

Wolfram Sedlak
Rechtsanwalt Umweltrecht

RA Wolfram Sedlak, Escher Str. 18-20, 53501 Grafschaft

Planungsbüro Richter-Richard
Südstr. 52
52064 Aachen

Rechtsanwaltsbüro
Wolfram Sedlak
Schloß Vettelhoven
Escher Str. 18-20
53501 Grafschaft
Tel.: 02641/ 8903156
Fax: 0221/ 8903157
SteuerNr.: 215/5160/1269
Email: wolfram-sedlak-rechtsanwaltsbuero@gmx.de
Internet: wolfram-sedlak-rechtsanwaltsbuero.de

22. August 2018
Az: 63/18

Juristische Prüfungen zu dem LAP Hennigsdorf, 3. Runde

Sehr geehrter Herr Richard,

anliegend nehme ich zu folgenden aufgeworfenen Fragen im Rahmen der LAP Hennigsdorf, 3. Stufe, Stellung:

I.) Ist die Stellungnahme des Landkreises Oberhavel vom 6.7.18 zu Pkt. 6 juristisch haltbar?

II.) Ist die Auskunft des Landesamtes für Umwelt und des MIUL, dass ein Einvernehmen mit den Straßenverkehrsbehörden zur Wirksamkeit der im LAP angeordneten, verkehrsbeschränkenden Maßnahmen herzustellen sei, rechtmäßig?

Zu I.): Ist die Stellungnahme des Landkreises Oberhavel vom 6.7.18 zu Pkt. 6 juristisch haltbar?

1.) Die Rechtsnatur des Lärmaktionsplanes nach § 47d BImSchG ist nach wie vor streitig. Sie reichen von einer klassischen Einstufung als nur verwaltungsintern bindende Verwaltungsvorschrift (so der LK) bis zu einer Rechtsnorm, konkret Verordnung (vgl. u.a. VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 25.7.2016 – Az: 10 S 1632/14, juris Rz. 25, Landmann/Rohmer UmweltR-Kommentar/Cancik, 85. EL Dezember 2017, BImSchG § 47d Rn. 27 a m.w.Nw.: Repkewitz, VBIBW 2006, 409 (416); „Rechtsnorm eigener Art“ bei: Heitsch, in: Kotulla, BImSchG, § 47 d Rdnr. 51; abgelehnt von Scheidler/Tegeder, in: Feldhaus, BImSchG, § 47 d

Rdnr. 64; *Engel*, Aktuelle Rechtsfragen der Lärmaktionsplanung, S. 95 (119 ff.: „rechtsnorm-ähnlicher Charakter“)). Wird an der Einstufung als Verwaltungsvorschrift festgehalten, wird diese i.d.R. als qualifizierte, also mit (Teil-)Außenwirksamkeit versehene Verwaltungsvorschrift definiert (*Jarass*, BImSchG, § 47 Rdnr. 47; zur Diskussion vgl. *Cancik*, WiVerw 2012, 210 (222); zur Parallele bei der Luftqualitätsplanung § 47 Rdnrn. 29 ff.).

Hierüber könnten seitenlange Ausführungen erstellt werden. Praktisch entscheidend ist aber weniger die abstrakte Bestimmung der Rechtsnatur des LAP, als die Frage nach seinen konkreten Bindungswirkungen.

Hierzu wurde umfassend in dem UBA-Gutachten "Lärm und Klimaschutz durch Tempo 30: Stärkung der Entscheidungskompetenzen der Kommunen", UBA Texte 30/2016 sowie in dem Rechtsgutachten Prof. Dr. Jörg Berkemann „Zur Frage des rechtlichen Rahmens eines Lärmaktionsplanes (vgl. § 47d BImSchG), seiner verfahrensmäßigen Aufstellung, der festgelegten Maßnahmen und seiner Umsetzung unter Beachtung des unionsrechtlichen Richtlinienrechtes“, Hamburg/Berlin 2015, Stellung genommen. Vgl. ebenso Landmann/Rohmer UmweltR-Kommentar/Cancik, 85. EL Dezember 2017, BImSchG § 47d Rn. 28ff m.w.Nw..

Fazit: Bei Vorliegen einer umfassenden Ermessens- und Verhältnismäßigkeitsprüfung des § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO durch den LAP entsteht eine Rechtsfolgenverweisung. Der Straßenverkehrsbehörde steht keine eigene Entschließungskompetenz mehr zu.

§ 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG sieht im Unterschied zu § 47 Abs. 4 Satz 2 BImSchG (Luftreinhalteplanung) keine Zustimmungsvorbehalte anderer Behörden vor. Das kann auch nicht durch Verwaltungsvorschriften modifiziert werden. „Ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften müssen den Rahmen der gesetzlichen Ermächtigung einhalten und dem Zweck der gesetzlichen Ermächtigung entsprechen.“¹ Die Straßenverkehrsbehörden besitzen insofern kein eigenes Entschließungsermessen oder abwehrende Entscheidungskompetenz. Sie sind rechtlich verpflichtet, den LAP umzusetzen² und sich richtlinienkonform nach der EU-RL zu verhalten.³ Die in den VwV zu § 45 StVO geregelten Zustimmungserfordernisse der obersten Landesbehörde „werden durch das Regelungssystem des § 47d Abs. 6 BImSchG i.V.m. § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG hinsichtlich der Umsetzung der im Lärmaktionsplan festgelegten Maßnahmen – ggf. verdrängend – „überlagert“. Es handelt sich um einen Rechtsfolgen- und nicht um einen Rechtsgrundverweis.⁴

Das wird auch durch die Entstehungsgeschichte der v.g. Regelungen belegt. Der Bundesrat hatte eine Einvernehmensregelung gefordert. Es wurde der Vermittlungsausschuß angerufen. Dessen Beschlussempfehlung vom 15.6.2005 (BTags-Drs. 15/5734) sah die geltende Fassung des § 47d vor. Dem stimmten Bundestag und Bundesrat sodann zu. Die Frage des Benehmens oder des Einvernehmens ist also bei der Gesetzesentstehung behandelt wurden.

In der Rechtsprechung wurde dieses Thema bei der Lärmaktionsplanung bisher nur am Rande thematisiert⁵, anders als bei der Luftreinhalteplanung. Hier gibt es zahlreiche Urteile,⁶

¹ so umfänglich Berkemann, a.a.O., S. 70ff m.w.Nw. sowie Seite 81ff m.w.Nw.

² Berkemann, a.a.O., Seite 82f

³ ausführlich Berkemann, a.a.O., S. 57ff (60); (81); sowie "Lärm und Klimaschutz durch Tempo 30: Stärkung der Entscheidungskompetenzen der Kommunen", UBA Texte 30/2016, S. 34ff m.w.Nw..

⁴ "Lärm und Klimaschutz durch Tempo 30: Stärkung der Entscheidungskompetenzen der Kommunen", UBA Texte 30/2016, S. 34f

⁵ Landmann/Rohmer UmweltR-Kommentar/Cancik, 85. EL Dezember 2017, BImSchG § 47d Rn. 28a m.w.Nw.

⁶ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 20. Oktober 2011 – OVG 1 B 4.10 –, Rn. 19, juris; OVG Münster, Beschluss vom 25. Januar 2011 – 8 A 2751/09 –, Rn. 83, juris; OVG Lüneburg, Urteil vom 12. Mai 2011 – 12 LC 143/09 –, Rn. 76, juris. Aus

die bei Vorliegen eines rechtmäßigen Luftreinhalteplanes den Straßenverkehrsbehörden keine Ermessensbefugnisse einräumen, sondern diese zu einer Umsetzung der in der Luftreinhalteplanung vorgesehenen Maßnahmen verpflichten. Hintergrund hierfür dürfte sein, dass der EuGH (Rs. C - 237/07) im Jahre 2008 dem Einzelnen bzgl. der Luftreinhalteplanung ein Klagerecht eingeräumt hat, obwohl bis dahin seitens der Behörden und des BVerwG die Auffassung vertreten worden war, es handle sich nur um verwaltungsinterne Regelungen, die Dritten keine Rechtsansprüche gewähren. In der Lärminderungsplanung gibt es bisher noch keine klärende vergleichbare EuGH-Entscheidung.

2.) Korrekt ist die Aussage des LK, dass für in dem LAP vorgesehenen verkehrsbeschränkenden Maßnahmen die Voraussetzungen des § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO vorliegen müssen.

Diese sollten, wie oben unter Ziff 1.) dargestellt, vollumfänglich bereits in dem LAP abgearbeitet werden, so dass die beschlossenen Maßnahmen rechtmäßig von den zuständigen Straßenverkehrsbehörden umgesetzt werden können. Andernfalls stünden ihnen wiederum eigene Ermessensbefugnisse zu.

Eine Ausarbeitung dieser abschließenden Prüfung bereits in dem LAP-Entwurf ist dazu nicht notwendig.

