



RA Karsten Sommer * Grolmanstr.39 * 10623 Berlin

Karsten Sommer
Rechtsanwalt und
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Grolmanstraße 39
10623 Berlin

Tel: 030/28 00 95 - 0
Fax: 030/28 00 95 15
Funk: 0173/20 31 865

mail@kanzleisommer.de
www.kanzleisommer.de

KS/...

Erarbeitung und modellhafte Anwendung von Praxisempfehlungen zur Unterstützung der Kommunen bei der Aufstellung und Umsetzung von Lärmaktionsplänen in Bezug auf die Auswahl, Abstimmung und Begründung straßenverkehrsrechtlicher Maßnahmen

Abschlussbericht

Im Auftrag des Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft des Landes Brandenburg (MLUL)

Verfasser:

Karsten Sommer

Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Janosch Fabian Wegener

Ass. Jur.

Berlin im Juni 2018

Inhalt

I.	Einführung und Aufgabenstellung	4
II.	Rechtliche Bewertung	8
1.	Die Aufstellung kommunaler Lärmaktionspläne in Brandenburg - die allgemeine Rechtslage	8
1.1	Das Konzept der Umgebungslärmrichtlinie	8
1.2	Das Konzept des Bundesimmissionsschutzgesetzes zur Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie	9
1.3	Die Rechtslage in Brandenburg	11
2.	Die Aufstellung von Lärmaktionsplänen	13
2.1	Unionsrechtliche Vorgaben	13
2.2	Vorgaben des BImSchG	13
2.3	Anlass für die Aufstellung von Lärmaktionsplänen: die Diskussion um „Auslösewerte“ 14	
3.	Verfahrensschritte	16
3.1	rechtzeitige und effektive Öffentlichkeitsbeteiligung	16
3.2	Einbeziehung der umsetzenden Stellen – hier insbesondere der Straßenverkehrsbehörden	17
3.3	Verknüpfung insbesondere mit der Bauleitplanung	19
3.4	Interkommunale Abstimmung	20
3.5	Strategische Umweltprüfung	21
3.6	Verabschiedung von Lärmaktionsplänen – Beschluss der Gemeindevertretung?	21
4.	Inhalt des Lärmaktionsplans	22
4.1	Analyse der Lärmkonflikte	22
4.2	Planerische Abwägung unter Einbeziehung der Gesamtlärmbelastung	24
4.3	Rechtliche Grenzen	25
4.4	Festlegung von Maßnahmen	25
4.4.1	Maßnahmenprüfung und –Festlegung unter Berücksichtigung der Adressaten des Lärmaktionsplans	30
4.4.2	zeitliche Staffelung der Maßnahmen	31
4.4.3	Regelung von Ausnahmen (und Rückkopplung zur Ziel-/Prioritätensetzung)	32
5	Umsetzung des Lärmaktionsplans	32

5.1 Zuständigkeiten für die Umsetzung	32
5.2 Bindung der umsetzenden Stelle, hier insbes. der Straßenverkehrsbehörde an den Lärmaktionsplan nach § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG und Bedeutung des Zustimmungserfordernisses der obersten Landesbehörde	34
III. Hinweise, Empfehlungen, Leitfaden für die Lärminderungsplanung.....	35
IV. Herausforderungen und Hindernisse bei der Umsetzung von Lärmaktionsplänen	40
(1.) Planungsprozess	42
a. Unzureichende Nutzung der Möglichkeit integrierter Planung.....	42
b. Fehlendes Fachwissen und Erfahrung mit Fachplanung wie LAP	43
c. (qualifizierte) Beteiligung der Straßenverkehrsbehörden und Einvernehmensregelung nach § 13 Nr. 2 ImSchZV für Maßnahmen mit Kosten bei Bund oder Land.....	44
d. Ableiten und Festsetzen umsetzbarer Maßnahmen.....	45
(2.) Umsetzungsprozess	46
a. Bindung der Straßenverkehrsbehörde an LAP oder eigene Ermessensausübung? ...	46
b. Unterschiedliche Berechnungsgrundlagen für LAP (VBUS) und Verkehrsbeschränkungen nach § 45 StVO (RLS 90).....	48
c. Unterschiedliche Lärmwerte von LAP und Lärmschutzrichtlinien-StV	49
V. Schlussfolgerungen, Vorschläge und Empfehlungen	54

