. Da von ruhigen Gebieten keine Gesundheitsgefährdung ausgeht, lässt sich eine besondere Gefahrenlage als Voraussetzung für eine Verkehrsbeschränkung grundsätzlich nicht begründen. Zum Schutz ruhiger Gebiete sind daher Maßnahmen ohne Gesetzesvorbehalt heranzuziehen, beispielsweise der Einbau lärmop-

⁷⁴ Vgl. *Kupfer*, NVwZ 2012, 784 (786); *Engel*, NVwZ 2010, 1191 (1195).

⁷⁵ *Cancik*, in: Landmann/Rohmer, BImSchG, Stand der Kommentierung des Gesamtwerks: Mai 2015, § 47d Rn. 14b; eine umfangreiche Bindungswirkung bejahend *Cancik*, in: Umweltbundesamt, TUNE ULR Technisch wissenschaftliche Unterstützung bei der Novellierung der EU-Umgebungslärmrichtlinie, Arbeitspaket 2: Geschwindigkeitsreduzierungen, April 2015, S. 96 f; ebenso *Jarass*, BImSchG, 11. Aufl. 2015, § 47d Rn. 16.

⁷⁶ Darstellung der verschiedenen Rechtsauffassungen bei *Cancik*, in: Landmann/Rohmer, BImSchG, Stand der Kommentierung des Gesamtwerks: Mai 2015, § 47d Rn. 29a; vgl. auch *Berkemann*, NuR 2012, 517 (522).

⁷⁷ Vgl. *Sparwasser/Engel*, NVwZ 2010, 1513 (1516); *Berkemann*, NuR 2012, 517 (524).

timierten Asphalts. Die Bindungswirkung aus §§ 47d Abs. 6, 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG gilt in diesem Falle uneingeschränkt.⁷⁸

Anlass für die Festlegung lärmmindernder Maßnahmen kann eine Lärmzunahme sein (z.B. Änderung der Verkehrsfunktion einer innerstädtischen Straße oder der Bau einer Umgehungsstraße durch ein ruhiges Gebiet auf dem Land), gegen die rechtzeitig Gegenmaßnahmen getroffen werden sollen. Nach dem Verbesserungsansatz⁷⁹ sind auch ohne drohende Lärmzunahme lärmmindernde Maßnahmen möglich, wenn dadurch die Erholungsfunktion des Gebiets gesichert oder erhöht wird.

Beispiel Kurpark Wiesbaden

Der Kurpark Wiesbaden ist von Hauptlärmquellen umgeben. Um den Status quo zu erhalten, kann es bei sich abzeichnender Verschlechterung der Lärmsituation (z.B. wegen einer Verkehrszunahme auf der Sonnenberger Straße) erforderlich werden, aktiv Maßnahmen zum Schutz des ruhigen Gebiets zu ergreifen. Auch eine Verbesserung des ruhigen Gebiets zur Steigerung der Erholungswirkung kann erwogen werden. Nicht jede Maßnahme ist hier geeignet. Lärmschutzwände scheiden in repräsentativen Innenstadtlagen in der Regel aus. Beschränkungen des fließenden Verkehrs auf der Sonnenberger Straße im Norden und der Parkstraße im Süden sind mangels besonderer Gefahrenlage nicht begründbar. In Betracht kommt aber die Festlegung zum Einbau lärmoptimierten Asphalts.

4.3 Planungsrechtliche Festlegungen

Nach §§ 47d Abs. 6, 47 Abs. 6 Satz 2 BImSchG sind planungsrechtliche Festlegungen in Lärmaktionsplänen von den zuständigen Planungsträgern zu berücksichtigen. Anders als bei Maßnahmen nach Satz 1 besteht keine zwingende Umsetzungsverpflichtung. Die Planungsträger müssen die in Lärmaktionsplänen vorgesehenen Festlegungen zwar bei ihren Planungen aufgreifen, können sie jedoch im Rahmen ihrer Abwägungsentscheidung überwinden.⁸⁰ Beispiel eines durch Lärmaktionsplan eingebrachten Abwägungsbelangs zum Schutz ruhiger Gebiete wäre die Festsetzung einer Riegelbauweise im Bebauungsplan, um dadurch das ruhige Gebiet von lauten Straßen oder Eisenbahnlinien abzuschirmen. Planungsrechtliche Festle-

⁷⁸ Kupfer, NVwZ 2012, 784 (786).

⁷⁹ Vgl. C.I.2.4.