Art. 8 Abs.7 UmgLärmRL (RL 2002/49/EG) fordert lediglich, dass die Öffentlichkeit rechtzeitig und **effektiv** die Möglichkeit erhält, an der **Ausarbeitung** und der Überprüfung der Aktionspläne mitzuwirken.

Da durch die momentane Baustellensituation in Hennigsdorf vor Ablauf der Umsetzungsfrist des LAP keine verwertbaren Verkehrszählungen und darauf aufbauende Immissionsberechnungen möglich sind, schlage ich vor, in diesem nur die Absicht der verkehrsbeschränkenden Anordnungen zu formulieren und die entsprechenden Prüfungen dann vorzunehmen, wenn das notwendige Datenmaterial vorliegt. Der LAP müsste danach entsprechend ergänzt werden. Man könnte den LAP z.B. mit den bisher geplanten verkehrsbeschränkenden Maßnahmen beschließen unter der Bedingung, dass nach Abschluss der Bauarbeiten unter Zugrundelegung der dann erhobenen Verkehrsdaten die Prüfung der Ermessenserwägungen des § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 und des Abs. 1b Nr. 5 StVO durch die Stadt Hennigsdorf die Rechtmäßigkeit der Maßnahmen ergibt. In der Ergänzung würde dann dieses Ergebnis mitgeteilt und die zuständige Straßenverkehrsbehörde zur Umsetzung der Maßnahme aufgefordert werden.

3.) Unpräzise ist die Darstellung, dass die Voraussetzungen des § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO allein durch die LärmSchRL-StV 2007 konkretisiert werden.

Maßgeblich sind vielmehr die hierzu von der ständigen Rechtsprechung entwickelten Grundsätze, der die RiLi in einigen Punkten widerspricht:

a) Die **Lärmschutz-RL-StV vom 23.11.07** hat **keine Gesetzesqualität** und formuliert unter Ziff. 2.1, dass „insbesondere“ ab bestimmten Richtwerten straßenverkehrsrechtliche Lärmschutzmaßnahmen in Betracht zu ziehen sind. Es wird der Eindruck erweckt, nur ab Vorliegen

dieser Richtwerte seien verkehrsbeschränkende Maßnahmen zulässig.

Lediglich dem Wort „insbesondere“ ist es zu verdanken, dass die RiLi noch nicht juristisch gekippt wurde, denn danach sind vom Wortsinn her auch Maßnahmen bei niedrigeren Richtwerten möglich. Vgl. eingehend OVG Berlin vom 16.9.09 – Az: 1 N 71.09, insbes. Rz. 10: *„Eine umfassende Ermessensausübung ist deshalb auch dann geboten, wenn diese Werte nicht erreicht werden, aber jedenfalls die sog. fachplanungsrechtliche Zumutbarkeitsschwelle (= Orientierungswerte der 16. BImSchV - eigene Anmerkung, vgl. hierzu Rz. 8) überschritten wird.“* Ebenso bereits OVG Bremen Urteil v. 2.12.1997 Az 25 A 4997/96, juris Rz. 6 sowie VGH München vom 21.3.2012 – Az 11 B 10.1657, juris Rz 27 + 30 und Prof. Dr. Jörg Berkemann „Zur Frage des rechtlichen Rahmens eines Lärmaktionsplanes, seiner verfahrensmäßigen Aufstellung, der festgelegten Maßnahmen und seiner Umsetzung unter Beachtung des unionsrechtlichen Richtlinienrechtes“, Hamburg/Berlin 2015, S. 111.

b) Gesetzliche Lärmgrenzwerte an bestehenden Straßen (Lärmsanierung) sind in Deutschland bisher **nicht** erlassen worden. Die 16. BImSchV hat diesen Bereich aus Kostengründen bewusst ausgeklammert. Sie wurde 1990 von der Bundesregierung explizit nur für den Neubau oder die wesentliche Änderung von Straßen sowie Schienenwegen der Eisenbahn und Straßenbahnen verordnet. Gleichwohl hat die ständige Rechtsprechung auch für bestehende Straßen Kriterien entwickelt, um unzumutbare Lärmbelastungen ermitteln zu können. Dabei hat sie die Grenzwerte der **16. BImSchV** für die jeweiligen Gebiete nach § 2 Abs. 1 Nr. 1. bis 4. der 16. BImSchV als **Orientierungswerte** herangezogen.⁷

Für Allgemeine Wohngebiete (WA) sind dies: **59 dB(A) tags**
49 dB(A) nachts

Für Mischgebiete oder Dorfgebiete: **64 dB(A) tags**
54 dB(A) nachts

Begründet wird dies damit, dass die als Schutzkriterien für Anwohner beim Neubau oder einer wesentlichen Änderung von Verkehrswegen beschlossenen Grenzwerte ebenso auf bestehende Straßen angewendet werden müssen, **denn hier sind die Beeinträchtigungen gesundheitlich nicht anders zu beurteilen. Die Immissionsgrenzwerte der 16. BImSchV bringen ganz allgemein die Wertung des Normgebers zum Ausdruck, von welcher Schwelle an eine nicht mehr hinzunehmende Beeinträchtigung der jeweiligen Gebietsfunktion, zumindest auch dem Wohnen zu dienen, anzunehmen ist.**

Somit setzt die Pflicht der Straßenverkehrsbehörde zu einer Ermessensausübung bei Erreichen der Werte der 16. BImSchV ein, während bei Überschreitung der Richtwerte der Lärm-

7. vergl.: VG Berlin vom 19.6.1995 - VG 11 A 568.93 (in Ule/Laubinger, BImSchG-Kommentar, Teil III, Rechtsprechung, § 40 Nr. 9, Seite 4 - 6 (auch NVwZ RR 1996, 257); VG Frankfurt vom 9.12.1998 - VG 15 E 851/97 (3), Seite 12 u. 13 der Urteilsgründe; VG Berlin vom 5.11.98 - VG 27 A 313/94, Seite 12 - 14 der Urteilsgründe; OVG Münster v. 21.1.03 – Az 8 A 4230/01, Seite 14ff der Urteilsgründe, OVG Münster v. 1.5.05 – Az 8 A 2350/04, Seite 18 der Urteilsgründe; sowie Götz Frank, Verkehrsberuhigung und Verkehrsrecht, 1. Aufl., Baden-Baden 1992, Seite 32 und ausdrücklich BVerwG vom 22.12.1993 - NZV 1994, 244; VGH Kassel vom 7.3.1989 - NJW 1989, 2767; Bay.VGH, Urteil vom 13. Mai 1997 - 8 B 96.3508, BayVBl 1999, 118; Bay.VGH, Beschluß vom 26.11.1998 - Az 11 B 95/2934 - VRS Bd. 96/99, Ziff. 174, S. 477; Bay.VGH, Urteil vom 18. Februar 2002 - 11 B 00.1769 -, BayVBl 2003, 80; Bay.VGH vom 21.3.2012 – Az 11 B 10.1657, juris Rz 28; Hess. VGH – Urteil v. 19.2.14 – Az: 2 A 1465/13, Leitsatz 2. sowie juris Rz. 17; VG München, U.v. 27.5.2014-Az: M 23 K 14.1141; Bayer. VGH - Beschluß vom 27.2.2015 - Az: 11 ZB 14.309, juris Rz 18; VG München, U.v. 19.1.2016 - Az: M 23 K 14.1931 u. M 23 K 14.2596)

schutzRiLi StV 2007⁸ **sich das Ermessen der Behörde bereits zu einer Pflicht zum Einschreiten verdichten kann.**⁹

Diese Formulierungen finden sich jedoch nicht in der RiLi.

In Fußnote 9 der LärmschutzRiLi StV 2007 heißt es sogar bzgl. der Gültigkeit der Richtwerte: „Das BImSchG mit der Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV) und deren Immissionsgrenzwerten sowie die Regelungen zur Umsetzung der EU-Umgebungslärmrichtlinie haben hier keine Bedeutung.“ **Diese Aussage ist ein klarer Verstoß gegen die v.g. ständige Rechtsprechung und damit als rechtswidrig zu bezeichnen.**¹⁰

c) Weiterhin ist die Regelung der Ziff. 2.3 der Lärmschutz-RL-StV vom 23.11.07 rechtlich fehlerhaft, da ganz allgemein eine **Pegelminderung von mindestens 3 dB(A) gefordert wird.**

aa) Nach der ständigen Rechtsprechung ist **bei Überschreitung der gesundheitsgefährdenden Schwelle aber jede auch noch so geringe Erhöhung bzw. Minderung relevant.**

Leider gibt es hierzu bisher keine hinreichend gesicherten wissenschaftlichen Erkenntnisse, nach der die Rechtsprechung hätte urteilen können.¹¹ Sie muss sich nach wie vor mit Einzel-

⁸ oder früher der vorläufigen Richtlinien für straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm (RLS 81) vom 6. November 1981