I. Einführung und Aufgabenstellung

Das Problem der hohen Lärmbelastungen insbesondere in Ballungsräumen, an Straßen, Schienenwegen und um Flughäfen hat eine unverändert hohe Bedeutung. Auf Grundlage der Umgebungslärmrichtlinie der EU¹ und ihrer Umsetzung im deutschen Bundes-Immissionsschutzgesetz sind die Brandenburger Kommunen gefordert, den hohen Lärmbelastungen durch die Aufstellung von Lärmaktionsplänen zu begegnen. Die EU-Kommission bezeichnet in ihrem Bericht vom 30.3.2017² die Umgebungslärmrichtlinie als das wichtigste Rechtsinstrument auf EU-Ebene zum Schutz der Bevölkerung vor übermäßiger Lärmbelastung durch Straßen-, Eisenbahn- und Flugverkehr sowie durch große Industrieanlagen. Das siebte Umweltaktionsprogramm enthält das Ziel einer Verringerung der Anzahl der Personen, die unter Umgebungslärm leiden. Die EU-Kommission geht in ihrem Bericht vom 30.3.2017 davon aus, dass nach den vorliegenden – allerdings lückenhaften – Zahlen der Lärmaktionsplanung nach der Umgebungslärmrichtlinie 14,1 Mio Erwachsene in der EU stark durch Umgebungslärm belästigt werden, 5,9 Mio unter schweren Schlafstörungen leiden und Umgebungslärm jährlich zu 69.000 Krankenhauseinweisungen und 15.900 vorzeitigen Todesfällen führt.³ Nach Angaben der Weltgesundheitsorganisation (WHO) ist die Lärmbelastung nach der Luftverschmutzung die zweitwichtigste umweltbedingte Krankheitsursache in Europa.⁴ Dabei wird der Straßenverkehr als die dominante Belastungsquelle benannt.⁵ Die Lärmaktionspläne der Kommunen auch in Brandenburg konzentrieren sich daher überwiegend auf die Lärmbelastungen durch den Straßenverkehr. So gaben in einer Befragung von LKArgus im Auftrag des MLUL in Auswertung der zweiten Stufe der Lärmaktionsplanung 100 % der sich dazu äussernden Gemeinden den Straßenverkehr als Hauptlärmquelle an.⁶ Die Geschwindigkeitssenkung im Kfz-Verkehr wird nach der Förderung des Umweltverbundes als häufigste Maßnahme der Lärmaktionspläne benannt.⁷ 88 % der festgesetzten Maßnahmen sind nach den Umfrageergebnissen straßenverkehrsbezogen.⁸ Zum Stand der Umsetzung dieser Maßnahmen wird allerdings angegeben, dass bei Maßnahmen zur Geschwindigkeitsreduzierung des Lkw-Verkehrs und zur Verstetigung des Verkehrs 50 %, bei Maßnahmen zur Geschwindigkeitsreduzierung des Kfz-Verkehrs nur noch 27 %, bei Durchfahrverboten für Lkw nur 17 % umgesetzt sind.⁹ Die Umsetzungsbehörden, insbesondere Straßenverkehrsbehörden und Straßenbaulasträger werden danach von 63 der 69 dazu anwortenden Gemeinden beteiligt.

¹ Richtlinie 2002/49/EG über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm

² Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Durchführung der Richtlinie über Umgebungslärm gemäß Artikel 11 der Richtlinie 2002/49/EG, COM(2017) 151 final

³ a.a.O. (Fn.2) S. 4

⁴ a.a.O. (Fn.2) S. 2

⁵ So auch im EEA (European Environmental Agency) Report No 10/2014, Noise in Europe 2014, vgl. dort etwa S. 5.