⁸⁰ Engel, NVwZ 2010, 1191 (1197 f.).

gungen in Lärmaktionsplänen können auch Einfluss auf die Festsetzung öffentlicher Verkehrsflächen in Bebauungsplänen nach § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB haben.⁸¹

II. Festlegung ruhiger Gebiete bei vorhandener Lärmbelastung (Frage 3)

1. Ballungsräume

Aufgrund der Definitionsbreite des „ruhigen Gebiets in einem Ballungsraum“ (Art. 3 lit. 1 ULR) können auch nicht gänzlich ruhige Flächen zum ruhigen Gebiet erklärt werden, um eine weitere Zunahme des Lärms zu verhindern. Die Festlegung eines relativ ruhigen Gebiets in einem Ballungsraum bewirkt für zukünftige Planungen die Pflicht zur Berücksichtigung und gerechten Abwägung (s.o.) Erhöht sich die Lärmbelastung innerhalb des ruhigen Gebiets (bspw. aufgrund von Verkehrszunahme), so sind aufgrund der in § 47d Abs. 2 Satz 2 BImSchG angeordneten Schutzverpflichtung Maßnahmen zu ergreifen, die einer Zunahme des Lärms entgegenwirken. Der Ausgangslärmpegel muss dabei nicht unterschritten werden. Die tatsächliche Entwicklung darf sich aber nicht negativ auf das festgelegte ruhige Gebiet auswirken. Als Maßnahmen kommen u.a. bauliche Maßnahmen an der Lärmquelle (z.B. lärmoptimierter Asphalt) in Betracht. Passiver Lärmschutz scheidet aufgrund der Eigenart ruhiger Gebiete (Parks, Grünflächen) aus. Verkehrsbeschränkungen sind nur zulässig, wenn die Voraussetzungen des § 45 Abs. 1a Nr. 4 und Abs. 9 StVO vorliegen, insbesondere Belästigungen durch den Fahrzeugverkehr nicht auf andere Weise vermieden werden können.

2. Ländliche Gebiete

Auch nicht gänzlich ruhige Gebiete auf dem Land sind aufgrund der oben dargestellten *relativen* Betrachtungsweise einer Festlegung als ruhige Gebiete nicht entzogen.⁸²

⁸¹ Mitschang/Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 12. Aufl. 2014, § 9 Rn. 60.

⁸² Vgl. C.I.2.1.4.

III. Kollidierende Lärmschutzbelange (Frage 5)

1. Konfliktlage

Ruhige Gebiete können in Konflikt mit anderen Lärmschutzbelangen geraten, wenn eine Maßnahme zur Lärminderung negativ auf ein ruhiges Gebiet einwirkt (z.B. der Bau einer Umgehungsstraße durch ein ruhiges Gebiet zur Lärmentlastung einer Ortsdurchfahrt). Im Umfeld von Großflughäfen können geänderte An- oder Abflugverfahren zur Entlastung dicht besiedelter Bereiche zu einer zusätzlichen Belastung „ruhiger Gebiete“ führen.

2. Abwägung widerstreitender Belange

2.1 Fachrechtliches Abwägungsgebot

Wird ein festgelegtes ruhiges Gebiet durch Planungen anderer Planungsträger gestört, gelten dieselben Regeln, wie sie bereits beim Zusammentreffen ruhiger Gebiete mit anderen Planungen betrachtet wurden.⁸³ Das ruhige Gebiet ist nach dem einschlägigen fachrechtlichen Abwägungsgebot als abwägungserheblicher Belang zu berücksichtigen. Dass die entgegensteuernde Planung sich ihrerseits ebenfalls auf Lärmschutzgründe stützt, ändert an dieser Systematik nichts. Auch bleibt es dabei, dass Maßnahmen mit negativem Effekt auf ruhige Gebiete nicht generell ausgeschlossen sind. Sie müssen aber dem Gebot der **gerechten Abwägung** entsprechen.

2.2 Abwägung im Lärmaktionsplan selbst

Beruhet die kollidierende Maßnahme selbst auf einem Lärmaktionsplan, möglicherweise sogar auf demselben Plan, der das ruhige Gebiet festlegt (z.B. Bau einer Ortsumfahrung, Ausweisung eines ruhigen Gebiets), muss der Lärmaktionsplan die notwendige Abwägung zwischen den Belangen vornehmen.

⁸³ Siehe E.I.3.2 und dort zum Fluglärm.

