



VERWALTUNGSGERICHTSHOF BADEN-WÜRTTEMBERG

Im Namen des Volkes Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

Gemeinde [REDACTED]

- Klägerin -
- Berufungsklägerin -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte Wurster Weiss Kupfer,
Kaiser-Joseph-Straße 247, 79098 Freiburg, [REDACTED]

gegen

Land Baden-Württemberg,
vertreten durch das Landratsamt Bodenseekreis,
Glärnischstraße 1 - 3, 88045 Friedrichshafen, [REDACTED]

- Beklagter -
- Berufungsbeklagter -

wegen Umsetzung verkehrsbehördlicher Maßnahmen auf der Grundlage eines
Lärmaktionsplanes

hat der 10. Senat des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof [REDACTED], den Richter am Verwaltungsgerichtshof [REDACTED] und den Richter am Verwaltungsgericht [REDACTED] aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 17. Juli 2018

für Recht erkannt:

Auf die Berufung der Klägerin wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Sigmaringen vom 11. September 2017 - 4 K 1387/16 - geändert und der Beklagte unter teilweiser Aufhebung des Bescheids des Landratsamts Bodenseekreis vom 22. Juli 2015 und des Widerspruchsbescheids des Regierungspräsidiums Tübingen vom 8. März 2016 verpflichtet, die im Lärmaktionsplan der Klägerin vom 15. Oktober 2013 festgesetzten nächtlichen Geschwindigkeitsbegrenzungen auf 30 km/h in den Ortsdurchfahrten [REDACTED] der Landesstraße L 201 fachrechtlich anzuordnen.

Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen.

Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand

Die Klägerin, eine Gemeinde, begehrt die Umsetzung verkehrsbehördlicher Maßnahmen auf der Grundlage eines von ihr beschlossenen Lärmaktionsplanes.

Auf dem Gemeindegebiet der Klägerin befinden sich mit der B 31 (Streckenlänge rund 5 km, davon rund 2 km bebaut) und der L 201 (Streckenlänge rund 6,5 km, davon rund 5,5 km bebaut) zwei als lärmbelastet kartierte Straßen (Hauptverkehrsstraßen mit einem Verkehrsaufkommen von über 3 Mio. Kfz pro Jahr i. S. v. § 47b Nr. 3 BImSchG). Am 27.07.2010 beschloss der Gemeinderat der Klägerin die Aufstellung eines Lärmaktionsplans zur Bekämpfung des Umgebungslärms. Nach Erarbeitung eines Lärmschutzkonzepts durch ein Ingenieurbüro, dem der Gemeinderat am 06.12.2011 zustimmte, erfolgte in der Zeit vom 23.01.2012 bis zum 05.03.2012 die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit sowie die Beteiligung der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange. Mit Schreiben vom 01.03.2012 nahmen das Regierungspräsidium Tübingen und das Landratsamt Bodenseekreis aus straßenverkehrsrechtlicher Sicht

Stellung und wiesen darauf hin, dass die u. a. vorgesehene Geschwindigkeitsbegrenzung in den Ortsdurchfahrten [REDACTED] der L 201 aus ihrer Sicht unverhältnismäßig sei.

Am 10.09.2012 billigte der Gemeinderat nach Abwägung der abgegebenen Stellungnahmen den Entwurf des Lärmaktionsplans (Fassung vom 10.09.2012). Dieser sah als Maßnahmen zur Lärmreduzierung in den Ortsdurchfahrten [REDACTED] der L 201 den Einbau eines lärmoptimierten Asphalts beim nächsten regulären Austausch des Fahrbahnbelags sowie als Sofortmaßnahme die Beschränkung der Geschwindigkeit auf 30 km/h in der Nachtzeit von 22:00 bis 6:00 Uhr vor. Im Rahmen der anschließend durchgeführten fortgeschrittenen Beteiligung der Öffentlichkeit sowie der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange wiederholten das Regierungspräsidium und das Landratsamt ihre rechtlichen Bedenken. Die Lärmpegel entlang der L 201 in den Ortsdurchfahrten begründeten keine das allgemeine Risiko erheblich übersteigende Gefahrenlage, so dass Geschwindigkeitsbegrenzungen nicht in Betracht kämen (Schreiben vom 16.11.2012 und vom 11.12.2012).

Nach Abwägung der im fortgeschrittenen Beteiligungsverfahren eingegangenen Stellungnahmen beschloss der Gemeinderat der Klägerin am 15.10.2013 den Lärmaktionsplan (Fassung vom 07.10.2013) mit der darin als Teilmaßnahme unverändert enthaltenen nächtlichen Geschwindigkeitsbegrenzung auf 30 km/h in den Ortsdurchfahrten der L 201.

Mit Schreiben vom 27.02.2015 wandte sich der Bürgermeister der Klägerin an das Landratsamt und beantragte die fachrechtliche Umsetzung der im Lärmaktionsplan festgesetzten Geschwindigkeitsbegrenzung.

Das Landratsamt lehnte eine Anordnung der festgesetzten Geschwindigkeitsbegrenzung - ebenso wie eine im Lärmaktionsplan nur angeregte Begrenzung der Geschwindigkeit auf 50 km/h zwischen den Ortsdurchfahrten - mit Schreiben vom 22.07.2015, dem keine Rechtsbehelfsbelehrung beigefügt war, ab. Das Bundesimmissionsschutzgesetz enthalte keine eigene Rechtsgrundlage

für die Umsetzung von Lärmaktionsplänen. Die darin festgesetzten Maßnahmen könnten daher nur umgesetzt werden, wenn sie fachrechtlich zulässig seien. Die Straßenverkehrsbehörde müsse das Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen der festgesetzten Maßnahmen, hier das Bestehen einer Gefahrenlage und eine abwägungsfehlerfreie Festsetzung, prüfen. Eine Gefahrenlage in diesem Sinne (Überschreiten der Grenzwerte, Unfallgeschehen, Eigenart im Straßenverlauf etc.) könne hier aber nicht festgestellt werden. Auf den in Rede stehenden Streckenabschnitten würden die im sog. Kooperationserlass (Schreiben des Ministeriums für Verkehr und Infrastruktur vom 23.03.2012 betreffend die Lärmaktionsplanung, das Verfahren zur Aufstellung und die Bindungswirkung) festgelegten Werte von 70 dB(A) tags bzw. 60 dB(A) nachts, ab denen verkehrsbehördliche Maßnahmen in Betracht kämen, nicht erreicht. Die Klägerin habe außerdem die Betroffenenzahlen falsch zugeordnet, nämlich den Auslösewerten von 65/55 dB(A) und nicht den Maßnahmewerten von 70/60 dB(A). Im Lärmaktionsplan werde auch nicht ausgeführt, warum die Belastung der L 201 als ortsunüblich einzustufen sei. Eigene Erkenntnisse lägen dem Landratsamt hierzu nicht vor.

Den hiergegen eingelegten Widerspruch der Klägerin wies das Regierungspräsidium Tübingen mit Widerspruchsbescheid vom 08.03.2016, zugestellt am 09.03.2016, zurück. Der Widerspruch sei unzulässig, weil die Klägerin kein subjektiv-öffentliches Recht auf Umsetzung der in ihrem Lärmaktionsplan festgesetzten straßenverkehrsrechtlichen Lärmschutzmaßnahmen habe. In der Fachliteratur gehe man zwar noch überwiegend von einer Bindungswirkung des Lärmaktionsplanes aus. Dies lasse sich jedoch mit der zu dieser Frage bereits ergangenen Rechtsprechung nicht vereinbaren. Ein Durchsetzungsrecht ergebe sich weder aus der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG noch aus der Zuweisung der Lärmaktionsplanung an die Gemeinden in § 47e Abs. 1 BImSchG. Ferner gebe es weder im Gesetzestext noch in der Gesetzesbegründung Anhaltspunkte dafür, dass aus § 47d Abs. 6 i. V. m. § 47e Abs. 6 BImSchG eine Bindungswirkung für die Fachbehörde habe entstehen sollen. Anderenfalls hätte der Gesetzgeber den Gemeinden in Bezug auf Lärmaktionspläne Kompetenzen eingeräumt, die weiter reichten als bei der Aufstellung von Luftreinhalteplänen, obwohl sich diese auf wesentlich mehr Menschen

auswirkten. Nach der Rechtsprechung müsse die Fachbehörde demgegenüber das Vorliegen der straßenverkehrsrechtlichen Voraussetzungen für die vorgesehenen Maßnahmen prüfen und auch selbst Ermessen ausüben. Selbst bei Annahme einer Bindungswirkung müssten jedenfalls die materiellen Anforderungen des Fachrechts bei der Planaufstellung in vollem Umfang berücksichtigt werden. Hierzu müsste die Fachbehörde in die Planaufstellung einbezogen werden. Unterstelle man ein subjektiv-öffentliches Recht auf Umsetzung der Lärmaktionsplanung, sei der Widerspruch gleichwohl unbegründet. Eine Geschwindigkeitsbeschränkung auf 30 km/h in den Ortsdurchfahrten scheitere daran, dass die Klägerin die Verkehrsbedeutung im Verhältnis von lediglich etwas mehr als 40 Betroffenen bei einer Beschränkung auf ca. zwei Streckenkilometern abwägungsfehlerhaft nicht hinreichend berücksichtigt habe. Die Behauptung, die Gemeinden könnten selbst festsetzen, ab welchen Werten eine erhebliche Gefahrenlage im Sinne von § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO bestehe, sei unzutreffend. Die L 201 sei dem überörtlichen Verkehr gewidmet, weswegen dort Lärmpegel bis 70 dB(A) tags und 60 dB(A) nachts als ortsüblich hinzunehmen seien. Das Vorliegen eines atypischen Falls werde weder im Lärmaktionsplan noch in der Antrags- oder der Widerspruchsbegründung dargelegt.