⁹ vgl. VG Berlin vom 19.6.1995 – Az: 11 A 568/93 - S.7 und vom 15.3.96 – Az: 11 A 183/95, S.8; Bay.VGH, Urteil vom 18. Februar 2002 - 11 B 00.1769 -, BayVBl 2003, 80; OVG Münster v. 21.1.03 – Az: 8 A 4230/01, Seite 15 der Urteilsgründe; VG Düsseldorf v. 7.4.05 bzgl. der A 44 – Az: 6 K 6832/03 – sowie VG Düsseldorf v. 26.3.2009 bzgl. der A 44 – Az 6 K 5454/06; OVG Berlin v. 16.9.09 – Az: 1 N 71.09; zuletzt VGH München v. 21.3.2012 – Az 11 B 10.1657, juris Rz 30

¹⁰ "Lärm und Klimaschutz durch Tempo 30: Stärkung der Entscheidungskompetenzen der Kommunen", UBA Texte 30/2016, S. 54; vgl. auch Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages – Sachstand Verkehrslärmschutz an Bestandsstraßen: <https://www.bundestag.de/blob/416956/c67056c8307b3b9a3aa7fa44614fd6f8/wd-7-021-16-pdf-data.pdf>

¹¹ vgl. exemplarisch VGH Baden-Württemberg, U.v. 4.11.2014 – Az: 10 S 1663/11 juris Rz 41: „Wann Gesundheitsgefahren durch Lärm zu erwarten sind, lässt sich allerdings nicht abstrakt-generell feststellen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts können die durch die Grundrechtsordnung zum Schutze der Gesundheit und des Eigentums gezogenen Grenzen jedoch situationsbedingt unter Berücksichtigung der jeweiligen Umstände des Einzelfalls bei Lärmwerten von mehr als **70 dB (A) tags und 60 dB (A) nachts** überschritten sein (vgl. BVerwG, Urteil vom 23.04.1997 - 11 A 17/96 - juris; Urteil vom 20.05.1998 - 11 C 3/97 - juris; Beschluss vom 26.01.2000 - 4 VR 19/99 - juris mit Nachweisen zur Rspr. des BGH; Urteil vom 10.11.2004 - 9 A 67/03 - juris; Beschluss vom 30.07.2013 - 7 B 40/12 - juris)., ob diese in der höchst-richterlichen Rechtsprechung zum Fachplanungsrecht für Lärmbelastungen durch Verkehrswege entwickelte verfassungsrechtliche Zumutbarkeitsschwelle von 70 dB(A) tags und 60 dB(A) nachts, oberhalb derer der Staat regelmäßig zur Abwehr einer Gesundheitsgefährdung nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG sowie eines unzumutbaren Eingriffs in das Eigentum nach Art. 14 Abs. 1 GG verpflichtet ist,, Nach den vorliegenden Publikationen zur Lärmwirkungsforschung spricht vieles dafür, dass bereits eine mittlere Lärmbelastung oberhalb eines Schwellenwerts von **60 bis 65 dB(A) tags** zu physiologischen Lärmwirkungen in Form einer Aktivierung der vegetativen Funktionen des Körpers führt, wodurch auf Dauer etwa das Risiko von Herz-Kreislauf-Erkrankungen und Bluthochdruck signifikant steigt (vgl. zum Ganzen etwa: Interdisziplinärer Arbeitskreis für Lärmwirkungsfragen beim Umweltbundesamt, Belästigung durch Lärm: Psychische und körperliche Reaktionen, Zeitschrift für Lärmbekämpfung 37 (1990), 1; Umweltbundesamt, Stressreaktionen und Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Stand 11.05.2012, www.umweltbundesamt.de/themen/verkehrlaerm/laermwirkung/stressreaktionen; Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau- und Reaktorsicherheit, Was ist Lärm? Stand 28.08.2014, www.bmub.bund.de/themen/luft-laerm-verkehr/laermwirkung/stressreaktionen; Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau- und Reaktorsicherheit, Lärmwirkung, Stand 01.04.2008, a.a.O.; Länderarbeitsgruppe Umweltbezogener Gesundheitsschutz - LAUG -, Leitfaden Wohnumfeld- und Freizeitlärm vom 25.06.2010 S. 21 ff, Tabelle 4; Bayerisches Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit, Lärm: Grundlagen, www.lgl.bayern.de/gesundheits/Arbeitsplatz_und_umwelt; Wolfgang Babisch, Quantifizierung des Einflusses von Lärm auf Lebensqualität und Gesundheit, Sonderdruck UMID, Umwelt und Mensch - Informationsdienst 2011, 28, 35; Kerstin Giering, Forschungsbericht Lärmwirkungen, Dosis-Wirkungsrelationen, Umweltbundesamt, Texte 13/2010, S. 121; Helmholtz Zentrum München, Deutsches Forschungszentrum für Gesundheit und Umwelt, FLUGS-Fachinformationsdienst Lärm, Stand 14.06.2007; jeweils m.w.N.). Vgl. ebenso die Quellen zum SRU und zur WHO in Berkemann, a.a.O., S. 25f; Berkemann spricht sich für eine Gesundheitsgefährdung ab **65 dB(A) tags** aus (a.a.O., S. 28); WHO Night Noise Guidelines for Europe in WHO, 2009 <http://www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/noise/publications/2009/night-noise-guidelines-for-europe> und WHO (Europe)/IRC (EU), Hrsg., Burden of disease from environmental noise. Quantification of healthy life years lost in Europe, Kopenhagen, 2011, S. 20ff.

fallprüfungen behelfen.¹²

Bisher wurden auf Verkehrslärm nur Schlafstörungen und sonstige Befindlichkeitsstörungen wie Nervosität und Streß, Unruhe, erhöhte Reizbarkeit, Konzentrationsstörungen, Kopfweh, verminderte Arbeitsfähigkeit, etc. (Götz Frank, Verkehrsberuhigung und Verkehrsrecht, Baden-Baden 1992, S. 29f), aber keine Krankheiten zurückgeführt. Epidemiologische Untersuchungen wie die Caerphilly/Speedwell - Verkehrslärmstudie (durchgeführt vom BGA im Auftrag des UBA) und die Berliner Verkehrslärmstudie (durchgeführt vom BGA) belegen jedoch, dass Anwohner, die einem Mittelungspegel von **mehr als 65 dB(A) tags** ausgesetzt sind, einem um 10 - 20 % erhöhten Herzinfarktrisiko unterliegen.

In einer neuen Meta-Analyse hat Babisch für den Bereich zwischen **52 und 77 dB(A) für jede Erhöhung des Straßenverkehrslärmpegels um 10 dB eine Steigerung des Risikos für Herz-Kreislauferkrankungen um 8%** nachweisen können und dabei **keine signifikante Heterogenität zwischen den individuellen Studienergebnissen** gefunden (s. „Discussion“, zweiter Absatz); er nimmt auch Bezug auf eine weitere, aktuelle große Meta-Analyse¹³, die für den Bereich zwischen 47 und 77 dB(A) pro 10 dB Lärmsteigerung eine Risiko-Erhöhung für Hochdruckerkrankungen von 7% ergeben hatte, was sich weitgehend mit den Ergebnissen der vorgenannten Studie Babischs deckt.

B e w e i s : Babisch W., Updated exposure-response relationship between road traffic noise and coronary heart diseases: A meta-analysis. Noise Health 2014;16:1-9.
W.Babisch und H. Ising, Zur Rolle der Umweltepidemiologie in der Lärmwirkungsforschung, Verkehrslärm als Risikofaktor für Herzinfarkt, Bundesgesundheitsblatt 3, 92, S.130 ff und dieselben, Epidemiologische Studien zum Zusammenhang zwischen Verkehrslärm und Herzinfarkt, Bundesgesundheitsblatt 1, 92, S. 3 ff; Ising, Gesundheitsrisiken durch Lärm, Bundesgesundheitsministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, 1998, S.35ff. Dr. W. Babisch und Prof. H. Ising vom BGA, Corrensplatz 1, 14195 Berlin werden insbesondere als Gutachter empfohlen.

Die Autoren bringen es auf den Punkt (Abstract, letzter Satz)¹⁴: **„Road traffic noise is a significant risk factor for cardiovascular diseases“**. Diese Aussage ist eindeutig: Es gibt keine vernünftig begründbaren Zweifel mehr an der Evidenz der Ergebnisse, und die Folgen können eindeutig quantifiziert werden (Conclusion): **„The exposure-response relationship can be used for a quantitative environmental burden of disease assessment ...“**

Es wurde eine vermehrte Ausschüttung von **Adrenalin, Noradrenalin** und **Cortisol** nachgewiesen. „Diese Hormone haben vielfältige und komplexe Wirkungen und beeinflussen z.B. das Herz-Kreislauf-System, den Stoffwechsel und die Blutfette. So wirkt Adrenalin vor allem auf das Herz, während Noradrenalin vor allem den peripheren Gefäßwiderstand steigert und so den arteriellen Blutdruck erhöht. Cortisol hat in der Leber substanzaufbauende (anabole) Wirkung, in anderen Organen substanzabbauende (katabole) Wirkung. Die Folgen langfristiger Cortisolwerte oberhalb des Normwertes sind u.a. **Cholesterinerhöhungen, Arteriosklerose** und **Beeinträchtigung des Immunsystems**.“ (Sondergutachten „Umwelt und Gesundheit“ des Sachverständigenrates für Umweltfragen, August 1999, Teilziffer 397 ff (412)).