F. Anspruch auf Festlegung ruhiger Gebiete

Nachdem festgestellt wurde, dass die zuständigen Planungsträger zur Festlegung ruhiger Gebiete im Lärmaktionsplan verpflichtet sind, stellt sich die Frage, wie weit betroffene oder öffentliche Rechtsträger einen korrespondierenden Anspruch auf Aufstellung haben. Neben dem Anspruch betroffener Bürger (F.I) und von Umweltverbänden (F.II) ist auch zu klären, ob Gemeinden einen Anspruch auf Aufnahme ruhiger Gebiete in den Lärmaktionsplan haben (F.III).

I. Ansprüche Privater

Die Begründung eines Anspruchs Betroffener aus einer objektiven Verpflichtung öffentlicher Stellen erfordert das Vorliegen subjektiver Rechte. Die maßgebliche Rechtsvorschrift sowie das zugrundeliegende Rechtsgut müssen neben dem Interesse der Allgemeinheit auch dem Schutz subjektiver Rechte Dritter zu dienen bestimmt sein. Die betroffenen Bürger müssen in den Schutzzweck des Gesetzes einbezogen sein.⁸⁴ Der Gesundheitsschutz ist grundsätzlich geeignet, Drittschutz zu vermitteln,⁸⁵ so dass es Betroffenen grundsätzlich möglich ist, bei Nichtbeachtung verbindlicher gesundheitsschützender Maßnahmen die Einhaltung der gesetzlichen Regelungen einzufordern und ggf. gerichtlich geltend zu machen.⁸⁶ Soll ein Anspruch in Ermangelung einer Anspruchsgrundlage im nationalen Recht unmittelbar auf eine europäische Richtlinie gestützt werden, sind jedoch unbedingte und hinreichend genaue Bestimmungen in der Richtlinie erforderlich.⁸⁷ Dies setzt konkret einzuhaltende Grenzwerte voraus, deren Überschreitung im Rahmen der Anspruchsvoraussetzungen festzustellen ist.

Nach der Rechtsprechung des BVerwG begründet die Lärmaktionsplanung nach der ULRRL und nach den §§ 47a ff. BImSchG nur Pflichten der zuständigen Behörden zur Erarbeitung

⁸⁴ BVerwG, EuGH-Vorlage vom 29. März 2007 – 7 C 9/06 –, BVerwGE 128, 278-295, Rn. 21.

⁸⁵ BayVGH, Urteil vom 18. Mai 2006 – 22 BV 05.2462 –, Rn. 38, juris.

⁸⁶ EuGH, Urteil vom 25. Juli 2008 – C-237/07 –, Rn. 37, juris.

⁸⁷ EuGH, Urteil vom 25. Juli 2008 – C-237/07 –, Rn. 36, juris; EuGH, Urteil vom 19. Januar 1982 – 8/81 –, Rn. 25, juris.

von Lärmkarten und zur Aufstellung von Lärmaktionsplänen, jedoch keine Schutzansprüche einzelner Immissionsbetroffener.⁸⁸

Dieser Rechtsprechung des BVerwG lässt sich nicht entgegenhalten, dass auch das Unionsrecht unter bestimmten Voraussetzungen für betroffene Bürger ein Klagerecht begründen könne. Dies hat das BVerwG beispielsweise für die Luftreinhaltung anerkannt. Dabei beruft sich das BVerwG auf die Rechtsprechung des EuGH, wonach sich Einzelne auf unbedingte und hinreichend genaue Bestimmungen einer Richtlinie berufen können.⁸⁹ Eine unbedingte und hinreichend genaue Bestimmung enthält die ULR nicht. Die Vorschrift ordnet lediglich an, dass ruhige Gebiete gegen eine Zunahme des Lärms zu schützen sind. Die ULR gibt auch keine Lärmwerte vor, anhand derer ruhige Gebiete zu identifizieren sind. Im Hinblick auf die ruhigen Gebiete stellt das BVerwG fest, dass die Rechtsprechung zur fehlenden drittschützenden Wirkung der §§ 47a ff. BImSchG keiner Korrektur bedürfe.⁹⁰

Damit ist die Rechtslage grundsätzlich anders als bei der Luftreinhalteplanung. Diese stützt sich auf europaweit einheitliche durch Richtlinie vorgegebene Grenzwerte. Daraus hat die Rechtsprechung einen Anspruch auf Aufstellung von Luftreinhalteplänen abgeleitet.