Die auf Verpflichtung zur fachrechtlichen Anordnung der im Lärmaktionsplan der Klägerin festgesetzten nächtlichen Geschwindigkeitsbeschränkungen auf 30 km/h in den Ortsdurchfahrten [REDACTED] der L 201 gerichtete Klage vom 09.04.2016 hat das Verwaltungsgericht Sigmaringen mit Urteil vom 11.09.2017 als unzulässig abgewiesen. Es fehle an der erforderlichen Klagebefugnis, weil eine Verletzung eigener subjektiv-öffentlicher Rechte der Klägerin ausgeschlossen sei. Die Klägerin habe offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise einen Anspruch auf die von ihr begehrte straßenverkehrsbehördliche Anordnung. Sie werde durch die Ablehnung nicht in ihrem Recht auf kommunale Selbstverwaltung verletzt, insbesondere auch nicht im Bereich ihrer Planungshoheit. Es sei in der Rechtsprechung bereits geklärt, dass eine Gemeinde nicht klagebefugt sei, soweit es um einen ihren übertragenen Wirkungskreis betreffenden Widerspruchsbescheid gehe. Da sie insoweit ausschließlich staatliche Aufgaben wahrnehme, könne sie daher etwa

nicht klageweise gegen die Aufhebung einer von ihr selbst als örtlicher Straßenverkehrsbehörde angeordneten Geschwindigkeitsbegrenzung durch die Widerspruchsbehörde vorgehen. Der Grundsatz, dass die straßenverkehrsbehördlichen Aufgaben und Befugnisse zu den staatlichen Aufgaben gehörten und daher nicht den Gewährleistungsbereich des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG berührten, gelte auch im Anwendungsbereich des § 45 StVO. Die Straßenverkehrsbehörde greife daher nicht schon dadurch in das kommunale Selbstverwaltungsrecht ein, dass sie entgegen dem Wunsch der Gemeinde von einer Geschwindigkeitsbeschränkung auf bestimmten Straßen absehe. Die Klägerin könne sich - auch bei Lärmschutzmaßnahmen - ebenso wenig in Prozessstandhaft auf Belange ihrer Bürger bzw. des Gemeinwohls berufen. Eine Klagebefugnis könne auch nicht aus § 45 Abs. 1b Satz 2 StVO abgeleitet werden. Daraus, dass den Gemeinden bei städtebaulich begründeten straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen der Straßenverkehrsbehörden ein Gestaltungsspielraum für eigenverantwortliche Entscheidungen gewährt werde, folge nicht, dass die Anordnung eine Maßnahme im Selbstverwaltungsbereich darstelle. Zur kommunalen Selbstverwaltung gehöre lediglich die Entscheidung der Gemeinde darüber, ob sie die verkehrsregelnde Anordnung der Straßenverkehrsbehörde durch Erteilung ihres Einvernehmens ermögliche, wohingegen die Anordnung selbst eine staatliche Angelegenheit bleibe. § 45 Abs. 1b Satz 2 StVO enthalte zum Schutz der Gemeinde als Selbstverwaltungskörperschaft damit nur ein Vetorecht mit Abwehr- und Sperrwirkung gegenüber bestimmten, ihr nicht erwünschten straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen. Aus § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 StVO wiederum könne sich zwar grundsätzlich eine Klagebefugnis ergeben, soweit eine Gemeinde geltend mache, sie werde durch eine Maßnahme der Straßenverkehrsbehörde in ihrem Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über eine Unterstützung ihrer geordneten städtebaulichen Entwicklung beeinträchtigt. Hierfür sei aber Voraussetzung, dass es bereits ein hinreichend konkretes städtebauliches Verkehrskonzept gebe. Die insoweit bestehenden Anforderungen erfülle der Lärmaktionsplan der Klägerin offensichtlich nicht. Er sei nicht aus Gründen der geordneten städtebaulichen Entwicklung, sondern mit dem Ziel eines umfassenden Umgebungslärmschutzes beschlossen worden. Eine Klagebefugnis folge schließlich auch nicht aus dem

Lärmaktionsplan selbst oder den ihm zugrundeliegenden immissionsschutzrechtlichen Bestimmungen. Die Lärmaktionsplanung könne nicht dem geschützten Bereich der kommunalen Selbstverwaltung zugerechnet werden. Anders etwa als bei § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 BImSchG habe der Gesetzgeber in §§ 47a ff. BImSchG nicht erkennen lassen, dass er die Aufgaben der Lärmaktionsplanung mit der gemeindlichen Planungshoheit habe verknüpfen und den Gemeinden insoweit ein wehrfähiges Recht einräumen wollen. Ein Umsetzungsanspruch der Gemeinden könne gerade bei überregionalen Verkehrswegen auch unter Berücksichtigung der auf eine abgestimmte strategische Lenkung der Gesamtentwicklung zielenden Umgebungslärmrichtlinie überdies zu sachwidrigen Ergebnissen führen. Könnten Gemeinden Geschwindigkeitsbegrenzungen für ihr Gemeindegebiet erstreiten, bestehe die Gefahr, dass ein „Flickenteppich“ von Lärminderungsmaßnahmen an Hauptverkehrsstrecken entstünde, der ersichtlich weder vom EU-Recht vorgegeben noch vom deutschen Gesetzgeber gewollt sei. Aus der Zuständigkeitsregelung des § 47e Abs. 1 BImSchG ergebe sich nichts anderes. Einfaches Bundesrecht könne höherrangiges Verfassungsrecht wie die Selbstverwaltungsgarantie nicht definieren. Gegen die Annahme einer originären, in der kommunalen Selbstverwaltungshoheit wurzelnden Aufgabe spreche außerdem der Umstand, dass der Landesgesetzgeber die Zuständigkeit für die Lärmaktionsplanung anderweitig zuweisen könne. Es sei anzunehmen, dass der Lärm, der mit der Aufstellung von Lärmaktionsplänen vermindert werden solle, überwiegend auf Durchgangsverkehr zurückzuführen sei, so dass der Schwerpunkt der Lärminderungsmaßnahmen in der Regel eher als überörtlich zu qualifizieren sei.

Die Klägerin hat die vom Verwaltungsgericht wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zugelassene Berufung fristgerecht eingelegt und begründet. Sie trägt vor, sie verfüge über einen Anspruch auf Anordnung der in ihrem Lärmaktionsplan festgesetzten Geschwindigkeitsbeschränkungen.

Die Klage sei entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts zulässig. Ein die Klagebefugnis begründender Anspruch ergebe sich sowohl aus § 47e Abs. 1, § 47d Abs. 6, § 47 Abs. 6 BImSchG i. V. m. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG als auch aus § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO. Das Verwaltungsgericht habe die

Anforderungen an die Klagebefugnis überdehnt, indem es die Verletzung eines subjektiven Rechts der Klägerin von vornherein ausgeschlossen habe. Davon, dass die von ihr geltend gemachte Rechtsposition unter keiner Betrachtungsweise bestehen könne, könne nicht die Rede sein. Dem stünden gleich mehrere Ansätze entgegen, nach denen eine eigene Rechtsverletzung jedenfalls möglich erscheine, was auf der Ebene der Klagebefugnis ausschließlich zu prüfen sei. Bei der Verpflichtungsklage sei das als verletzt gerügte Recht identisch mit dem verfolgten materiellen Anspruch. Dieser folge hier aus § 47e Abs. 1, § 47d Abs. 6, § 47 Abs. 6 BImSchG i. V. m. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG. Die Regelung in § 47d Abs. 6, § 47 Abs. 6 BImSchG wirke nicht nur objektivrechtlich und statuiere eine Verhaltenspflicht der adressierten und zur Umsetzung verpflichteten Träger öffentlicher Verwaltung, sondern diene zugleich dem Schutz der gemeindlichen Planungshoheit. Jede andere Interpretation sei mit dem unionsrechtlichen Effektivitätsgrundsatz unvereinbar. Art. 1 Abs. 1 der Umgebungslärmrichtlinie (Richtlinie 2002/49/EG) verfolge das Ziel, schädliche Auswirkungen von Umgebungslärm zu verhindern und zu vermindern, was eine Umsetzung der in Lärmaktionsplänen festgelegten Maßnahmen bedinge. Das Unionsrecht kenne aber nur eine „zuständige Behörde“ sowohl für die Aufstellung des Aktionsplans als auch für dessen Umsetzung. Die Aufteilung der Zuständigkeiten auf nationaler Ebene sei daher nur solange mit der Richtlinie vereinbar, wie dies nicht zu einer Minderung der Effektivität führe. Eine Gemeinde, die zwar mit der Planaufstellung betraut wäre, aber mangels Durchsetzungsbefugnis eine Vollziehung der festgesetzten Maßnahmen nicht erreichen könnte, wäre nicht „geeignet“ im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie. Dies müsse bei der Anwendung der Vorschriften des richtlinienkonform auszulegenden nationalen Rechts beachtet werden. Eine Klagebefugnis leite sich daneben aus § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO ab. Der Lärmaktionsplan sei auch ein Instrument zur Förderung der städtebaulichen Entwicklung.