¹² vgl. Ulrich Storost, Rechtliche Aspekte einer Gesamtlärbewertung, Vortrag ALD-Veranstaltung, Gesamtlärm, 22.9.2014 Berlin

¹³ van Kempen E, Babisch W. The quantitative relationship between road traffic noise and hypertension: A meta-analysis. J Hypertens 2012;30:1075-86.

¹⁴ Babisch W., Updated exposure-response relationship between road traffic noise and coronary heart diseases: A meta-analysis. Noise Health 2014;16:1-9.

Weiterhin wurden in zahlreichen Arbeiten Änderungen von **Stoffwechselreaktionen** untersucht. Diese berichten von Veränderungen der Werte für Glukose, Enzymen, Zunahme der Permeabilität der Zellmembran und Magnesium-Abnahme im Blut, können aber bis jetzt noch kein gesichertes wissenschaftliches Bild über lärmbedingte Stoffwechselreaktionen nachweisen (Sachverständigenrat für Umweltfragen 1999, a.a.O., Tz. 413).

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass **Lärm ab einem Dauerschallpegel von nachts zwischen 55 - 60 dB(A) als gesundheitsschädigend bzw. gesundheitsgefährdend eingestuft wird** (vergl. hierzu zusammenfassend das Sondergutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen „Umwelt und Gesundheit“, Stuttgart, Dez. 1999, Seite 174, Tz. 434 und Seite 177, Tz. 441, sowie Seite 184f, Tz 465 - 469).

Die WHO setzt den kritischen Belästigungsbereich auf 50 - 55 dB(A), den gesundheitsgefährdenden Bereich von 61 - 65 dB(A) tags an.¹⁵

In den WHO Night Noise Guidelines for Europe wird für den Nachtbereich ein Richtwert von nur 40 dB(A) vorgeschlagen.¹⁶

bb) In Betracht kommt aber auch die Überschreitung von **Innenraummaximalpegeln**. Nach dem Urteil des BVerwG v. 12.4.2000 – Az: 11 A 18.98 ist die Schwelle der Gesundheitsgefährdung im Innenraum (=Wohnung) am Ohr einer schlafenden Person mit einem **Dauerschallpegel zwischen 30 – 35 dB(A) und Pegelspitzen von 40 dB(A)** zu bemessen. Dies ist inzwischen als gefestigte Rechtsprechung anzusehen.

cc) Ebenso wird in **§ 1 Abs. 2 Nr. 2, 2. Alt. der 16. BImSchV** unstreitig geregelt, dass ab Erreichen der **Tagwerte von 70 dB(A) bzw. 60 dB(A) nachts jede Erhöhung bzw. Minderung relevant wird und zwar unabhängig von der Vorbelastung bzw. Ortsüblichkeit!** Das BVerwG hat bereits 2011 geklärt, dass diese Maßstäbe auch auf verkehrsbeschränkende Maßnahmen anzuwenden sind.¹⁷ Das 3 dB(A) bzw. 2,1 dB(A)¹⁸ – Kriterium unabhängig davon zu postulieren, ist damit rechtswidrig.

dd) Es widerspricht weiterhin den Erkenntnissen der Lärmwirkungsforschung. Je nach Frequenzgang sind bereits Pegeländerungen ab 1 dB(A) wahrnehmbar.¹⁹ Eine Wahrnehmbarkeitsgrenze von 3 dB(A) kann nur bei Pegelabsenkungen im Labor bei einem gleichmäßigen Ton festgestellt werden. Im Straßenverkehr herrschen jedoch sehr unterschiedliche Lärmpegel, v.a. die Pegelspitzen und die tieffrequenten Geräusche werden als besonders lästig empfunden.

d) Hinsichtlich des Erfordernisses einer besonderen Gefahrenlage nach **§ 45 Abs. 9 StVO** ist eindeutig von der Rechtsprechung geklärt, dass diese **bei Erreichen der Orientierungswerte der 16. BImSchV in der Regel gegeben ist**, konkret in einem Allgemeinen Wohngebiet (WA) bereits **ab 59 dB(A) tags und 49 dB(A) nachts!** Es brauchen deshalb dann keine wei-

¹⁵ WHO (Europe)/IRC (EU), (Hrsg.), Burden of disease from environmental noise. Quantification of healthy life years lost in Europe. Kopenhagen, WHO Regional Office for Europe, 2011. Die Studie enthält eine Referenzmethodik zur allgemeinen Bewertung der Auswirkungen von Umgebungslärm auf die einschlägigen Gesundheitsendpunkte, nicht nur die Belästigung.

¹⁶ <http://www.euro.who.int/de/health-topics/environment-and-health/noise/publications/2009/night-noise-guidelines-for-europe>

¹⁷ BVerwG-U.v. 15.12.11 – Az: 3 C 40/10, juris Rz 11

¹⁸ nach Anlage 1 zu § 3 der 16. BImSchV sind auch die Differenzwerte aufzurunden, d.h. 2,1 dB(A) werden zu 3 dB(A)

¹⁹ vgl. hierzu bereits J.Ortscheid, H. Wende, Umweltbundesamt Berlin, „Sind 3 dB wahrnehmbar?“, ZfL(Zeitschrift für Lärmbekämpfung) 2004, 80ff. „reine Setzung bzw. Konvention“ (a.a.O., S. 84).

teren besonderen Gefahrenmomente dargelegt werden.

aa) Vgl. hierzu exemplarisch Bayer. VGH - Beschluss vom 27.2.2015 - Az: 11 ZB 14.309, juris Rz 18 m.w.Nw.:

„Nach § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO können die Straßenverkehrsbehörden die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen beschränken. Diese Befugnis wird durch § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO hinsichtlich Beschränkungen des fließenden Verkehrs dahin modifiziert, dass Voraussetzung hierfür eine besondere örtliche Gefahrenlage ist, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der Wohnbevölkerung durch Lärm und Abgase erheblich übersteigt. **Diese Voraussetzung ist nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. U.v. 4.6.1986 – 7 C 76/84 – BVerwGE 74, 234) und des Senats (U.v. 21.3.2012 – 11 B 10.1657 – juris) dann erfüllt, wenn Lärm oder Abgase Beeinträchtigungen mit sich bringen, die jenseits dessen liegen, was unter Berücksichtigung der Belange des Verkehrs im konkreten Fall als ortsüblich hingenommen werden muss und damit zugemutet werden kann.** Die Grenze der Zumutbarkeit in diesem Sinne wird nach allgemeiner Auffassung durch keinen bestimmten Schallpegel bestimmt (vgl. BVerwG, U.v. 22.12.1993 – 11 C 45/92; BayVGH, U.v. 21.3.2012 a.a.O.). Es liegen auch keine auf Rechtsetzung beruhenden Grenzwerte für eine Lärmbelastung vor, die unmittelbar Anwendung finden können. **Für die Beurteilung der Frage, wann die Zumutbarkeit einer Lärmbelastung im Zusammenhang mit dem Eingreifen der Ermächtigungsgrundlage nach § 45 Abs. 9 Satz 2 i. V. m. Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO überschritten wird, können jedoch die Immissionsgrenzwerte des § 2 Abs. 1 der Verkehrslärmschutzverordnung (16. Verordnung zum Bundes-Immissionsschutzgesetz – 16. BImSchV) als Orientierungspunkte herangezogen werden. Wenn diese Schwelle der Lärmbelastung überschritten ist, sind die tatbestandlichen Voraussetzungen für ein Tätigwerden der Straßenverkehrsbehörde erfüllt und die Behörde hat dann unter Gebrauch ihres Ermessens über Beschränkungen des fließenden Verkehrs zu entscheiden bzw. ist auf entsprechenden Antrag hin zu einer Ermessensentscheidung verpflichtet.“**

bb) Bayer. VGH - Beschluß vom 10.3.2015 - Az: 11 ZB 14.1910, juris Rz 8:

„Die Befugnis der Straßenverkehrsbehörden, die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen gemäß § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO zu beschränken, wird durch § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO dahin modifiziert, dass Voraussetzung für Beschränkungen des fließenden Verkehrs eine besondere örtliche Gefahrenlage ist, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der Wohnbevölkerung durch Lärm und Abgase erheblich übersteigt. Hierzu müssen Lärm oder Abgase Beeinträchtigungen mit sich bringen, die jenseits dessen liegen, was unter Berücksichtigung der Belange des Verkehrs im konkreten Fall als ortsüblich hingenommen werden muss und damit zugemutet werden kann. **Für die Beurteilung der Frage, wann die Zumutbarkeit einer Lärmbelastung überschritten wird, können die Immissionsgrenzwerte des § 2 Abs. 1 der Verkehrslärmschutzverordnung (16. Verordnung zum Bundes-Immissionsschutzgesetz – 16. BImSchV) als Orientierungspunkte herangezogen werden. Wenn diese Schwelle der Lärmbelastung überschritten ist, sind die tatbestandlichen Voraussetzungen für ein Tätigwerden der Straßenverkehrsbehörde erfüllt und die Behörde hat dann unter Gebrauch ihres Ermessens über Beschränkungen des fließenden Verkehrs zu entscheiden bzw. ist auf entsprechenden Antrag hin zu einer Ermessensentscheidung verpflichtet** (st. Rspr., zuletzt BayVGH, B.v. 27.2.2015 – 11 ZB 14.309 – juris Rn. 18 m.w.N.).“

cc) Ebenso Hess. VGH – Urteil v. 19.2.14 – Az: 2 A 1465/13, Leitsatz 6. sowie juris Rz. 17ff:

„Nach § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO können die Straßenverkehrsbehörden die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen beschränken. Diese Befugnis wird durch § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO hinsichtlich Beschränkungen des fließenden Verkehrs dahin modifiziert, dass Voraussetzung hier eine besondere örtliche Gefahrenlage ist, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der Wohnbevölkerung durch Lärm und Abgase erheblich übersteigt. Diese Voraussetzung ist nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (seit Urteil vom 4. Juni 1986 - 7 C 76.84 - BVerwGE 74, 234) dann erfüllt, wenn Lärm oder Abgase Beeinträchtigungen mit sich bringen, die jenseits dessen liegen, was unter Berücksichtigung der Belange des Verkehrs im konkreten Fall als ortsüblich hingenommen und damit zugemutet werden muss.

Die Grenze der Zumutbarkeit in diesem Sinne wird jedoch nach allgemeiner Auffassung durch keinen bestimmten Schallpegel bestimmt (siehe BVerwG, Urteil vom 22. Dezember 1993 - 11 C 45.92 -, juris Rn. 26; Bay. VGH, Urteil vom 21. März 2012 - 11 B 10.1657 -, juris Rn. 25). Es liegen auch keine auf Rechtsetzung beru-

henden Grenzwerte für eine Lärmbelastung vor, die unmittelbar Anwendung finden können. Das hat das Verwaltungsgericht zutreffend im Einzelnen ausgeführt (Urteilsabdruck S. 10). **Für die Beurteilung der Frage, wann die Zumutbarkeit einer Lärmbelastung im Zusammenhang mit dem Eingreifen der Ermächtigungsgrundlage nach § 45 Abs. 9 Satz 2 i. V. m. Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO überschritten wird, können jedoch die Immissionsgrenzwerte des § 2 Abs. 1 der Verkehrslärmschutzverordnung (16. Verordnung zum Bundes-Immissionsschutzgesetz - 16. BImSchV -) als Orientierungspunkte herangezogen werden** (BVerwG, Urteil vom 22. Dezember 1993, a. a. O.; Bay. VGH, Urteil vom 21. März 2012, a. a. O., Rn. 28). Wenn diese Schwelle der Lärmbelastung erreicht ist, sind die tatbestandlichen Voraussetzungen für ein Tätigwerden der Straßenverkehrsbehörde erfüllt und die Behörde hat dann unter Gebrauch ihres Ermessens über Beschränkungen des fließenden Verkehrs zu entscheiden bzw. ist auf entsprechenden Antrag hin dann zu einer Ermessensentscheidung verpflichtet.

dd) Zur Rechtsprechung in Rheinland-Pfalz vgl. **VG Koblenz – Urteil vom 18.12.2015, Az 5 K 548/14.KO**, Urteilsgründe Seite 8f, m.w.Nw.:

„Die Grenze der zumutbaren Lärmbelastung, bei deren Überschreitung ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über Maßnahmen nach § 45 Abs. 1, Abs. 9 StVO besteht, ist nicht unmittelbar durch auf Rechtsetzung beruhende Grenzwerte festgelegt. Entgegen der Auffassung der Beklagten können insbesondere nicht die in den Vorläufigen Richtlinien für straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm (Lärmschutz-Richtlinien-StV) vom 23. November 2007 (VkB 2007, 767) enthaltenen Schallpegel herangezogen werden, um von vornherein einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung wegen Nichterreichens der dort genannten Werte auszuschließen (Bay. VGH, Urt. v. 21.03.2012- 11 B 10.1657 –, juris, Rn. 27, 30; vgl. auch BVerwG, Urt. v. 04.06.1986 – 7 C 76.84 –, juris, Rn. 14). Auch bei Schallpegeln, die die Richtwerte der Lärmschutz-Richtlinien-StV nicht erreichen, kann deshalb ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung der Behörde wegen unzumutbaren Lärmbelastungen gegeben sein (Bay. VGH, Urt. v. 11.05.1999-11 B 97.695 - juris, Rn. 33). Werden die Werte überschritten, könnte dies möglicherweise sogar eine Pflicht zu konkretem Einschreiten begründen (vgl. in diesem Sinne Bay. VGH, Urt. v. 21.03.2012, a. a. O., juris, Rn. 30; VG Oldenburg, Urt. v. 13.06.2014-7 A 7110/13-, juris, Rn. 100).

Auch wenn demnach keine feststehenden Grenzwerte bzw. bestimmte Schallpegel für die Annahme einer unzumutbaren Lärmbelastung existieren, so können jedoch die Immissionsgrenzwerte des § 2 Abs. 1 der 16. Verordnung zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (Verkehrslärmschutzverordnung [16. BImSchV]), bei der es sich im Gegensatz zu den Lärmschutz-Richtlinien-StV um ein materielles Gesetz handelt, als Orientierungspunkte herangezogen werden (vgl. m. w. N. OVG Rh.-Pf., Beschl. v. 12.11.2015, a. a. O.). Denn die Immissionsgrenzwerte der Verkehrslärmschutzverordnung bringen ganz allgemein die Wertung des Normgebers zum Ausdruck, von welcher Schwelle an eine nicht mehr hinzunehmende Beeinträchtigung der jeweiligen Gebietsfunktion, zumindest auch dem Wohnen zu dienen, anzunehmen ist (vgl. bereits VG Berlin, Urt. v. 19.06.1995, NVwZ-RR 1996, 257).“

Die vorgenannten Urteile beziehen sich auf § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO - Anordnungen. Für die Lärmaktionsplanung gilt weiterhin, dass die Straßenverkehrsbehörden keine eigene Entscheidungskompetenz besitzen. Es wurde so ausführlich zitiert, weil die Straßenverkehrsbehörden in der Praxis oft unrechtmäßig den § 45 Abs. 9 StVO als Ablehnungsgrund anführen.

gg) Es ist wichtig, die verkehrsbeschränkenden Maßnahmen aus **Verkehrssicherheitsgründen** (z.B. **Unfallgefahren**) von denjenigen aus **Lärmschutzgründen** zu trennen. Bei Tempo 30 - Beschränkungen aus Verkehrssicherheitsgründen sind die in § 45 Abs. 9 StVO beschriebenen besonderen örtlichen Verhältnisse und eine entsprechende Gefahrenlage nachzuweisen, nicht jedoch bei dem Vorliegen schädlicher Umwelteinwirkungen, die nach § 2 Abs. 1 der 16. BImSchV bei Überschreitung der Orientierungswerte der 16. BImSchV anzunehmen sind.

e) Die **LärmSchRiL-StV** sind, soweit sie rechtmäßig formuliert wurden, für die Straßenverkehrsbehörde bindend, **nicht jedoch für die Kommune**, die den LAP aufstellt. Diese hat le-

diglich die von der Rechtsprechung entwickelten Prüfungsmaßstäbe umfassend abzuarbeiten.²⁰ Die Kommunen sind nicht Adressat der LärmSchRiL-StV oder der VV der StVO, sondern nur die Straßenverkehrsbehörden. Jedoch sollte ihr Inhalt in dem oben besprochenen kritischen Kontext in den Prüfungen der Kommune mit abgearbeitet werden, weil die Straßenverkehrsbehörde bei der Rechtmäßigkeitskontrolle der von der Stadt Hennigsdorf geprüften verkehrsbeschränkenden Maßnahmen sich darauf beziehen wird.²¹

3.) Schalltechnische Berechnungen zur Prüfung des § 45 StVO sind vom jeweiligen Straßenbaulastträger nach Pkt. 2.5 LärmSchRL-StV zu erbringen. Auch das ist korrekt.

a) Ermessensauslösende Schwelle sind jedoch die oben unter Ziff. 3b) dargestellten niedrigeren Orientierungswerte der 16. BImSchV. Diese sind in den schalltechnischen Berechnungen als Grundlage der Ermessensprüfung auszuweisen. Werden die Richtwerte der LärmSchRL-StV überschritten, ist in der Regel von einer Ermessensreduzierung auf Null, d.h. von einer Pflicht zur Anordnung von verkehrsbeschränkenden Maßnahmen auszugehen.