Die Frage zur „drittschützenden Wirkung“ von Lärmaktionsplänen braucht im vorliegenden Zusammenhang nicht abschließend entschieden zu werden. Solange weder das Unionsrecht noch das nationale Recht eindeutige Grenzwerte vorgeben, erscheint die Rechtsprechung des BVerwG zumindest plausibel. Selbst wenn man zu der Auffassung gelangt, dass betroffene Bürger einen Anspruch auf Aufstellung von Lärmaktionsplänen geltend machen können, so erscheint dies für die Ausweisung von ruhigen Gebieten in Lärmaktionsplänen sehr zweifelhaft. Im Unterschied zur Festsetzung von Grenzwerten oder von Maßnahmen, die unmittelbar auch dem Schutz Betroffener dienen, verfolgt die Festsetzung ruhiger Gebiete eine andere Zielrichtung. Im Unterschied zu den Maßnahmen der Lärminderung dient der Schutz ruhiger Gebiete nach der ULR dem Gedanken des vorbeugenden Umweltschutzes.⁹¹ Ruhige Gebiete dienen mittelbar auch dem Gesundheitsschutz, als sie für die menschliche Erholung

⁸⁸ BVerwG, Urteil vom 14. April 2010 – 9 A 43/08 –, Rn. 46, juris; BVerwG, Urteil vom 10. Oktober 2012 – 9 A 20/11 –, Rn. 30, juris; BVerwG, Urteil vom 12. November 2014 – 4 C 34/13 –, BVerwGE 150, 294-307, Rn. 22; eingehend zu den Urteilen des BVerwG siehe oben D.I.1.1.

⁸⁹ EuGH, Urteil vom 25. Juli 2008 – C-237/07 –, Rn. 37, juris.

⁹⁰ BVerwG, Urteil vom 12. November 2014 – 4 C 34/13 –, BVerwGE 150, 294-307, Rn. 24.

⁹¹ Siehe oben C.I.2.1.3 und C.I.2.2.2.

bestimmt sind. Ihre Festsetzung ist im Unterschied zu sonstigen lärmindernden Maßnahmen jedoch nicht unmittelbar auf den Gesundheitsschutz der Betroffenen bezogen. Vor diesem Hintergrund besteht zwar eine Verpflichtung der Behörden, ruhige Gebiete auszuweisen, diese Ausweisung erfolgt aber nicht unmittelbar im Sinne der Betroffenen. Eine drittschützende Wirkung kann schon mangels eines abgrenzbaren Personenkreises nicht angenommen werden. Generell scheidet damit ein Anspruch Dritter auf Ausweisung eines ruhigen Gebietes aus.⁹² Dasselbe hat aufgrund der vorgenannten Erwägungen auch für die Durchsetzung konkreter Maßnahmen zum Schutze ruhiger Gebiete zu gelten. Die Anordnung von Maßnahmen, die der Lärmaktionsplan zum Schutz ruhiger Gebiete vorsieht, kann von Einzelnen nicht eingefordert werden.

II. Ansprüche anerkannter Umweltverbände

Die Anspruchs- und Klagevoraussetzungen anerkannter Umweltverbände wurden in den letzten Jahren durch den EuGH kontinuierlich ausgeweitet.⁹³ Aufgrund der Vorgaben der Aarhus-Konvention und der hierzu ergangenen europäischen⁹⁴ und deutschen⁹⁵ Umsetzungsakte nimmt die Rolle anerkannter Umweltverbände seit Jahren zu. Nach Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention haben die Unterzeichnerstaaten sicherzustellen, dass bestimmte Mitglieder der Öffentlichkeit (gemeint sind i.d.R. anerkannte Umweltverbände) Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen. Die Rüge und Klagebefugnis knüpft an die Verletzung objektiven Umweltrechts an.⁹⁶

Der deutsche Gesetzgeber ebenso wie die deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit haben in der Vergangenheit nur zurückhaltend die völker- und europarechtlichen Verbandsklagebefugnisse angenommen. Seit dem Urteil des 7. Senats des BVerwG vom 05.09.2013 ist eine Öffnung

⁹² Im Ergebnis ebenso VG Berlin, Urteil vom 07. Mai 2013 – 10 K 301.11 –, Rn. 32, juris.

⁹³ Vgl. zuletzt EuGH, Urteil vom 15. Oktober 2015 – C-137/14.

⁹⁴ Richtlinie 2003/35/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, ABl. EU Nr. L 156 S. 17-24 sowie Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 2006 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl. EG Nr. L 257 S. 26-40.

⁹⁵ Insb. § 1 Abs. 1 Umweltrechtsbehelfsgesetz.