Die Klage sei auch begründet, weil die materiellen Anspruchsvoraussetzungen erfüllt seien. Die Lärmaktionsplanung unterfalle der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG. Zu den insoweit wehrfähigen Rechten zähle auch die kommunale Planungshoheit, die der planenden Ge-

meinde im Zusammenspiel mit § 47d Abs. 6, § 47 Abs. 6 BImSchG einen Anspruch auf Umsetzung der von ihr festgelegten Maßnahmen vermitteln. Die in § 47e Abs. 1 BImSchG geregelte Einbindung der Gemeinden in die Lärmaktionsplanung zeichne - deklaratorisch - einfachgesetzlich nach, was bereits nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG verfassungsrechtlicher Besitzstand der Gemeinden sei. Für die Einordnung von Lärm bzw. Lärmbekämpfung als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft komme es nicht darauf an, ob dieser von Durchgangsverkehr oder lokalem Verkehr hervorgerufen werde. Für die Betroffenen habe er - unabhängig davon und ohne dass eine Zuordnung immer möglich sei - stets dieselbe Wirkung, weswegen Lärmaktionspläne Lärm dort erfassen und mindern sollten, wo er für Menschen tatsächlich zum Problem werde. Es komme daher, wie auch in Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 Buchst. a der Richtlinie deutlich werde, maßgeblich auf den Ort an, an dem Lärm wahrgenommen werde. Das Argument des „Flickenteppichs“ verkenne demgegenüber sowohl die gesetzlichen Zuständigkeiten als auch den Umstand, dass jede örtliche Planung wie etwa auch die Bauleitplanung notwendigerweise nur einen begrenzten räumlichen Geltungsbereich habe. Der örtlich begrenzte Geltungsbereich kommunaler Lärmaktionspläne sei interessengerecht, da sie sich nur auf denjenigen Abschnitt von Straßen beziehe, in dem Lärm auf Menschen einwirke. Unerwünschten Ergebnissen in Bezug auf die Verkehrsfunktion sei im Rahmen der Abwägung, die insbesondere den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz berücksichtigen müsse, zu begegnen. Lärmbekämpfung sei eine örtliche Aufgabe, die einen spezifischen Bezug zur örtlichen Gemeinschaft aufweise und von den Gemeinden daher am effektivsten erledigt werden könne. Die durch § 47e Abs. 1 BImSchG dem Landesgesetzgeber eingeräumte Möglichkeit abweichender Zuständigkeitsregelungen ändere an der grundsätzlichen Zuordnung der Lärmaktionsplanung zur kommunalen Selbstverwaltung nichts. Es handle sich lediglich um eine Ausformung des Gesetzesvorbehalts gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG. Ein entsprechender Aufgabenentzug müsse sich an den einschlägigen verfassungsrechtlichen Maßstäben messen lassen, d. h. insbesondere aus Gründen des Gemeinwohls gerechtfertigt sei, um eine anders nicht zu gewährleistende ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung sicherzustellen.

Da das BImSchG für Lärmaktionspläne - anders als für Luftreinehaltepläne - kein Einvernehmenserfordernis vorsehe, seien die Anspruchsvoraussetzungen gemäß § 47d Abs. 6, § 47 Abs. 6 BImSchG bereits erfüllt, wenn die betreffende Maßnahme fehlerfrei im Lärmaktionsplan festgelegt worden sei und die zur Umsetzung verpflichtete Behörde angemessen an der Entscheidung über die Festlegung beteiligt worden sei. Die gesetzliche Grundlage für die begehrten Geschwindigkeitsbegrenzungen ergebe sich aus § 45 Abs. 1 Satz 1, Satz 2 Nr. 3, Abs. 9 Satz 3 StVO. Dabei bedürfe es für die Feststellung einer besonderen örtlichen Gefahrenlage (§ 45 Abs. 9 Satz 3 StVO) nicht der Überschreitung eines bestimmten Schallpegels, sondern es komme entscheidend darauf an, welche Beeinträchtigungen unter Berücksichtigung der Belange des Verkehrs im konkreten Fall als ortsüblich hingenommen werden müssten. Aus dem „Kooperationserlass“ ergebe sich nichts anderes. Auch die Lärmschutz-Richtlinien-StV (VkBf. 2007, 767) dürften mit dem dort geregelten Nachtwert von 60 dB(A) nicht für die Beurteilung der Grenze der zumutbaren Lärmbelastung herangezogen werden. Als „untere Tatbestandsgrenze“ böten vielmehr die Immissionsgrenzwerte des § 2 Abs. 1 der Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV) Orientierungspunkte, die im Nachtzeitraum für reine und allgemeine Wohngebiete sowie Kleinsiedlungsgebiete bei 49 dB(A) und für Kern-, Dorf- und Mischgebiete bei 54 dB(A) lägen. Die in anderen Fällen von der Rechtsprechung herangezogene allgemeine Lärmforschung gehe im Übrigen von gesundheits-schädlichen Lärmwirkungen bereits bei einer dauerhaften mittleren Lärmbelastung oberhalb einer Schwelle von 40 dB(A) nachts aus. Die Entscheidung der Klägerin, in Bereichen ihres Gemeindegebiets mit einer nächtlichen Lärmbelastung von über 55 dB(A) tätig zu werden und Maßnahmen in ihrem Lärmaktionsplan vorzusehen, sei daher rechtmäßig gewesen. Der Festlegung lägen entsprechende Erkenntnisse aus der Lärmkartierung zugrunde. Soweit ergänzend zum Berechnungsverfahren nach VBEB (Vorläufige Berechnungsmethode zur Ermittlung der Belastetenzahlen durch Umgebungslärm vom 09.02.2007, BAnz. Nr. 75 vom 20.04.2007) eine modifizierte Berechnung durchgeführt worden sei, liege diese der Abwägung nicht zugrunde. Auch bei rechnerisch 40 Betroffenen an den hier relevanten Ortsdurchfahrten seien die Lärmbelastung durch den Straßenverkehr und die Entlastungswirkung lärmmindernder Maßnahmen so

groß, dass sie die Festsetzungen rechtfertigten. Die Wirkungsanalyse habe gezeigt, dass die nächtlichen Belastungen im Pegelbereich zwischen 55 und 60 dB(A) um 85 % gesenkt werden könnten. Die Klägerin habe sich intensiv mit den Vor- und Nachteilen der in Betracht kommenden Lärminderungsmaßnahmen auseinandergesetzt und der Verkehrsfunktion der L 201 dabei so viel Bedeutung zugemessen, dass sie von einer ganztägigen Geschwindigkeitsbeschränkung abgesehen habe. Da der Einbau lärmoptimierenden Asphalts kurzfristig nicht möglich gewesen sei, habe die Festsetzung nächtlicher Geschwindigkeitsbeschränkungen die einzig verbleibende, geeignete und erforderliche Lärminderungsmaßnahme dargestellt. Sie sei daher fehlerfrei erfolgt. Gerade bei einer nur nachts wirkenden Maßnahme seien dem Gesundheitsschutz und der Nachtruhe der Bevölkerung besonderes Gewicht beizumessen. Die staatlichen Fachbehörden seien im Rahmen der Behördenbeteiligung angemessen an der Aufstellung des Lärmaktionsplans beteiligt worden und hätten so ihre Fachkompetenz einbringen können. Mit den vom Regierungspräsidium und vom Landratsamt abgegebenen Stellungnahmen habe man sich intensiv auseinandergesetzt.

Die Festsetzungen des Lärmaktionsplans entfalteten nach alldem eine Bindungswirkung für die Straßenverkehrsbehörde, deren Reichweite durch § 47d Abs. 6, § 47 Abs. 6 BImSchG klar bestimmt werde. Da die Festlegung einer Geschwindigkeitsbegrenzung keinen planungsrechtlichen Charakter habe, sei sie fachrechtlich umzusetzen und entfalte damit eine unmittelbare Bindungswirkung. Durch diese werde das der Straßenverkehrsbehörde gemäß § 45 StVO grundsätzlich zustehende Ermessen vollständig überlagert, jedenfalls durch den unionsrechtlichen Effektivitätsgrundsatz aber soweit eingeschränkt, dass kein Raum für eine planabweichende Entscheidung verbleibe.

Die Klägerin beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Sigmaringen vom 11. September 2017 - 4 K 1387/16 - zu ändern und den Beklagten unter teilweiser Aufhebung des Bescheids des Landratsamts Bodenseekreis vom

22.07.2015 und des Widerspruchsbescheids des Regierungspräsidiums Tübingen vom 08.03.2016 zu verpflichten, die in ihrem Lärmaktionsplan vom 15.10.2013 festgesetzten nächtlichen Geschwindigkeitsbegrenzungen auf 30 km/h in den Ortsdurchfahrten [REDACTED] [REDACTED] der Landesstraße L 201 fachrechtlich anzuordnen,

hilfsweise, den Beklagten unter teilweiser Aufhebung des Bescheids des Landratsamts Bodenseekreis vom 22.07.2015 und des Widerspruchsbescheids des Regierungspräsidiums Tübingen vom 08.03.2016 zu verpflichten, über ihren Antrag vom 27.02.2015 insoweit unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden.

Der Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Er verteidigt das angegriffene Urteil.