Da die Voraussetzungen des § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO aber bereits in dem LAP vollständig geprüft werden müssen, kann die Gemeinde eine solche Berechnung nach RLS90 auch selbst in Auftrag gegeben. Sie müsste es aber nicht, sie könnte auch die Straßenverkehrsbehörde dazu auffordern, d.h. es ist ihrer Entscheidung überlassen.

Maßnahmen, die in der RLS-90 nicht lärmtechnisch berücksichtigt sind, wie z. B. Verkehrsinseln, sollten ausführlich in ihrer lärm mindernden Wirkung belegt werden.

b) Die **Lärmkartierungen im Rahmen des LAP** sind nach § 47e Abs. 1 i.V.m. § 47c BImSchG und § 1 Abs. 5 S. 1 ImSchZV Brdbg. von dem LfU zu erstellen.

c) Korrekt ist auch, dass die VBUS - Berechnungen der Lärmkartierungen an Straßen nicht von der Rechtsprechung im Rahmen des § 45 StVO anerkannt werden. Dafür sind z.Zt. noch RLS-90-Berechnungen vorzulegen (vgl. u.a. OVG Sachs.-Anhalt, Beschluß v. 14.7.16 – Az: 4 L 158/15, juris Rz. 23; OVG Bremen Beschluß v. 11.2.16 – Az: 1 B 241/15, juris Rz. 26).

Es bedarf hier einer Doppelprüfung (OVG Bremen, a.a.aO.).

Zu II.) Ist die Auskunft des Landesamtes für Umwelt und des MIUL, dass ein Einvernehmen mit den Straßenverkehrsbehörden zur Wirksamkeit der im LAP angeordneten, verkehrsbeschränkenden Maßnahmen herzustellen sei, rechtmäßig?

1.) Nach § 14 Ziff. 2 der Immissionszuständigkeitsverordnung-ImSchZV vom 31.3.2008 des Landes Brandenburg sind die amtsfreien Gemeinden, wie Hennigsdorf, für die Aufgaben nach § 47 d Abs. 1 bis 6 BImSchG (Lärmaktionspläne) im **Benehmen** mit dem für Immissionsschutz sowie mit dem für Verkehr zuständigen Mitglied der Landesregierung zuständig.

²⁰ "Lärm und Klimaschutz durch Tempo 30: Stärkung der Entscheidungskompetenzen der Kommunen", UBA Texte 30/2016, S. 36

²¹ Aus diesem Grund wurde von mir auch ausführlich zu den kritischen Bereichen der RiLi Stellung genommen.

Ausnahme: es werden im LAP Maßnahmen vorgesehen, deren **Kosten der Bund oder das Land zu tragen haben**. Dann ist das **Einvernehmen** des für Verkehr zuständigen Mitglieds der Landesregierung einzuholen (§ 14 Ziff. 2, S. 2 ImSchZV).

a) Die generelle Forderung der Herstellung des Einvernehmens für alle verkehrsbeschränkenden Maßnahmen durch das Landesamt für Umwelt bzw. das MIUL im Strategiepapier zur Lärmaktionsplanung widersprechen dieser Verordnung.

Sie sind lediglich aus der Vollzugsproblematik heraus zu erklären. Da die zuständigen unteren Straßenverkehrsbehörden in Brandenburg die Landkreise sind und nicht die Gemeinde, stellt sich die Frage, wie bei einer Weigerung der Umsetzung durch die Straßenverkehrsbehörden zu verfahren ist.

Die Lösung, deshalb ein Einvernehmen zu fordern, widerspricht dem Regelungssystem der § 47d Abs. 6 BImSchG i.V.m. § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG und der Umgebungslärmrichtlinie (RL 2002/49/EG). Dort wird in Art.1 Abs. 1 Satz 1 das Ziel formuliert: „Mit dieser Richtlinie soll ein gemeinsames Konzept festgelegt werden, um vorzugsweise schädliche Auswirkungen, einschließlich Belästigung, durch den Umgebungslärm zu verhindern, ihnen vorzubeugen oder sie zu mindern.“ Der Bundesgesetzgeber hat insofern **keine Grenzwerte vorgegeben**. Lediglich zur Lärmkartierung hat er die 34. BImSchV vorgelegt. **Die Kommune ist berechtigt, eigene Maßstäbe zu setzen.**²² Desweiteren siehe dazu bereits oben unter I.)1.) Seite 1ff.

b) Da es sich in Hennigsdorf um Landesstraßen handelt, sind fast alle Maßnahmen mit Kosten für den Straßenbaulastträger verbunden (vgl. § 9a Abs.2 BbgStrG), d.h. hier **würde möglicherweise der Einvernehmensvorbehalt nach § 14 Ziff. 2 ImSchZV greifen**.

Wie oben ausführlich dargestellt, sind aber auch die Einvernehmensträger an die von der Rechtsprechung entwickelten Maßstäbe gebunden. Eine eigenständige Entscheidungskompetenz bzgl. der Rechtsgründe der verkehrsbeschränkenden Maßnahmen besteht nicht mehr. Ablehnungsgründe können sich daher nur auf die Kosten der Maßnahme beziehen und diese müssten besonders begründet werden. Je nach Höhe der Lärmbelastungen sind Ermessensreduzierungen auf Null denkbar (insbes. bei Überschreitung der gesundheitsgefährdenden Lärmschwellen). Eine genaue Prüfung wird diesbzgl. aber erst nach Vorlage der RLS-90 Berechnungen möglich sein.

In der Rechtsprechung zu § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO wurden entsprechende Zustimmungserfordernisse oberer Verkehrsbehörden bei verkehrsbeschränkenden Maßnahmen auf Landes-, Bundesstraßen sowie Autobahnen (vgl. VwV zu § 45 Abs. 1 bis 1e III.) jedenfalls nicht als Hinderungsgrund angesehen (vgl. die zitierte Rspr. in Fn. 7 + 9). Verkehrsbeschränkende Maßnahmen sind immer mit Kosten verbunden. Entscheidend ist daher in erster Linie die Rechtmäßigkeitsprüfung der Maßnahme. Hier sind deshalb in der Abwägung die möglichen Ablehnungsgründe sorgfältig zu prüfen.

c) **Bauliche Maßnahmen im Zusammenhang mit Verkehrsbeschränkungen sind zwar nicht über § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO und § 45 Abs. 1b Nr. 5 StVO einklagbar, aber die LärmSchRiL-StV formuliert unter Ziff. 1.4:**

„Straßenverkehrsrechtliche Lärmschutzmaßnahmen sollen nicht losgelöst von baulichen oder planerischen Lärmschutzmaßnahmen der Straßenbaubehörden oder der Gemeinden

²² So auch Berkemann a.a.O., Seiten 45, 48f, 72, 77 u. 112

angeordnet werden. Sie sollen kein Ersatz für technisch mögliche und finanziell tragbare bauliche oder andere Maßnahmen sein, sondern in ein Konzept zur Lärmbekämpfung eingebunden werden, das die zuständigen Stellen erarbeiten.“

Bei dem Begriff „Sollen“ ist die geläufige juristische Differenzierung zwischen "Kann-Regelungen", "Muss-Regelungen" und "Soll-Regelungen" zu berücksichtigen.

Soll-Vorschriften sind im Regelfall für die Behörde rechtlich zwingend und verpflichten sie, grundsätzlich so zu verfahren, wie es bestimmt ist. Im Regelfall bedeutet das "Soll" ein "Muss"; nur bei Vorliegen von Umständen, die den Fall als atypisch erscheinen lassen, darf die Behörde anders verfahren und nach pflichtgemäßem Ermessen entscheiden (vgl. BVerwG, Urteil vom 2. Juli 1992 - 5 C 39.90 -, BVerwGE 90, 275, m. w. N.).

Damit wird das Ermessen der Verkehrsbehörden auch bei baulichen Maßnahmen erheblich eingeschränkt. D.h. auch hier kann es je nach Höhe der Lärmbelastungen zu einer Ermessensreduzierung auf Null kommen. Eine abschließende Prüfung ist erst nach Vorlage der RLS-90 Berechnungen möglich.