⁹⁶ Koch, NVwZ 2007, 369 (379); Schlacke, NVwZ 2014, 11; Kment, NVwZ 2007, 274 (280).

der Entscheidungspraxis zu beobachten. Das BVerwG hat einem anerkannten Umweltverband die Befugnis zugesprochen, die Aufstellung eines Luftreinhalteplans auch ohne eigene Betroffenheit gerichtlich durchzusetzen.⁹⁷ In der verwaltungsrechtlichen Literatur wird teilweise davon ausgegangen, dass Umweltschutzorganisationen sämtliche Verletzungen unionsrechtlicher Umweltschutzvorschriften, seien sie subjektiver oder objektiver, materieller oder verfahrensrechtlicher Natur, rügen können.⁹⁸ In einem späteren Urteil hat der 4. Senat des BVerwG die direkte Anwendung von Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention wegen des darin enthaltenen Ausgestaltungsvorbehalts jedoch wieder eingeschränkt.⁹⁹

Die weitere Entwicklung der umweltrechtlichen Verbandsklagebefugnis ist offen. Folgt man der vom BVerwG in seinem Urteil vom 05.09.2013 vollzogenen Öffnung hin zu einer prokuratorischen Rechtsstellung¹⁰⁰ der Umweltverbände bei der Verletzung objektiven Umweltrechts, so ist eine Rüge- und Klagebefugnis bei der (Nicht)Festlegung ruhiger Gebiete vorstellbar. Mangels verbindlicher Grenzwerte ist eine Verletzung des objektiven Umweltrechts nur schwer zu begründen. Das BVerwG lehnt Ansprüche anerkannter Umweltverbände auf Aufstellung von Lärmaktionsplänen bislang noch insgesamt ab.¹⁰¹ Im Urteil hat das BVerwG die Befugnis, ein ruhiges Gebiet „in Schutz zu nehmen“, verneint.¹⁰²

III. Ansprüche von Gemeinden (Frage 4)

Ob eine Gemeinde einen Anspruch auf Aufstellung eines Lärmaktionsplans und bestimmte Festlegungen etwa eines ruhigen Gebietes hat, wurde in der rechtswissenschaftlichen Literatur bislang nicht thematisiert, da in den meisten Bundesländern weitgehend die Gemeinden selbst für die Aufstellung der Lärmaktionspläne zuständig sind. In Hessen ist aufgrund der alleinigen Zuständigkeit der Regierungspräsidien die Rechtsposition der Gemeinden klärungsbedürftig.

⁹⁷ BVerwG, Urteil vom 05. September 2013 – 7 C 21/12 –, BVerwGE 147, 312-329, Rn. 38.

⁹⁸ Schlacke, NVwZ 2014, 11 (13).

⁹⁹ BVerwG, Urteil vom 12. November 2014 – 4 C 34/13 –, BVerwGE 150, 294-307, Rn. 21.

¹⁰⁰ Schlacke, NVwZ 2014, 11 (13).

¹⁰¹ BVerwG, Urteil vom 10. Oktober 2012 – 9 A 18/11 –, BVerwGE 144, 243-248, Rn. 21.

¹⁰² BVerwG, Urteil vom 12. November 2014 – 4 C 34/13 –, BVerwGE 150, 294-307, Rn. 22.

1. Die Lärmaktionsplanung als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft

Die Einordnung der Lärmaktionsplanung als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft oder des staatlichen Wirkungskreises wird in der verwaltungsrechtlichen Literatur seit Jahren diskutiert. Nach der Rastede-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) sind

„Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben (...), die also den Gemeindegewohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen.“¹⁰³

Das Schrifttum geht überwiegend davon aus, dass die Lärmaktionsplanung Teil der gemeindlichen Planungshoheit ist und mithin eine „genuine gemeindliche Selbstverwaltungsaufgabe“ darstellt, für die ein verfassungsrechtlicher Zuständigkeitsvorrang der Gemeinden besteht,¹⁰⁴ teilweise wird die Rechtslage als noch ungeklärt angesehen.¹⁰⁵ Die Rechtsprechung ist uneinheitlich.¹⁰⁶

Es sprechen gewichtige Gründe für eine Einordnung der Lärmaktionsplanung als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft. Die Lärmaktionsplanung enthält starke ortsbezogene Elemente. Umgebungslärm trifft die Menschen an ihrem Wohnort, an ihrem Arbeitsplatz, in der Freizeit und der Erholung. Bedeutsam ist auch die neuartige Form der Öffentlichkeitsbeteiligung des Art. 8 Abs. 7 ULRG, die in § 47d Abs. 3 BImSchG inhaltsgleich wiederholt wird. Diese unterscheidet sich wesentlich von den bisherigen umweltrechtlichen Mitwirkungsansprüchen. Sie beschränkt sich nicht mehr nur in einem bloßen Anhörungserfordernis. Die Öffentlichkeit soll nicht nur „Einwendungen“ gegen die Planung erheben dürfen, sondern ist dazu berufen, inhaltlich die Pläne mitzugestalten.¹⁰⁷ In dieser deutlichen Hervorhebung der