Der Klägerin fehle die Klagebefugnis. Sie habe keinen Rechtsanspruch auf Umsetzung der von ihr festgesetzten straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen, weil die Aufstellung des Lärmaktionsplans nicht unter das Selbstverwaltungsrecht falle. Die Klägerin ziehe aus der Möglichkeitstheorie die falschen Schlüsse. Anders als die tatsächliche Seite des Klagevortrags müsse die abstrakte Eignung eines Rechtssatzes zur Begründung subjektiver Rechte tatsächlich bestehen. Es handle sich um eine reine Rechtsfrage, über die im Rahmen der Zulässigkeit zu entscheiden sei, ohne dass dies die Rechtsschutzgarantie verletzen würde. Bei der Aufstellung von Lärmaktionsplänen handle es sich nicht um eine Selbstverwaltungsaufgabe. Aus der gesetzlichen Zuständigkeitsregelung in § 47e Abs. 1 BImSchG könne die Klägerin insoweit nichts ableiten. Ob die Gemeinde eine Aufgabe als Selbstverwaltungsaufgabe oder im übertragenen Wirkungskreis wahrnehme, sei vielmehr eine Frage der Kommunalverfassung in den Ländern. Es sei zwar unbestritten, dass der (Bundes-) Gesetzgeber davon ausgegangen sei, die Gemeinden könnten Lärmaktionspläne am

effektivsten aufstellen. Allein hieraus könne jedoch nicht geschlossen werden, dass die Aufgabe unter das Selbstverwaltungsrecht falle. Hierfür gebe auch die vorgeschriebene Öffentlichkeitsbeteiligung nichts her. Die Befugnis des Landesgesetzgebers, die Zuständigkeit für die Aufstellung von Lärmaktionsplänen auf andere Behörden zu übertragen, spreche eher gegen eine Zuordnung zu den Selbstverwaltungsaufgaben. Gegen die Verbindlichkeit von Lärmaktionsplänen spreche im Übrigen das fehlende fachliche Know-How der Gemeinden. Aus den vergleichbaren Anforderungen an die örtlichen Verkehrsbehörden wie an die Baurechtsbehörden lasse sich schließen, dass die Umsetzung verkehrrechtlicher Maßnahmen aus Lärmaktionsplänen auf der Grundlage des Fachrechts von einer fachkundigen Stelle geprüft werden müsse. Die Lärmaktionsplanung stelle ebenso wenig eine eigene Planung der aufstellenden Gemeinde dar, die - auch - den Lärmbetroffenen diene. Sie beschränke sich vielmehr im Wesentlichen auf die Dokumentation und Darstellung von Lärmbelastungen einschließlich der Bestimmung von Lärminderungsmaßnahmen und unterscheide sich so von Luftreinhalteplänen, die der Einhaltung verbindlich bestimmter Grenzwerte diene. Da das Unionsrecht die Aufgabenerfüllung der Lärminderung nicht den Gemeinden übertragen habe, sei ferner nicht nachvollziehbar, weshalb die Zuständigkeit der Straßenverkehrsbehörden für die Umsetzung der Lärmaktionspläne die Ausübung der durch die Unionsrechtsordnung eingeräumten Rechte praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren sollte. Eine Klagebefugnis könne schließlich nicht aus § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO abgeleitet werden, weil die Lärmaktionsplanung nicht der städtebaulichen Entwicklung diene. Im Übrigen würde eine entsprechende straßenverkehrsrechtliche Anordnung ein Verkehrskonzept voraussetzen, aus dem sich ergebe, welche bestimmten Straßenzüge entlastet und welche neuen Straßenzüge in für die dortigen Anwohner zumutbarer Weise belastet werden sollten und könnten.

Die Klage könne jedenfalls in der Sache keinen Erfolg haben. Lärmaktionspläne entfalteteten nicht die gleiche Verbindlichkeit wie Luftreinhaltepläne, auch wenn § 47d Abs. 6 BImSchG auf § 47 Abs. 6 BImSchG verweise. Dies ergebe sich daraus, dass die Verbindlichkeit von Luftreinhalteplänen - anders als bei Lärm-

aktionsplänen - das vorherige Einvernehmen der zuständigen Straßenverkehrsbehörde und des Straßenbaulastträgers voraussetze (vgl. § 47 Abs. 4 Satz 2 BImSchG). Die in Lärmaktionsplänen festgesetzten Maßnahmen wirkten sich aber gerade auf den überörtlichen Verkehr aus, weil hohe Lärmpegel üblicherweise an Hauptverkehrsstraßen vorkämen. Die Fachbehörde müsse daher selbst prüfen dürfen, ob die straßenverkehrsrechtlichen Anordnungsvoraussetzungen vorlägen und ungeachtet der Festsetzung in einem Lärmaktionsplan auch selbst Ermessen ausüben. Bei Annahme einer Bindungswirkung müssten jedenfalls die materiellen Anforderungen des Fachrechts bei der Planaufstellung in vollem Umfang berücksichtigt und müsse die Fachbehörde in die Planaufstellung einbezogen worden sein. Die planaufstellende Gemeinde müsse insoweit die rechtlichen Voraussetzungen korrekt geprüft haben und die Abwägung in der Lärmaktionsplanung müsse fehlerfrei sein. Überdies müssten die ermessenslenkenden Vorgaben des Verordnungsgebers und der obersten Straßenverkehrsbehörde des Landes berücksichtigt werden. Diese Voraussetzungen seien hier nicht erfüllt. Die Klägerin habe nicht berücksichtigt, dass Anliegern von Hauptverkehrsstraßen wegen deren der Widmung entsprechenden Verkehrsbedeutung üblicherweise mehr Verkehrslärm zugemutet werden könne als etwa Anliegern von reinen Wohnstraßen. Die Lärmschutz-Richtlinien-StV stellen zwar keine untere Tatbestandsgrenze dar. Unterhalb der dortigen Werte von 60 dB(A) nachts und 70 dB(A) tagsüber müsse aber uneingeschränkt Ermessen ausgeübt werden. Würden nur die Vorsorgewerte nach der 16. BImSchV überschritten, müsse die Verkehrsbehörde prüfen, ob die Abwägung der Gemeinde im Lärmaktionsplan alle Belange einstelle und angemessen berücksichtige. Dabei sei davon auszugehen, dass aufgrund der Verkehrsbedeutung und Widmung von Hauptverkehrsstraßen dort im Regelfall erst ab Erreichen der Richtwerte der Lärmschutz-Richtlinien-StV Verkehrsbeschränkungen in Betracht kämen. Die Abwägung der Belange im Lärmaktionsplan der Klägerin sei im Hinblick auf die Verkehrsbedeutung der Straße, die Höhe der festgestellten Lärmpegel und die geringe Dichte von Betroffenen unverhältnismäßig. Die Klägerin gehe weder auf die Ortsüblichkeit des Lärms ein noch berücksichtige sie, dass die Geschwindigkeit in [REDACTED] auf einer Strecke von ca. 1050 m Länge für nur 19 Betroffene und in [REDACTED] auf einer Strecke von ca. 930 m Länge für nur 21 Betroffene reduziert werden solle.

Dem Senat liegen die Behördenakten und die Akten des Verwaltungsgerichts vor. Hierauf sowie auf die im Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof gewechselten Schriftsätze wird wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Die zulässige Berufung der Klägerin ist begründet. Die Klägerin hat einen Anspruch auf die straßenverkehrsrechtliche Umsetzung der in ihrem Lärmaktionsplan vom 15.10.2013 festgelegten Geschwindigkeitsbegrenzung auf 30 km/h in den Ortsdurchfahrten von [REDACTED] der L 201 in den Nachtstunden von 22:00 bis 6:00 Uhr. Die dies ablehnende Entscheidung im Bescheid des Landratsamts Bodenseekreis vom 22.07.2015 und im Widerspruchsbescheid des Regierungspräsidiums Tübingen vom 08.03.2016 ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).

I. 1. Die Klage ist zulässig. Das Verwaltungsgericht hat der Klägerin zu Unrecht die Klagebefugnis (§ 42 Abs. 2 VwGO) abgesprochen. Zur Begründung einer Klagebefugnis genügt es, wenn sich aus dem Klagevorbringen die Möglichkeit einer Verletzung in eigenen Rechten ergibt. Die Klagebefugnis wäre dementsprechend nur zu verneinen, wenn das geltend gemachte Recht offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise bestehen oder der Klägerin zustehen könnte (vgl. BVerwG, Urteil vom 13.12.2017 - 6 A 6.16 - NVwZ 2018, 731; Urteil vom 07.05.1996 - 1 C 10.95 - BVerwGE 101, 157; Urteil vom 22.02.1994 - 1 C 24.92 - BVerwGE 95, 133 m. w. N., stRspr). Demgegenüber liegt in Fällen, in denen das Bestehen einer subjektiven Rechtsposition zumindest offen ist, die notwendige Klagebefugnis vor. Dies folgt aus dem Sinn und Zweck des § 42 Abs. 2 VwGO, der darin besteht, Popularklagen auszuschließen, nicht aber, ernsthaft Streitige Fragen über das Bestehen eines subjektiven Rechts, von deren Beantwortung der Klageerfolg abhängt, bereits vorab im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung zu klären (vgl. BVerwG, Urteil vom 26.11.2003 - 9 C 6.02 - BVerwGE 119, 245; Urteil vom 26.06.2004 - 4 C 11.03 - BVerwGE 121, 152; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 30.06.2009 - 8 S