2.) Prof. Berkemann schreibt in seinem Gutachten, a.a.O., S. 51: „Einen „Finanzierungsvorbehalt“ für die Umsetzung der in einem Lärmaktionsplan festgelegten Maßnahmen kennt das BImSchG jedenfalls nicht. Es gibt auch keinen dem Gesetz vorgelagerten allgemeinen Finanzierungsvorbehalt. Der dogmatisch richtige Ort, die mit einer Maßnahme verbundenen Kosten zu bewerten, ist die planerische Abwägung. Die Abwägung ist dann fehlerhaft, wenn in einem überschaubaren Zeitraum mit irgendwelchen finanziellen Mitteln nicht zu rechnen ist. Einer Planung, die nicht realisierbar ist, fehlt es an der erforderlichen Rechtfertigung; sie ist rechtswidrig. Das gilt auch für einen Lärmaktionsplan. Andererseits: Die Annahme eines allgemeinen Finanzierungsvorbehalts für in Lärmaktionsplänen festgelegte Maßnahmen würde mit Unionsrecht kollidieren. Könnten die Mitgliedstaaten die zum Schutz der Menschen vor Umgebungslärm erforderlichen Maßnahmen grundsätzlich davon abhängig machen, dass die nach nationalem Recht hierfür zuständigen Träger öffentlicher Verwaltung über ausreichende Finanzmittel verfügen, wäre die vollständige Anwendung der Richtlinie tatsächlich nicht gewährleistet. Das Ziel der Umgebungslärm-Richtlinie²³ ist gem. Art. 288 III AEUV für die Mitgliedstaaten und damit auch für die deutschen Haushaltsgesetzgeber verbindlich. Die Belastung der öffentlichen Haushalte ist demgemäß ein planungsrechtlich relevanter Allgemeinwohlbelang, den die planaufstellende Gemeinde fehlerfrei abzuwägen hat.“

In diesem Zusammenhang ist die Einvernehmensregelung des § 14 Ziff. 2, S. 2 ImSchZV auf ihre Vereinbarkeit mit der UmgLärmRL (RL 2002/49/EG) zu hinterfragen. **Sie ist demnach nur haltbar, wenn sie sich auf den Fall bezieht, dass in einem überschaubaren Zeitraum mit irgendwelchen finanziellen Mitteln nicht zu rechnen ist. In allen anderen Fällen widerspricht sie dem Unionsrecht und müsste daher entsprechend modifiziert werden.**

Dann aber ist die Stadt Hennigsdorf auch nicht an ein solches Einvernehmenserfordernis gebunden! Die Kosten der Maßnahmen und damit die Belastung der öffentlichen Haushalte sind lediglich in dem vorzunehmenden Abwägungsvorgang fehlerfrei zu berücksichtigen.

²³ Ziel der UmgLärmRL siehe oben unter II.) 1.) a) Seite 11

3.) Eine andere Frage ist, wie die Umsetzung der verkehrsbeschränkenden Maßnahmen eines LAP eingefordert werden kann gegenüber einer sich **weigernden Verkehrsbehörde, oder die nur ein Benehmen herstellt.**

a) Immissionsschutzrechtliche Ergänzungsverordnungen zu Lärmaktionsplänen sind bisher nicht von der Bundesregierung erlassen worden.

b) Durch die BVerwG-Rechtsprechung geklärt wurde bisher, dass Kommunen **zur Unterstützung einer städtebaulichen Entwicklung** einen Anspruch auf Umsetzung ihrer Planungen gegenüber Straßenverkehrsbehörden geltend machen können, wenn sie sich auf **§ 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5, 2. Alt. StVO** beziehen (vgl. BVerwG, Urteil v. 20.4.1994- Az: 11 C 17/93, juris Rz: 19; BVerwG, Urteil v. 14.12.1994, Az: 11 C 4/94, juris Rz: 13). Dies folge aus ihrer Rechtsstellung als Selbstverwaltungskörperschaft.

„Diese Befugnisse der Gemeinden sind auf der Grundlage des Art. 1 Nr. 5 des Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes vom 6. April 1980 (BGBl I S. 413) mit der darin enthaltenen Änderung des § 6 Abs. 1 Nr. 15 StVG und durch § 45 StVO der Änderungsverordnung zur Straßenverkehrs-Ordnung vom 21. Juli 1980 (a.a.O.) verstärkt worden, indem nunmehr die städtebauliche Entwicklung (auch) durch straßenverkehrsrechtliche Anordnungen unterstützt werden kann. Der Begriff der geordneten städtebaulichen Entwicklung ist - aufgrund der Stellungnahme des Bundesrats im Gesetzgebungsverfahren (BT-Drs. 8/3150, S. 17 zu Nr. 15) - bewußt und in Anlehnung an das Bundesbaugesetz (jetzt Baugesetzbuch) gewählt worden (vgl. etwa § 1 Abs. 3, § 20 Abs. 1 Nr. 3, § 31 Abs. 2 Nr. 2, § 34 Abs. 4 Satz 2 BauGB). Er gehört - wie die Bauleitplanung - zur Planungshoheit der Gemeinde und erfaßt solche Planungen, die zwar nicht Bestandteil wirksamer Bauleitpläne (Flächennutzungspläne oder Bebauungspläne) sein müssen, aber bereits hinreichend konkrete Konzepte der Gemeinde enthalten, mit denen sie in eigener Zuständigkeit die städtebauliche Entwicklung auch durch verkehrliche Maßnahmen verändern und verbessern will. Auch im Gesetzgebungsverfahren ist davon ausgegangen worden, daß die Gemeinden im Zusammenhang mit Verkehrsplanungen über Bauleitpläne hinaus unter bestimmten Voraussetzungen einen gewissen Gestaltungsspielraum erhalten sollen. Die Begründung des Gesetzentwurfs zu § 6 Abs. 1 Nr. 5 StVG weist darauf hin, daß es sich bei der Einrichtung eines Fußgängerbereichs oder einer verkehrsberuhigten Zone um eine bedeutende lokale städteplanerische Entscheidung der Gemeinde handelt, die nicht der Straßenverkehrsbehörde vorbehalten ist; dies sollte auch der Begriff der - der Straßenverkehrsbehörde vorbehaltenen, eher exekutiven und technischen - "Kennzeichnung" dieser Bereiche deutlich machen (BT-Drs. 8/3150, S. 10 zu Nr. 15). In der Begründung des Bundesministers für Verkehr zu der Verordnung zur Änderung der Straßenverkehrs-Ordnung vom 21. Juli 1980 (a.a.O.) ist zu den geänderten und neu eingefügten Regelungen des § 45 StVO ferner darauf hingewiesen, daß "die städtebaulichen Aufgaben und damit auch die Wohnumfeldverbesserung durch Verkehrsberuhigung zu den gemeindlichen Selbstverwaltungsangelegenheiten (gehören). Den Gemeinden ist daher bei städtebaulich begründeten straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen ein Gestaltungsspielraum für eigenverantwortliche Entscheidungen zu gewähren" (VkB1 1980, 511 <520>). Dies bedeutet zwar nicht, daß § 45 StVO seinen Charakter als straßenverkehrsrechtliche Norm im Bereich des sachlich begrenzten Ordnungsrechts (BVerfGE 40, 371 <380>; 67, 299 <320>; BVerwGE 92, 32 <36>) mit Rechten und Pflichten für die (staatlichen) Straßenverkehrsbehörden verliert. Die Gemeinden sind aber in ihrer Eigenschaft als Selbstverwaltungskörperschaften und Träger eigener Rechte und Pflichten wegen der ihnen zustehenden Planungshoheit insoweit in den Schutzbereich nach § 45 Abs. 1 b Satz 1 Nr. 5, 2. Alternative StVO einbezogen, als sie gegenüber den Straßenverkehrsbehörden einen Anspruch darauf haben, daß diese von der Ermächtigung, ein gemeindliches Konzept zur geordneten städtebaulichen Entwicklung zu unterstützen, ermessensfehlerfreien Gebrauch machen.“ (BVerwG, Urteil v. 20.4.1994- Az: 11 C 17/93, juris Rz: 19).

Voraussetzung ist aber, dass ein solches Konzept bereits erarbeitet wurde, also nicht nur eine ordnungsrechtliche Einzelmaßnahme angeordnet wird (vgl. VG München, Urteil v. 3.4.1996,- Az: M 6 K 95.2357, juris Rz: 21) und der LAP sich mit den angeordneten Maßnahmen auf dieses Konzept bezieht.

In Hennigsdorf wurde diesbzgl. ein Verkehrsentwicklungsplan (Stand 24.10.2011) sowie die Lärmaktionsplanung in mehreren Stufen erarbeitet. Diese sind als städtebauliche Verkehrskonzepte anzusehen. Die im LAP - 3.Runde vorgesehenen Maßnahmen bauen darauf auf (so meine Grobprüfung – ob einzelne Maßnahmen diesen bereits beschlossenen Konzepten widersprechen, muss aber noch von der entsprechenden Fachbehörde verifiziert werden).

Nach der v.g. Rechtsprechung hätte die Stadt Hennigsdorf somit einen einklagbaren Anspruch gegen den Landkreis als untere Straßenverkehrsbehörde sowie bei Landesstraßen gegen den Landesbetrieb Straßenwesen darauf, dass diese ermessensfehlerfrei Gebrauch von ihrer Ermächtigung machen, das gemeindliche Konzept zur geordneten städtebaulichen Entwicklung zu unterstützen (vgl. BVerwG 11 C 17/93, juris Rz 19 (am Ende)).

c) Die verkehrsbeschränkenden und die damit zusammenhängenden baulichen Maßnahmen können **trotz fehlendem Einvernehmen** in den LAP aufgenommen und beschlossen werden, wenn die vorgenannten Rechtmäßigkeitsprüfungen erfolgt sind.