¹⁰³ BVerfG, Beschluss vom 23. November 1988 – 2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83 –, BVerfGE 79, 127-161, Rn. 59; vgl. auch *Tettinger/Schwarz*, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Aufl. 2010, Art. 28 Rn. 168; *Nierhaus*, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 28 Rn. 46 ff.; *Löwer*, in: Münch/Kunig, GG, 6. Aufl. 2012, Art. 28 Rn. 49 ff.

¹⁰⁴ *Blaschke*, Lärmaktionsplanung, Der Schutz vor Umgebungslärm durch Lärmkartierung und Lärmaktionsplanung, 2010, 361; ebenso *Sparwasser/Engel*, NVwZ 2010, 1513 (1518); *Engel*, NVwZ 2010, 1191 (1198); *Kupfer*, NVwZ 2012, 784 (790).

¹⁰⁵ *Berkemann*, NuR 2012, 517 (530).

¹⁰⁶ Vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 10. Januar 2014 – 12 LA 68/13 –, NdsVBl 2014, 203, wonach die Aufstellung von Lärmaktionsplänen als Teil der örtlichen Planung dem gemeindlichen Selbstverwaltungsrecht unterfallen „dürfte“; a.A. VG Freiburg (Breisgau), Urteil vom 25. Juli 2014 – 5 K 1491/13 –, NuR 2014, 743 (744), Berufungsverfahren vor dem VGH Baden-Württemberg anhängig.

¹⁰⁷ *Cancik*, in: Landmann/Rohmer, BImSchG, Stand der Kommentierung des Gesamtwerks: Mai 2015, § 47d Rn. 20.

bürgerschaftlichen Partizipation zeigt sich der Stellenwert, den der europäische und der deutsche Gesetzgeber der Öffentlichkeitsbeteiligung einräumen. Eine effektive Bürgerbeteiligung ist für die Planung von großem Nutzen. Die Ortskenntnis der betroffenen Einwohner soll helfen, Lärmprobleme zu lösen.¹⁰⁸ Die anspruchsvolle Bürgerbeteiligung erfordert die kleinräumige, ortbezogene Einbeziehung der Bürger. Dies spricht für einen spezifischen Ortsbezug der Lärmaktionsplanung und für die Einordnung der Lärmaktionsplanung zu den gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben.

2. Rechtsfolgen der Übertragung der Lärmaktionsplanung auf die Regierungspräsidien

Im Unterschied zu den meisten Bundesländern hat sich Hessen nicht für die kommunale Lärmaktionsplanung entschieden. § 1 Abs. 1 der Hessischen Immissionsschutz-Zuständigkeitsverordnung hat von der Möglichkeit nach § 47e Abs. 1 BImSchG Gebrauch gemacht und die Zuständigkeit von den Gemeinden auf die Regierungspräsidien übertragen. Rechtsdogmatisch handelt es sich dabei um einen Aufgabenentzug zulasten der nach dem Gesetz zuständigen Gemeinde und die Übertragung der Aufgabe auf die höhere Behörde. Damit ist die Aufgabe „Aufstellung des Lärmaktionsplans“ auf die Regierungspräsidien übertragen. Diese stellen die Lärmaktionspläne auf, legen die Maßnahmen zur Lärminderung fest und sollen auch die ruhigen Gebiete gegen eine Zunahme des Lärms schützen. Diese Aufgabenübertragung ist vollständig zu verstehen. Es verbleibt keine Restzuständigkeit für die Lärmaktionsplanung bei den Gemeinden. Auch wird die Lärmaktionsplanung nicht wie beispielsweise in Bayern zu einer Aufgabe, die im Einvernehmen zwischen der staatlichen Verwaltung und den Gemeinden zu lösen ist.¹⁰⁹

Auch dem „Wesen“ des Aufgabenentzugs ist der Verbleib einer Restzuständigkeit nicht immanent. Das BVerfG hat sich mehrfach mit der Übertragung gemeindlicher Aufgaben auf die staatliche Verwaltung bzw. auf die Landkreise befasst. In keiner Entscheidung hat das BVerfG die Frage einer Restzuständigkeit thematisiert. Entsprechendes gilt für die Literatur.