1686/08 - juris Rn. 29; Sodan in Sodan/Ziekow, VwGO, 4. Aufl., § 42 Rn. 380 f.; Kritik an einer unzulässigen Vermischung von Zulässigkeits- und Begründetheitsfragen auch bei Schoch, Jura 2006, 358, 362, dort zum Rechtsschutz gegen fachaufsichtliche Weisungen). Auf die Unterscheidung zwischen Tatsachen- und Rechtsfragen kommt es daher für die Prüfungstiefe der Zulässigkeitsprüfung mit Blick auf § 42 Abs. 2 VwGO nicht entscheidend an (a. A. Happ in Eyermann, VwGO, 14. Aufl., § 42 Rn. 94; R.P. Schenke in Kopp/Schenke VwGO, 24. Aufl., § 42 Rn. 66; siehe für eine Sonderkonstellation auch BayVGH, Urteil vom 01.06.2011 - 11 B 11.332 - VRS 121, 150). Die Frage des Bestehens eines subjektiven Rechts der Gemeinde auf Umsetzung ihrer Lärmaktionsplanung ist indessen umstritten. Als Grundlagen für einen solchen Anspruch kommen eine Auslegung der einschlägigen Rechtsvorschriften des Bundesimmissionsschutzgesetzes - ggf. verstärkt durch den unionsrechtlichen Effektivitätsgrundsatz - als Schutznormen sowie eine Zuordnung der Lärmaktionsplanung zu der durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 71 Abs. 1 Satz 1 und 2 LV verfassungsrechtlich geschützten Planungshoheit in Betracht (vgl. im Überblick Berkemann, Der Lärmaktionsplan, 2013, S. 61 ff.). Hierfür könnte auch sprechen, dass - soweit keine Weisungsrechte bestehen - im monistischen Aufgabenmodell die Gemeinde jedenfalls gegenüber staatlichen Weisungen klagebefugt sein müsste (dazu Schoch, Jura 2006, 358, 363 f.); dem könnte die Situation gleichzustellen sein, in der die Gemeinde ihre Planung allein nicht durchsetzen kann, sondern auf die Unterstützung staatlicher Stellen angewiesen ist. In der Rechtsprechung ist diese Frage bislang nicht geklärt (trotz Zuordnung der Lärmaktionsplanung zum Gewährleistungsbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie offengelassen von NdsOVG, Beschluss vom 10.01.2014 - 12 LA 68/13 -, NordÖR 2015, 35 = juris Rn. 9; ablehnend VG Freiburg, Urteil vom 25.07.2014 - 5 K 1491/13 - juris Rn. 29 ff., im Ergebnis - jedoch aus anderen Gründen - bestätigt durch Senatsurteil vom 25.07.2016 - 10 S 1632/14 - DVBI 2016, 1332). Eine subjektive Rechtsposition der Klägerin in Bezug auf den geltend gemachten Umsetzungsanspruch kann unter diesen Umständen nicht mit der eine Klagebefugnis ausschließenden Gewissheit verneint werden.

2. Die Klage ist auch begründet. Die Versagung der begehrten straßenverkehrsrechtlichen Anordnung ist rechtswidrig, weil der Beklagte zur Umsetzung der Festsetzungen aus dem Lärmaktionsplan der Klägerin verpflichtet ist (siehe hierzu unter a). Die rechtswidrige Versagung verletzt die Klägerin in ihrem durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 71 Abs. 1 Satz 1 und 2 LV geschützten Recht auf kommunale Selbstverwaltung (siehe hierzu unter b).

a) Der Beklagte war objektiv-rechtlich nicht berechtigt, die straßenverkehrsrechtliche Umsetzung der von der Klägerin festgelegten Geschwindigkeitsbegrenzung zu verweigern. Das Bundesimmissionsschutzgesetz verpflichtet die Fachbehörden zur Umsetzung in Lärmaktionsplänen rechtmäßig festgelegter Lärminderungsmaßnahmen (nachfolgend aa). Die Voraussetzungen für eine Bindung der Straßenverkehrsbehörde liegen hier vor, weil die Geschwindigkeitsbegrenzung in den Ortsdurchfahrten ordnungsgemäß im Lärmaktionsplan festgelegt wurde und die Festlegung die straßenverkehrsrechtlichen Anordnungsvoraussetzungen erfüllt (nachfolgend bb).

aa) Die Fachbehörden sind grundsätzlich an die nicht-planungsrechtlichen Festlegungen in Lärmaktionsplänen gebunden, zu deren Umsetzung sie gemäß § 47d Abs. 6 i. V. m. § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG verpflichtet sind. Während planungsrechtliche Festlegungen von den Planungsträgern lediglich angemessen berücksichtigt werden müssen (§ 47d Abs. 6 i. V. m. § 47 Abs. 6 Satz 2 BImSchG), sind konkret festgelegte (Einzel-) Maßnahmen wie hier danach durch Anordnungen oder sonstige Entscheidungen der zuständigen Träger öffentlicher Verwaltung nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz oder nach anderen Rechtsvorschriften durchzusetzen. Lärmaktionspläne entfalten damit entgegen dem Vortrag des Beklagten die gleiche - hohe - Bindungswirkung wie Luftreinhaltepläne (vgl. zutreffend Röckinghausen, I + E 2014, 230, 231).

Voraussetzung für den Eintritt dieser Bindungswirkung ist einerseits die Wirksamkeit des Lärmaktionsplans und der dort getroffenen Festlegungen sowie andererseits die Erfüllung der fachrechtlichen Eingriffsvoraussetzungen. Der Lärmaktionsplan muss dementsprechend verfahrensordnungsgemäß zustande

gekommen sein und hinreichend bestimmte Festlegungen enthalten (vgl. Jarass, BImSchG, 12. Aufl., § 47 Rn. 53). Die Verpflichtung der Fachbehörden zur Durchsetzung derart festgelegter Maßnahmen besteht außerdem nur in dem Rahmen, den das einschlägige Fachrecht vorgibt. Denn die gesetzliche Ermächtigung für im Außenverhältnis - auch (vorliegend für die betroffenen Verkehrsteilnehmer) - belastende Maßnahmen ergibt sich allein aus den anwendbaren fachrechtlichen Vorschriften - hier der Straßenverkehrsordnung -, so dass die festgelegten Maßnahmen nur unter den dort geregelten Voraussetzungen der Umsetzung fähig sind (vgl. aus der Gesetzesbegründung BT-Drucks. 14/8450, S. 14). Da die Durchführung von Lärminderungsmaßnahmen nur möglich ist, wenn das anwendbare Fachrecht dies erlaubt, steht die durch § 47d Abs. 6 i. V. m. § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG vermittelte Bindungswirkung unter dem Vorbehalt der fachrechtlichen Umsetzbarkeit (vgl. Jarass, a. a. O. § 47 Rn. 52 f. m. w. N.). Dies bedeutet jedoch nicht, dass der zur Durchsetzung verpflichteten Behörde ein nach den einschlägigen fachrechtlichen Vorschriften bestehender Ermessensspielraum verbliebe (a. A. OVG Bremen, Beschluss vom 11.02.2016 - 1 B 241/15 - VRS 130, 51 = juris Rn. 27; Beschluss vom 21.06.2010 - 1 B 68/10 - VRS 119, 172 = juris Rn. 10 f.; VG Bremen, Beschluss vom 22.12.2015 - 5 V 1236/15 - DAR 2016, 344 = juris Rn. 19). Der fachrechtliche Ermessensspielraum wird vielmehr durch die Lärmaktionsplanung vollständig überlagert (vgl. Berkemann, Der Lärmaktionsplan, S. 53 ff.; ders., NuR 2012, 517, 524 ff.; Cancik in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Band III, 85. Ergl., § 47d Rn. 14b; Röckinghausen, I + E 2014, 230, 233, 236; ähnlich Jarass a. a. O. § 47d Rn. 16; Scheidler/Tegeder in Feldhaus, BImSchG, 200. Ergl., § 47d Rn. 62: Ermessenreduzierung auf null; siehe auch Stettner in Ule/Laubinger/Repkewitz, BImSchG, 218. Ergl., § 47d Rn. H 3; Schulze-Fielitz in Führ, GK-BImSchG, 2016, § 47d Rn. 64: reduziertes Ermessen). Diese im Wortlaut des § 47d Abs. 6 i. V. m. § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG angelegte Auslegung ist auch aus Gründen des unionsrechtlichen Effektivitätsgrundsatzes mit Blick auf die Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie (Richtlinie 2002/49/EG), insbesondere deren Art. 8 Abs. 1 und 2, geboten (vgl. Berkemann, NuR 2012, 517, 527 f.; Röckinghausen, I + E 2014, 230, 233; siehe zur unionsrechtlichen Bewertung der nationalrechtlichen Aufspaltung der Lärmaktionsplanung in Planerstellung und Planvollzug auch bereits Senatsurteil vom

25.07.2016 - 10 S 1632/14 - DVBl 2016, 1332 = juris Rn. 47). Hieraus folgt allerdings nicht, dass die in das fachrechtliche Ermessen einzustellenden und auch von der Verkehrsfunktion der betreffenden Straße abhängigen Belange der betroffenen Verkehrsteilnehmer unberücksichtigt bleiben dürften. Sie sind vielmehr bereits auf der Ebene der Planaufstellung zu berücksichtigen. Denn die planende Gemeinde muss die Rechte Dritter in ihr Planungsermessen einstellen und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachten (vgl. Cancik a. a. O. vor § 47a Rn. 2a ff., § 47d Rn. 14b, 15a; Röckinghausen, I + E 2014, 230, 233). Dies kann und muss von der umsetzenden Fachbehörde auch kontrolliert werden, wodurch der Gefahr des Entstehens eines unerwünschten „Flickenteppichs“ straßenverkehrsrechtlicher Regelungen hinreichend wirksam entgegengewirkt wird. Denn eine unverhältnismäßige Lärminderungsmaßnahme ist defizitär und muss deswegen nicht umgesetzt werden. Unter dieser Einschränkung trifft die Gemeinde jedoch eine autonome Entscheidung. Anders als bei der Aufstellung von Luftreinhalteplänen (vgl. § 47 Abs. 4 Satz 2 BImSchG, auf den § 47d Abs. 6 BImSchG nicht verweist) besteht für straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen der Lärmaktionsplanung nach der klaren gesetzlichen Regelung und ihrer Entstehungsgeschichte insbesondere kein Einvernehmenserfordernis (vgl. hierzu ausführlich Berkemann, Der Lärmaktionsplan, S. 49 ff.). Die Gemeinden sind grundsätzlich auch nicht an für die Fachbehörden geltende ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften gebunden. Die Straßenverkehrsbehörden sind vielmehr gehalten, ihre Expertise im Rahmen ihrer Beteiligung am Planaufstellungsverfahren (vgl. hierzu Cancik a. a. O. § 47d Rn. 21) einzubringen.