Da diese Prüfungen z.T. erst nach Abschluß der Baustellenarbeiten möglich sind, besteht (wie oben unter II.) 2.) auf Seite 3 dargestellt) die Möglichkeit, die geplanten Maßnahmen unter der Bedingung zu beschließen, dass nach Abschluss der Bauarbeiten unter Zugrundelegung der dann erhobenen Verkehrsdaten die Prüfung der Ermessenserwägungen des § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 und des Abs. 1b Nr. 5 StVO und der Ziff. 1.4 der LärmSchRL-StV sowie der Kriterien bzgl. eines fehlenden Finanzierungsvorbehaltes durch die Stadt Hennigsdorf die Rechtmäßigkeit der Maßnahmen ergibt. In der Ergänzung würde dann dieses Ergebnis mitgeteilt und die zuständige Straßenverkehrsbehörde zur Umsetzung der Maßnahme aufgefordert werden.

Eine danach erfolgende, sukzessive Abarbeitung durch Antragstellung mit weiterer Untersetzung zur Erreichung des Einvernehmens im Einzelfall nach insbesondere wirtschaftlichen Möglichkeiten des Baulastträgers ist zu empfehlen.

d) Sollte eine **Weisung** der übergeordneten Aufsichtsbehörde zur Abänderung oder Aufhebung der in dem LAP beschlossenen verkehrsbeschränkenden oder damit zusammenhängenden baulichen Maßnahmen innerhalb eines städtebaulichen Entwicklungskonzeptes ergehen, besteht nach der BVerwG-Rechtsprechung ebenfalls ein Klagerecht der Gemeinde hiergegen, da diese Weisung als Verwaltungsakt einzustufen wäre (vgl. BVerwG, Urteil v. 14.12.94, Az: 11 C 4/94, juris Rz: 13; vorgehend VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 21.10.93 – Az: 5 S 646/93, juris Rz. 38):

„Weisungen in Ausübung der Fachaufsicht sind mangels Außenwirkung grundsätzlich keine Verwaltungsakte (Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage 1990, § 9 Rd.-Nr. 27), auch nicht wenn sie gegenüber einer Gemeinde ergehen, sofern diese im übertragenen Wirkungskreis handelt (vgl. dazu Urteil des Senats vom 29.04.1985 - 5 S 864/84 - VBlBW 1986, 217; Kunze/Bronner/Katz, Gemeindeordnung Baden-Württemberg, Stand Oktober 1989, § 129 Rd.-Nr. 14 m.w.N.). Sie besitzen jedoch ausnahmsweise dann Außenwirkung, wenn sie in ihrer Wirkung über diesen Bereich der Weisungsunterworfenheit der Gemeinde hinausgreifen und sie zugleich in einem ihr als Selbstverwaltungskörperschaft zustehenden Recht betreffen.“

e) Gleiches würde bei abweichenden **Widerspruchsbescheiden von Aufsichtsbehörden** gelten (vgl. Bayer. VGH, Urteil v. 21.2.11 – Az: 11 B 09.3032, juris Rz. 24ff). Abweichende Widerspruchsbescheide sind hier aber nicht zu erwarten, da die Untere Straßenverkehrsbehörde nicht bei der Gemeinde, sondern beim Landkreis liegt, und der sich, soweit bisher erkenntlich, nicht gegen seine vorgesetzte Behörde positionieren wird.

f) Sind Maßnahmen betroffen, die nicht Bestandteil des VEP bzw. der städtebaulichen Entwicklung waren, wird die Rechtsprechung uneinheitlicher. Hier wird i.d.R. eine Klagebefugnis negiert. „Die Aufgaben und Befugnisse der (örtlichen) Straßenverkehrsbehörde zur Regelung des Straßenverkehrs gehören seit jeher zu den staatlichen Aufgaben, nicht zu den Angelegenheiten des gemeindeeigenen, durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG geschützten Wirkungskreises. Die Gemeinde kann daher insoweit durch eine von ihren Wünschen oder Vorstellung-

gen abweichende Entscheidung anderer Behörden grundsätzlich nicht in ihren Rechten im Sinne von § 42 Abs. 2 VwGO verletzt sein.“²⁴ Diese Rechtslage ist z.Zt. jedoch als vollkommen ungeklärt zu sehen.²⁵

g) Das **BuMi-Verkehr** hat in einem Schreiben vom 27.10.15 dazu Stellung genommen. Es hält eine Anhörung und Mitwirkung der Straßenverkehrsbehörden bei der LAP für geboten. Beide Behörden seien als **gleichrangig** anzusehen. Konfliktfälle müssten, soweit möglich, **kooperativ** oder **durch die jeweilige Aufsicht geklärt werden**.

Hier hat das Land Rheinland-Pfalz in der neuen Handreichung des ISIM vom Febr. 2016 eine **einvernehmliche** Festlegung der **Verkehrs- und Umweltbehörden** formuliert und im Falle, dass dies nicht möglich ist, den **Obersten Verkehrs- und Immissionsschutzbehörden (Clearingstelle) die Entscheidung übertragen** (vgl. dort Punkt IV., S. 9). Ein **Vetorecht** der Verkehrsbehörde gibt es danach **nicht**!

In Brandenburg ist eine solche Kooperationslösung bisher nicht vorgesehen.

h) In diesen Fällen rate ich dazu, **durch Anwohner entsprechende Anträge nach § 45 Abs. 1, S. 2 Nr. 3 StVO bei den Straßenverkehrsbehörden stellen zu lassen** (nach Aufstellung des LAP mit Abhandlung der tatbestandlichen Voraussetzungen des § 45 Abs. 1, S. 2 Nr. 3 StVO) und bei einer negativen Bescheidung bei dem zuständigen Verwaltungsgericht Klage hiergegen einzureichen.

Hier gibt es nach der ständigen Rechtsprechung ausreichende Rechtssicherheit, was gerichtlich eingefordert werden kann. Sind die Tatbestandsvoraussetzungen des § 45 Abs. 1, S. 2 Nr. 3 StVO erfüllt und wurde das Ermessen fehlerfrei ausgeübt, muss auch die höhere Straßenverkehrsbehörde sich an das geltende Recht halten und ihre Zustimmung erteilen, andernfalls wird dies durch die Klage vor dem Verwaltungsgericht geklärt und die Straßenverkehrsbehörde per Urteil zu einer Bescheidung nach der Rechtsauffassung des Gerichtes verurteilt.

3.) Ergebnis:

a) Die Stadt Hennigsdorf hat die Möglichkeit, die im LAP erarbeiteten verkehrsbeschränken-den Maßnahmen zusätzlich mit **§ 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5, 2. Alt. StVO** zu begründen und sich auf die Unterstützung einer städtebaulichen Entwicklung zu beziehen. Dann steht ihr nach der BVerwG-Rechtsprechung ein Klagerecht gegen die Straßenverkehrsbehörde zu, da sie sich auf ihre Rechtstellung als Selbstverwaltungskörperschaft berufen kann.

b) Weiterhin kann über **betroffenen Anwohner** die Umsetzung der in dem LAP beschlossenen verkehrsbeschränkenden Maßnahmen vor den Verwaltungsgerichten eingeklagt werden.

c) Bei **baulichen Maßnahmen im Zusammenhang mit Verkehrsbeschränkungen**, für die kein Einvernehmen erzielt werden konnte, sind die Ermessenserwägungen des Baulasträgers unter Berücksichtigung von Ziff. 1.4 der LärmSchRiL-StV und dem fehlenden Finanzierungsvorbehalt (vgl. oben unter Ziff 2.) Seite 12) auf ihre Rechtmäßigkeit hin zu prüfen. Ergibt diese Prüfung, dass ein Einvernehmen hätte erteilt werden müssen bzw. nicht erforderlich war, können die baulichen Maßnahmen in den LAP übernommen werden.

²⁴ Berkemann, a.a.O., Seite 88

²⁵ Berkemann, a.a.O., Seite 84ff (90)

d) Erteilt man lediglich einen „**Prüfauftrag**“ an die zuständige Behörde, geht dagegen das Klagerecht verloren. Man wäre an das Prüfergebnis der Behörde gebunden.

Wolfram Sedlak
(Rechtsanwalt)

Rechtsanwaltsbüro Wolfram Sedlak
Schloß Vettelhoven
Escher Str. 18-20
53501 Grafschaft-Vettelhoven
Tel.: 02641 / 890 31 56
Fax: 02641 / 890 31 57
Mail: wolfram-sedlak-rechtsanwaltsbuero@gmx.de
Internet: <http://www.wolfram-sedlak-rechtsanwaltsbuero.de>