¹⁰⁸ Vgl. BT-Drs. 15/3782, S. 36; *Stettner*, in: Ule/Laubinger/Repkewitz, BImSchG, Stand der Kommentierung des Gesamtwerks: Februar 2015, Vor §§ 47a-47f Rn. B10.

¹⁰⁹ Art. 8a BayImSchG.

Was für die Lärmaktionsplanung im Allgemeinen gilt, trifft auch für den Schutz ruhiger Gebiete zu. Zwar mag manches dafür sprechen, gerade den Schutz ruhiger Gebiete bei den Gemeinden zu belassen. Auch hier ist die Sachnähe und Ortskunde gefragt. Die Gemeinden haben die notwendige Ortskunde und auch die notwendige Kenntnis. Sie wissen, welche ruhigen Gebiete von den Bürgern aufgesucht werden. Dies mag für eine intensive Beteiligung der Gemeinden sprechen. Eine (Mit-)Entscheidungsbefugnis über die ruhigen Gebiete erwächst dadurch den Gemeinden nicht.

Auch wenn die Aufgabenerfüllung allein den Regierungspräsidien obliegt, werden die Gemeinden bei der Aufstellung eine wichtige Rolle spielen. Auch wenn eine Beteiligung der Gemeinden nicht ausdrücklich genannt ist, sind die Gemeinden selbstverständlich bei der Aufstellung des Lärmaktionsplans zu beteiligen und zu hören. Dies gilt auch für die Ausweisung von ruhigen Gebieten.

Die planaufstellenden Stellen sind zur Kooperation, Abstimmung und gegenseitiger Rücksichtnahme mit den Gemeinden verpflichtet. Dies resultiert aus der von der Rechtsprechung entwickelten Pflicht staatlicher Organe zu „gemeinschaftsfreundlichem Verhalten“, im Interesse einer funktionierenden gesamtstaatlichen Ordnung nicht nur die Tätigkeit anderer Verwaltungseinrichtungen nicht zu behindern, sondern mit diesen zusammenzuarbeiten, soweit es für deren ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung geboten ist und soweit es die Erfüllung der eigenen Aufgaben zulässt.¹¹⁰ Die Gemeinden sind deshalb frühzeitig in das Planaufstellungsverfahren einzubeziehen. Ihre spezifischen Ortskenntnisse und fachlichen Vorschläge sind zu hören und zu berücksichtigen. Auf diese Weise nehmen Gemeinden Einfluss auf die Planaufstellung und Maßnahmenfestlegung. Ein weitergehender Anspruch auf nachträgliche Kontrolle ist nicht gegeben und auch nicht notwendig. Die Regierungspräsidien sind an Recht und Gesetz gebunden und unterliegen der staatlichen Fachaufsicht. Einer zusätzlichen Überprüfung durch die Gemeinden bedarf es nicht.

¹¹⁰ BVerwG, Urteil vom 28. Juli 1989 – 7 C 65/88 –, BVerwGE 82, 266-272, Rn. 7; *Kupfer*, NVwZ 2012, 784 (787).

3. Keine Klagebefugnis

Mangels Zuständigkeit der Gemeinden scheidet ein Anspruch auf Ausweisung ruhiger Gebiete durch das Regierungspräsidium aus. Die Gemeinden haben ein Anhörungs- und Vorschlagsrecht. Eine rechtliche Verpflichtung des Regierungspräsidiums gibt es nicht. Weil die Gemeinden keinen Anspruch auf Ausweisung ruhiger Gebiete haben, ist ihnen auch der Klageweg nicht eröffnet. Es fehlt bereits an einem Recht der Gemeinden, das durch die negative Entscheidung des Regierungspräsidiums verletzt sein könnte. Auch eine Verletzung der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 GG ist ausgeschlossen. Durch die Aufgabenübertragung ist die Lärmaktionsplanung nicht mehr Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung. Damit kann sie sich gegenüber der Entscheidung des Regierungspräsidiums nicht auf Art. 28 GG berufen.

4. Ergebnis

Gemeinden haben keinen Anspruch auf einen Lärmaktionsplan oder bestimmte Festlegungen. Ihre Rechte beschränken sich auf die Beteiligung bei der Planaufstellung. Mangels materiellen Anspruchs steht den Gemeinden kein Klagerecht zu.