Dementsprechend müssen für die begehrte Umsetzung der von der Klägerin festgelegten Geschwindigkeitsbegrenzungen die straßenverkehrsrechtlichen Anordnungsvoraussetzungen erfüllt und muss die festgelegte Maßnahme unter Berücksichtigung der Belange der betroffenen Verkehrsteilnehmer verhältnismäßig sein.

bb) Diese Voraussetzungen sind hier gegeben.

Für formelle Fehler bei der Aufstellung des Lärmaktionsplans der Klägerin, an der auch die Straßenverkehrsbehörden beteiligt wurden, bestehen keine Anhaltspunkte. Es liegen auch die materiellen Anordnungsvoraussetzungen vor (1). Die festgelegte Geschwindigkeitsbegrenzung erweist sich unter Berücksichtigung der betroffenen Verkehrsbelange überdies als verhältnismäßig (2).

(1) Die Rechtsgrundlage für straßenverkehrsrechtliche Anordnung der von Klägerin festgelegten Geschwindigkeitsbegrenzung ergibt sich aus § 45 Abs. 1 Satz 1, Satz 2 Nr. 3, Abs. 9 Satz 1 und 3 StVO. Danach können die Straßenverkehrsbehörden die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen beschränken (§ 45 Abs. 1 Satz 1, Satz 2 Nr. 3 StVO). Dabei sind Verkehrszeichen nur dort anzuordnen, wo dies aufgrund der besonderen Umstände zwingend erforderlich ist (§ 45 Abs. 9 Satz 1 StVO); Beschränkungen des fließenden Verkehrs dürfen nur angeordnet werden, wenn aufgrund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der jeweils zu schützenden Rechtsgüter - hier also des Lärmschutzes - erheblich übersteigt (§ 45 Abs. 9 Satz 3 StVO). Diese Anordnungsvoraussetzungen liegen vor.

Die Geschwindigkeitsbegrenzung soll in Umsetzung des Lärmaktionsplans der Klägerin erfolgen und dient damit dem Schutz der Bevölkerung vor Verkehrslärmimmissionen. Sie konnte nach den Erhebungen der Klägerin auch festgelegt werden, weil die festgestellten Lärmimmissionen die von den Anwohnern hinzunehmenden Werte übersteigt. Die neuere Rechtsprechung orientiert sich hinsichtlich der Frage, ob eine gemäß § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO eine Verkehrsbeschränkung rechtfertigende Gefahrenlage gegeben ist, an den Grenzwerten der Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV). Werden die in § 2 Abs. 1 der Verkehrslärmschutzverordnung geregelten Immissionsgrenzwerte überschritten, haben die Lärmbetroffenen regelmäßig einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über eine verkehrsbeschränkende Maßnahme (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 06.07.2016 - 5 S 745/14 - NVwZ-RR 2017, 224 Rn. 29 m.w.N.). Dies gilt zunächst unabhängig von der Verkehrsfunktion der betroffenen Straße oder der Frage, ob die Lärmbelastung durch

die funktionsgerechte Nutzung der Straße ausgelöst wird (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 25.07.2007 - 8 A 3518/06 - juris Rn. 8). Vielmehr ist auch bei dieser Konstellation im Einzelnen zu prüfen, welche Maßnahmen geeignet sind, die Lärmbelastung für die Anwohner spürbar zu verringern, ohne die Verkehrssicherheit zu gefährden, Anwohner anderer Straßen über Gebühr zu belasten oder die Möglichkeit einer funktionsgerechten Nutzung der Straße ernsthaft in Zweifel zu ziehen (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 01.06.2005 - 8 A 2350/04 - VRS 110, 63 = juris Rn. 71). Werden nicht nur die Grenzwerte der Verkehrslärmschutzverordnung, sondern darüber hinaus auch die Orientierungswerte in Nr. 2.1 der Lärmschutz-Richtlinien-StV (VkB1. 2007, 767) überschritten, kann sich das Ermessen zu einer Pflicht zum Einschreiten verdichten (vgl. BVerwG, Urteil vom 04.06.1986 - 7 C 76.84 - BVerwGE 74, 234).

Die Erhebungen der Klägerin haben ergeben, dass in dem betroffenen Streckenabschnitt mit Lärmwerten von bis zu 68 dB(A) tagsüber und 58 dB(A) nachts in Oberuhldingen sowie 67 dB(A) tagsüber und 57 dB(A) nachts in Mühlhofen die Werte nach § 2 Abs. 1 der Verkehrslärmschutzverordnung, die in reinen und allgemeinen Wohngebieten sowie in Kleinsiedlungsgebieten bei 59 dB(A) tagsüber und 49 dB(A) nachts sowie in Kern-, Dorf- und Mischgebieten bei 64 dB(A) tagsüber und 54 dB(A) nachts liegen, überschritten werden. Damit ist das Anordnungsermessen eröffnet. Demgegenüber werden die Orientierungswerte nach Nr. 2.1 der Lärmschutz-Richtlinien-StV von 70 dB(A) tagsüber und 60 dB(A) nachts in reinen und allgemeinen Wohngebieten, Kleinsiedlungsgebieten sowie an Krankenhäusern, Schulen, Kur- und Altenheimen bzw. von 72 dB(A) tagsüber und 62 dB(A) nachts in Kern-, Dorf- und Mischgebieten nicht erreicht, so dass straßenverkehrsrechtlich keine Anordnungspflicht bestand.

(2) Geschwindigkeitsbeschränkende Maßnahmen sind damit straßenverkehrsrechtlich nach Ermessensausübung möglich. Die Klägerin hat bei der Aufstellung des Lärmaktionsplans die verkehrlichen Belange insoweit hinreichend berücksichtigt. Die Lärmschutzmaßnahme ist danach insbesondere auch verhältnismäßig. Dem steht nicht entgegen, dass es sich bei der L 201, an der in den

Ortsdurchfahrten von [REDACTED] die nächtliche Geschwindigkeitsbeschränkung festgelegt wurde, um eine Hauptverkehrsstraße handelt. Die Pflicht zur Aufstellung von Lärmaktionsplänen bezieht sich im Gegenteil gerade auf Hauptverkehrsstraßen (§ 47d Abs. 1 BImSchG), an denen in diesem Rahmen auch straßenverkehrsrechtliche Lärminderungsmaßnahmen festgelegt werden können. Voraussetzung hierfür ist auch an Hauptverkehrsstraßen nicht die Überschreitung der Orientierungswerte der Lärmschutz-Richtlinien-StV, sondern als tatbestandlicher Untergrenze lediglich die Überschreitung der in § 2 Abs. 1 der Verkehrslärmschutzverordnung geregelten Immissionsgrenzwerte. Ob im Ermessensbereich Geschwindigkeitsbegrenzungen angeordnet werden, richtet sich nach den Besonderheiten des jeweiligen Einzelfalls. Es gibt insoweit keine starre Grenzziehung. Vielmehr genügt es, wenn der Lärm Beeinträchtigungen mit sich bringt, die jenseits dessen liegen, was unter Berücksichtigung der Belange des Verkehrs im konkreten Fall als ortsüblich hingegenommen werden muss und den Anwohnern damit zugemutet werden kann (vgl. BVerwG, Urteil vom 04.06.1986 - 7 C 76.84 - BVerwGE 74, 234). Besondere örtliche Verhältnisse können bei verkehrsbehördlichen Maßnahmen u. a. in der Streckenführung, dem Ausbauzustand der Strecke, witterungsbedingten Einflüssen (z.B. Nebel, Schnee- und Eisglätte), der dort anzutreffenden Verkehrsbelastung und den daraus resultierenden Unfallzahlen begründet sein (vgl. BVerwG, Urteil vom 18.11.2010 - 3 C 42.09 - BVerwGE 138, 159 m. w. N.). Aus dem Kriterium der Ortsüblichkeit kann allerdings nicht verallgemeinernd der Schluss gezogen werden, die - hier tageszeitlich begrenzte - Anordnung von Geschwindigkeitsbegrenzungen komme an Hauptverkehrsstraßen regelmäßig nicht in Betracht. Dies kann insbesondere nicht daraus geschlossen werden, dass Anliegern nachgeordneter Straßen naturgemäß wegen ihrer der Widmung entsprechenden Verkehrsbedeutung ein geringerer Verkehrslärm zuzumuten ist als den Anliegern von Bundes- oder Landesstraßen (BVerwG, Urteil vom 04.06.1986 a. a. O.). Dass es auch insoweit auf die Umstände des Einzelfalls ankommt, bestätigen auch die Lärmschutz-Richtlinien-StV (vgl. dort Nrn. 1.2, 1.3 und 2.1). Zu berücksichtigen ist dabei nicht zuletzt der Schutzzweck des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO, dem es entspricht, die rechtliche Zulässigkeit, Verkehrslärmschutz mittels verkehrsregelnder Maßnahmen zu gewähren, eher zu erleichtern als zu erschweren (vgl. BVerwG, Urteil vom

04.06.1986 a. a. O.). Der planenden Gemeinde muss daher ein gewisser Beurteilungsspielraum bei der Ausfüllung des Gefahrenbegriffs gemäß § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO zugebilligt werden (vgl. Berkemann, NuR 2012, 517, 526).