G. Änderung und Aufhebung ruhiger Gebiete (Frage 6)

Die ULRRL enthält keine Vorschriften oder Anhaltspunkte für die Aufhebung einmal festgelegter ruhiger Gebiete. Auch die Aufhebung eines Lärmaktionsplans insgesamt ist in der Richtlinie nicht vorgesehen. Das ist insoweit nachvollziehbar, als die Lärminderung keine zeitlich befristete Planung darstellt, sondern dauerhaft Gesundheit und Lebensqualität der Menschen verbessern soll. Dagegen ist eine fortlaufende Kontrolle der Pläne vorgesehen. Art. 8 Abs. 5 ULRRL sieht eine Überprüfung und erforderlichenfalls Überarbeitung der Lärmaktionspläne mindestens alle fünf Jahre vor, bei einer bedeutsamen sich auf die Lärmsituation auswirkenden Entwicklung auch früher. Die Lärmaktionspläne sollen somit auf aktuelle Entwicklungen reagieren und die für die jeweilige Zeit passenden Inhalte aufweisen. Ob dies nur die Einführung zusätzlicher Maßnahmen und planungsrechtlicher Festlegungen betrifft, oder ob Maßnahmen und Festlegungen auch aufgehoben werden können, ist nicht ausdrücklich geregelt. Der Wortlaut steht dem nicht entgegen.

I. Materiell-rechtliche Voraussetzungen

Ruhige Gebiete genießen keinen absoluten Schutz. Gegenläufige Planungen können den Schutz ruhiger Gebiete reduzieren, wenn dies das Ergebnis einer fehlerfreien Abwägungsentscheidung ist (vgl. oben, E.III.2 sowie E.I.3.2.1). Je erheblicher das ruhige Gebiet beeinträchtigt wird, umso strengere Anforderungen sind an die gegenläufigen Belange zu stellen. Danach ist es nicht ausgeschlossen, dass aufgrund gegenläufiger gewichtiger Gründe das ruhige Gebiet aufgehoben werden kann. Voraussetzung hierfür ist neben einem förmlichen Aufhebungsverfahren eine Prüfung und Abwägung der zukünftigen Bedeutung des ruhigen Gebiets und eine Entscheidung, wie mit dem ruhigen Gebiet weiter verfahren werden soll. Führt diese Abwägung nach Einstellung sämtlicher in Betracht kommender Belange zu dem Ergebnis, dass das ruhige Gebiet aufgrund gegenläufiger Belange nicht mehr erhalten werden kann, muss der Lärmaktionsplan geändert und die Festlegung das ruhige Gebiet ganz oder teilweise aufgehoben werden. Nach dem Grundsatz der Erforderlichkeit kommt dabei eine Aufhebung nur soweit in Betracht, wie die gegenläufigen Belange dies erfordern. Die Änderung des Gebietszuschnitts entspricht dabei einer teilweisen Aufhebung und Neuausweisung des ruhigen Gebiets.

Als Beispiel für überragend wichtige Belange, die die (Teil-)Aufhebung eines ruhigen Gebiets rechtfertigen, können infrastrukturelle Vorhaben in Betracht kommen. Auch die Schaffung von dringend benötigtem Wohnraum in Ortsrandlagen ist als Belang denkbar. Erforderlich ist stets eine umfangreiche Alternativenprüfung, die aufzeigt, dass die Aufhebung des ruhigen Gebiets notwendig ist, um das angestrebte Ziel zu erreichen.

Hat sich der Lärmzustand eines festgelegten ruhigen Gebiets aufgrund tatsächlicher Veränderungen so weit verschlechtert, dass das ruhige Gebiet nicht mehr ausgewiesen werden könnte, ist das Gebiet faktisch beseitigt. In diesem Fall ist das ruhige Gebiet aus Gründen der Rechtsklarheit auch formal aufzuheben und aus dem Lärmaktionsplan zu entfernen.

II. Verfahrensrechtliche Voraussetzungen

Die Aufhebung eines ruhigen Gebiets hat im Rahmen des förmlichen Überarbeitungsverfahrens (Fortschreibung) für Lärmaktionspläne nach Art. 8 Abs. 5 ULRRL stattzufinden. Die Regelung zur Öffentlichkeitsbeteiligung nach Art. 8 Abs. 7 ULRRL gilt gleichermaßen für die Ausarbeitung wie für die Überprüfung der Lärmaktionspläne. Für die Fortschreibung gelten daher dieselben Anforderungen für die Öffentlichkeitsbeteiligung wie bei der erstmaligen Aufstellung der Pläne. Dadurch wird gewährleistet, dass die Aufhebung ruhiger Gebiete durch die Öffentlichkeit überprüft werden kann.

Hansjörg Wurster
Rechtsanwalt

Prof. Dr. Dominik Kupfer
Rechtsanwalt

Bastian Reuße, LL.M.
Rechtsanwalt