Den danach anzuwendenden Maßstäben trägt der Lärmaktionsplan der Klägerin hinreichend Rechnung. Er enthält eine Interessenabwägung, die insbesondere auch die Verkehrsfunktion der L 201 Rechnung berücksichtigt und die Geschwindigkeitsbegrenzung gerade wegen der Verkehrsbedeutung der L 201 auf die Nachtstunden beschränkt. Die der Geschwindigkeitsbeschränkung in den Nachtstunden zugrundeliegende Annahme, dass gerade nachts die Verkehrsbelastung abnehme und gleichzeitig der Anreiz steige, die zulässige Höchstgeschwindigkeit auszufahren (Lärmaktionsplan, S. 63 f.), ist nicht zu beanstanden. Es ist auch nicht zu beanstanden, dass die Klägerin für die Nachtstunden dem Lärmschutz der Anwohner Vorrang vor den Interessen der Verkehrsteilnehmer eingeräumt hat. Die Verkehrsbedeutung der L 201 dürfte zum einen in den Nachtstunden ohnehin eingeschränkt sein, so dass sich die Einschränkung durch die Geschwindigkeitsbeschränkung deutlich weniger als tagsüber auswirken dürfte. Zum anderen kommt der Nachtruhe der Bevölkerung - gerade vor dem Hintergrund der schon tagsüber bestehenden Dauerbelastung im gesundheitskritischen Bereich von mehr als 65 dB(A) (vgl. Senatsurteil vom 04.11.2014 - 10 S 1663/11 - NuR 2015, 123; Senatsbeschluss vom 05.02.2015 - 10 S 2471/14 - NVwZ-RR 2015, 650) besondere Bedeutung zu. Die Festlegung, der die Erkenntnisse aus der Lärmkartierung zugrunde liegen und die auf Berechnungen nach VBEB beruhen, was auch im Hinblick auf anderweitige Vorgaben in Nr. 2.5 der Lärmschutz-Richtlinien-StV nicht zu beanstanden ist (a. A. offenbar OVG Bremen, Beschluss vom 11.02.2016 - 1 B 241/15 - VRS 130, 51 = juris Rn. 21 ff.), lassen vor diesem Hintergrund keine Abwägungsmängel erkennen. Die Lärminderungsmaßnahme erfüllt die Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Die - von der Klägerin vorrangig in Betracht gezogenen - baulichen Maßnahmen durch Einbau einer lärmoptimierten Fahrbahndecke sind kurzfristig nicht umsetzbar, wie auch auf Nachfrage in der mündlichen Verhandlung bestätigt wurde. Die Beurteilung, dass die - vorübergehende und auf die Nachtstunden beschränkte - Festsetzung nächtlicher Geschwindigkeitsbeschränkungen gegenwärtig die einzig in Betracht

kommende Lärminderungsmaßnahme darstellt, ist deswegen gerechtfertigt. Im Hinblick auf die hohe Bedeutung des staatlichen Schutzauftrags (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) für den Gesundheitsschutz der Bevölkerung stellt es die Erforderlichkeit der Maßnahme auch nicht in Frage, dass an den streitgegenständlichen Ortsdurchfahrten rechnerisch nur 40 Personen von der Lärmbelastung betroffen sind, von der entlastet werden soll. Auch die Befürchtung, dass es in den Nachtstunden zu einem nennenswerten, ggf. zu berücksichtigenden Ausweichverkehr kommen könnte, liegt mit Blick auf die ersichtliche Geringfügigkeit der von der Maßnahme verursachten Zeitverzögerung fern. Die ermittelte Entlastungswirkung der festgelegten Geschwindigkeitsbegrenzung ist überdies mit einer prognostizierten Absenkung der Lärmbelastung im Pegelbereich zwischen 55 und 60 dB(A) um 85 % so groß, dass sie die Anordnung angemessen erscheinen lässt. Unerheblich ist es demgegenüber, ob der Beklagte die Verkehrsbedeutung der L 201 unter Berücksichtigung der Zahl der Lärmbetroffenen anders gewichtet haben würde als dies die Klägerin in ihrer Lärmaktionsplanung im vertretbaren Rahmen abwägungsfehlerfrei getan hat. Anders als der Beklagte anzunehmen scheint, liegt kein Gleichheitsverstoß darin, dass im vorliegenden Fall Schutzmaßnahmen eingeleitet werden, die aus straßenverkehrsrechtlichen Gründen von ihm selbst hier (noch) nicht getroffen würden. Denn maßgeblicher Differenzierungsgrund ist eben der rechtmäßige Lärmaktionsplan.

b) Die Klägerin wird durch die rechtswidrige Versagung der Anordnung der von ihr festgelegten Lärminderungsmaßnahme in eigenen Rechten verletzt. Dabei ist zwar die eine subjektive Rechtsstellung der Gemeinden vermittelnde Norm des § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO hier nicht anwendbar (nachfolgend aa) und ist nicht sicher, ob der die Bindungswirkung begründenden Regelung in § 47d Abs. 6 i. V. m. § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG - auch unter Berücksichtigung der unionsrechtlichen Vorgaben - ein Schutznormcharakter zugunsten der Klägerin zukommt (nachfolgend bb). Die Verweigerung der Umsetzung der Festlegungen des Lärmaktionsplans verletzt die Klägerin jedenfalls in ihrer als kommunale Selbstverwaltungsaufgabe durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 71 Abs. 1 Satz 1 und 2 LV geschützten Planungshoheit.

aa) Ein subjektives Recht der Klägerin auf Umsetzung ihrer Lärmaktionsplanung ergibt sich vorliegend nicht aus § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO. Die Vorschrift dient zwar neben staatlichen Interessen den zum Selbstverwaltungsbereich gehörenden Planungs- und Entwicklungsbelangen der Gemeinden (vgl. BVerwG, Urteil vom 20.04.1994 - 11 C 17.93 - BVerwGE 95, 333). Sie ist auf eine reine Lärmaktionsplanung aber nicht anwendbar, weil es sich hierbei nicht um ein städtebauliches Instrument handelt. Sie dient der Bewältigung von durch Umgebungslärm verursachten Konflikten und hat damit keinen unmittelbar bodenordnungsrechtlichen Bezug. Ein - hinreichend konkretisiertes - städtebauliches Verkehrskonzept, aus dem sich ergibt, welche verkehrlichen Maßnahmen in einem bestimmten räumlichen Bereich gerade aus Gründen der geordneten städtebaulichen Entwicklung für erforderlich oder zweckmäßig gehalten werden und welche Gesichtspunkte der planerischen Abwägung insoweit zugrunde lagen (vgl. BVerwG, Urteil vom 20.04.1994 a. a. O.), hat die Klägerin bislang nicht erstellt.

bb) Isoliert betrachtet bezweckt die Bindungswirkung gemäß § 47d Abs. 6 i. V. m. § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG ebenso wenig - auch - den Schutz der Gemeinde als gemäß § 47e Abs. 1 BImSchG grundsätzlich zuständigem Plangeber. Dies ergibt sich aus der gesetzlichen Zuständigkeitszuweisung in § 47e BImSchG, die sich an die Gemeinde als Behörde richtet und nicht nur eine Sonderzuständigkeit des Eisenbahn-Bundesamtes enthält (§ 47e Abs. 3 BImSchG), sondern auch eine anderweitige Zuständigkeitszuweisung durch Landesrecht erlaubt (§ 47e Abs. 1 Alt. 2 BImSchG). Auch der unionsrechtliche Effektivitätsgrundsatz (Art. 4 Abs. 3 EUV) dürfte nicht ohne Weiteres die Annahme einer subjektiven Rechtsstellung der planenden Gemeinde verlangen. Denn die Umgebungslärmrichtlinie benennt nicht etwa die Gemeinden als diejenigen staatlichen Organe, die zur Aufstellung von Lärmaktionsplänen berufen sind und - im Hinblick darauf - aus ihren Festsetzungen Rechte herleiten können. Sie beschränkt sich vielmehr darauf, den nach nationalem Recht zuständigen Behörden Kompetenzen zuzuweisen und insoweit Handlungspflichten zu formulieren (vgl. BVerwG, Urteil vom 12.11.2014 - 4 C 34/13 - BVerwGE 150, 294, Rn. 25; Urteil vom 18.12.2014 - 4 C 35.13 - NVwZ 2015, 656, Rn. 59). Für die Effektivität der Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie dürfte daher - mit

Blick auf die unterschiedlichen Zuständigkeiten für die Planaufstellung und die Planumsetzung - unter Berücksichtigung der Gesetzesbindung der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG) vielmehr die durch § 47d Abs. 6 i. V. m. § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG vermittelte Bindung der Fachbehörden an die Lärmaktionsplanung genügen. Zu berücksichtigen ist dabei allerdings, dass nach geltender Rechtslage auch lärm betroffene Bürger (vgl. BVerwG, Urteil vom 12.11.2014 a. a. O. Rn. 22; HessVGH, Urteil vom 26.10.2017 - 9 C 873/15.T - DVBl 2018, 191; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 06.04.2017 - 11 N 16.13 - juris Rn. 12) und Umweltverbände (vgl. hierzu BVerwG, Urteile vom 12.11.2014 und vom 18.12.2014, jew. a. a. O.) die Umsetzung von Lärmaktionsplänen mangels Klagebefugnis nicht gerichtlich geltend machen können. Ob dies schon ausreicht, die Bindungswirkung unionsrechtlich hinreichend „aufzuladen“, um eine An-spruchsposition der Klägerin zu begründen, kann aber hier offenbleiben.

cc) Denn die Klägerin wird durch die verweigerte Umsetzung ihrer Lärmaktionsplanung jedenfalls in ihrem Recht auf kommunale Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 71 Abs. 1 Satz 1 und 2 LV) verletzt. Die Lärmminde-rungsplanung ist dem verfassungsrechtlich geschützten Bereich der kommunalen Planungshoheit zuzurechnen (vgl. NdsOVG, Beschluss vom 10.01.2014 - 12 LA 68/13 - NordÖR 2015, 35 = juris Rn. 9; Kupfer, NVwZ 2012, 784, 790; Hansmann/Cancik in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Band III, 85. Ergl., § 47e Rn. 3; Scheidler/Tegeder in Feldhaus, BImSchG, 200. Ergl., § 47e Rn. 8; Schulze-Fielitz in Führ, GK-BImSchG, 2016, vor §§ 47a - 47f Rn. 19; Stettner in Ule/Laubinger/Repkewitz, BImSchG, 218. Ergl., vor §§ 47a - 47f Rn. B9; of-fengelassen bei Berkemann, Der Lärmaktionsplan, S. 61 ff.). Die Klägerin hat deswegen im Rahmen der Bindungswirkung gemäß § 47d Abs. 6 i. V. m. § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG einen subjektiven Umsetzungsanspruch. Dem steht nicht entgegen, dass straßenverkehrsrechtliche Regelungen übergeordneter staatlicher Behörden im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden als örtliche Straßenverkehrsbehörde (§ 2 Abs. 1, § 3 StVO-ZustG) oder als untere Straßenverkehrsbehörde (§ 1 StVO-ZustG i. V. m. § 15 Abs. 1 LVG) keine Rechtspositionen im Selbstverwaltungsbereich tangieren (vgl. BVerwG, Urteil vom 20.04.1994 - 11 C 17.93 - BVerwGE 95, 333 = juris Rn. 13 m. w. N. sowie hie-

rauf hinweisend Berkemann, NuR 2012, 517, 529). Denn die Tätigkeit der Gemeinden als staatliche Straßenverkehrsbehörde erfolgt im übertragenen staatlichen Wirkungskreis - bzw. im monistischen Modell als gemeindliche Pflichtaufgabe nach Weisung - und ist insoweit mit der Lärmaktionsplanung nicht vergleichbar. Im Übrigen ist die Annahme eines Selbstverwaltungscharakters bei straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen auch sonst nicht generell ausgeschlossen, wie die Annahme eines Schutzcharakters des § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO zugunsten der planenden Gemeinde bei örtlichen Verkehrsplanungen zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung zeigt (vgl. vorstehend aa).

Anders als die Tätigkeit der Straßenverkehrsbehörde betrifft die Lärmaktionsplanung den eigenen Wirkungskreis der Gemeinden (weisungsfreie Aufgabe). Denn es handelt sich bei der Bewältigung des Umgebungslärms ungeachtet der Zuständigkeitszuweisung in § 47e Abs. 1 BImSchG um eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft, die dem Gewährleistungsbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie zuzuordnen ist. Sie betrifft Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln und in einem spezifischen Bezug zu ihr stehen, die also den Gemeindegewohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde berühren (vgl. grundlegend BVerfG, Beschluss vom 23.11.1988 - 2 BvR 1619/83 u. a. [Rastede] - BVerfGE 79, 127; Nierhaus/Engels in Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 28 Rn. 46 f. m. w. N.). Die Lärmaktionsplanung beruht nämlich auf einer gesamthaften Betrachtung aller relevanten, gerade vor Ort wirkenden Geräuschquellen nicht nur aus dem Straßenverkehr (vgl. § 47d Abs. 1 Satz 3 BImSchG sowie Cancik a. a. O. § 47d Rn. 25; Jarass, BImSchG, 12. Aufl., § 47d Rn. 7; Kupfer, NVwZ 2012, 785 f.), die sie als insgesamt örtlich wahrnehmbaren und das Leben in der örtlichen Gemeinschaft spezifisch beeinträchtigenden Umgebungslärm zu bewältigen sucht (ähnlich Röckinghausen, I + E 2014, 230, 234). Es ist daher unerheblich, ob der an Hauptverkehrsstraßen entstehende Straßenlärm überwiegend durch den Durchgangsverkehr verursacht wird. Vielmehr kommt es auf die Wirkung des insgesamt bestehenden Umgebungslärms vor Ort an, der die örtliche Gemein-

schaft unzweifelhaft in spezifischer Weise betrifft und das Leben vor Ort beeinträchtigt. Eine Aufgabe muss außerdem nicht hinsichtlich aller ihrer Teilaspekte eine örtliche Angelegenheit darstellen, sondern es genügt, dass sie jedenfalls teilweise als eine solche der örtlichen Gemeinschaft anzusehen ist, auch wenn sie daneben überörtliche Bezüge haben mag. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass sich weder die örtlichen Bezüge einer Aufgabe und deren Gewicht an scharf konturierten Merkmalen messen lassen noch die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft einen ein für alle Mal feststehenden Aufgabenkreis bilden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18.05.2004 - 2 BvR 2374/99 - BVerfGE 110, 370, 401).

Im demnach hier betroffenen Selbstverwaltungsbereich besteht eine Allzuständigkeit der Gemeinden, die über das fundamentale und originäre Recht verfügen, sich ohne besonderen Kompetenztitel aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft anzunehmen, die nicht durch Gesetz bereits anderen Trägern der öffentlichen Verwaltung zugewiesen sind (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23.11.1988 a. a. O.; Niehaus/Engels a. a. O. Rn. 48, 64 ff.). Da sich die Gemeinden mithin auch ohne gesetzliche Kompetenzzuweisung der Bewältigung des örtlichen Umgebungslärms annehmen könnten, kommt es insoweit weder auf den Inhalt der Zuständigkeitsregelung des § 47e BImSchG noch auf die dort vorgesehene Möglichkeit einer anderweitigen Aufgabenübertragung durch Landesrecht oder die Sonderzuständigkeit des Eisenbahnbundesamtes (§ 47e Abs. 4 Satz 1 BImSchG) an. Alternative gesetzliche Zuständigkeitsbestimmungen stellen gesetzliche Schrankenbestimmungen im Rahmen des Gesetzesvorbehalts des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG (Art. 71 Abs. 1 Satz 2 LV) dar, die sich wiederum an den verfassungsrechtlichen Maßstäben zum Kernbereichsschutz und zum Übermaßverbot messen lassen müssen (vgl. hierzu BVerfG, Beschluss vom 19.11.2004 - 2 BvL 2/13 [Schulnetzplanung] - BVerfGE 138, 1). Für die Zuordnung zum Selbstverwaltungsbereich ist es schließlich unerheblich, dass dem Lärmaktionsplan keine unmittelbare Außenwirkung zukommt (vgl. hierzu Senatsurteil vom 25.07.2016 - 10 S 1632/14 - DVBl 2016, 1332 = juris Rn. 25 m. w. N.), sondern seine Außenwirksamkeit erst durch die Umsetzung der - insoweit im Verhältnis zur planenden Gemeinde gebundenen - Fachbehörde vermittelt wird.

II. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Revision war zuzulassen, weil die Fragen der Bindungswirkung der Lärmaktionsplanung für die Fachbehörden und ihrer Reichweite sowie einer hiermit verbundenen Anspruchsposition der Gemeinden, die bislang höchstrichterlich nicht geklärt sind, über den entschiedenen Fall hinaus grundsätzlich bedeutsam sind (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO).

Rechtsmittelbelehrung

Gegen das Urteil steht den Beteiligten die Revision an das Bundesverwaltungsgericht zu.

Die Revision ist bei dem Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Schubertstraße 11, 68165 Mannheim innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils einzulegen. Die Revisionsfrist ist auch gewahrt, wenn die Revision innerhalb der Frist bei dem Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig eingelegt wird.

Die Revision muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Revision ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig einzureichen.

Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten, die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben.

Für das Revisionsverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte

tigte sind nur Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaats der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, die die Befähigung zum Richteramt besitzen, zugelassen. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Vor dem Bundesverwaltungsgericht sind auch die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 VwGO bezeichneten Organisationen einschließlich der von ihnen gebildeten juristischen Personen gemäß § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 7 VwGO als Bevollmächtigte zugelassen, jedoch nur in Angelegenheiten, die Rechtsverhältnisse im Sinne des § 52 Nr. 4 VwGO betreffen, in Personalvertretungsangelegenheiten und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen, einschließlich Prüfungsangelegenheiten. Die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Bevollmächtigten müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln. Ein Beteiligter, der nach Maßgabe des § 67 Abs. 4 Satz 3, 5 und 7 VwGO zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.



Beschluss vom 27. August 2018

Der Streitwert des Berufungsverfahrens wird gemäß § 63 Abs. 2 Satz 1, § 47 Abs. 1 Satz 1 sowie § 52 Abs. 2 GKG auf 5.000,-- EUR festgesetzt.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar.