⁶ Heinrichs/Reimann/Kumsteller (LKArgus, Berlin), Abschlussbericht - Auswertung der Lärmaktionsplanung im Land Brandenburg - Aufbereitung der Meldungen und Auswertung der Ergebnisse zur Lärmaktionsplanung der zweiten Stufe unter Berücksichtigung von Synergien der kombinierten Luftreinhalte- und Lärmaktionsplanung im Land Brandenburg, Berlin, Mai 2015, S. 8.

⁷ a.a.O. (Fn. 6) S. 11.

⁸ a.a.O. (Fn. 6) S. 13.

⁹ a.a.O. (Fn. 6) S. 26 f.

Die Umsetzung der Maßnahmen scheiterte aus Sicht der Gemeinden an der fehlenden Mitwirkung/Kooperation und Umsetzung durch die zuständigen Straßenverkehrsbehörden.¹⁰

Das Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft des Landes Brandenburg (MLUL) beabsichtigt, die für die Lärmaktionsplanung an den Hauptverkehrsstraßen zuständigen Kommunen (auf der Grundlage der vorliegenden Lärmkarten der 3. Stufe – 2017) bei deren Planaufstellung zu unterstützen. Hierzu sollen die Kommunen in die Lage versetzt werden, die Möglichkeiten zur Regelung von durch den Straßenverkehr verursachten Lärmproblemen und Lärmauswirkungen durch straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen besser einzuschätzen, etwaige Maßnahmen effektiver vorzubereiten und abzustimmen sowie erfolgreicher mit der jeweils zuständigen Straßenverkehrsbehörde zu kooperieren.

Gemäß § 47 d BImSchG sind die Brandenburger Kommunen auf der Grundlage der Ergebnisse der Umgebungslärmkartierung verpflichtet, zur Regelung bestehender Lärmprobleme und Lärmauswirkungen Lärmaktionspläne aufzustellen. Bei einem großen Teil der Kommunen werden die bestehenden Lärmprobleme durch den Straßenverkehr auf lärmkartierungspflichtigen Hauptverkehrsstraßen verursacht. Die Prüfung der Wirkung und der Umsetzbarkeit von straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen, insbesondere von Geschwindigkeitsbeschränkungen gemäß § 45 StVO, ist daher regelmäßig Teil der Betrachtung bei der Aufstellung von Lärmaktionsplänen. In der aktuellen 3. Stufe der Lärmaktionsplanung müssen die betroffenen Kommunen bis zum 18.07.2018 Lärmaktionspläne erneut aufstellen bzw. bestehende Lärmaktionspläne aktualisieren sowie anschließend entsprechende Maßnahmen umsetzen.

Für eine effektive Planaufstellung und -umsetzung hinsichtlich etwaiger straßenverkehrsrechtlicher Maßnahmen sollen Praxisempfehlungen für die lärmaktionsplanungspflichtigen Kommunen erarbeitet werden, die folgendes erleichtern:

- die rechtzeitige und effektive Einbeziehung der für die Umsetzung von etwaigen straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen zuständigen unteren Straßenverkehrsbehörden
- die Gewährleistung der fachlichen und rechtlichen Qualifizierung des Maßnahmeantrages bei der unteren Straßenverkehrsbehörde
- die Vermeidung von durch die anzuwendenden unterschiedlichen Bewertungsmethoden VBUS (bei der Lärmkartierung) und RLS 90 (bei der straßenverkehrsrechtlichen Bewertung) entstehenden Bewertungswidersprüchen
- die erfolgreiche Kooperation mit der unteren Straßenverkehrsbehörde
- die Einordbarkeit von straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen als Bestandteil eines Lärmaktionsplanes zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm in eine etwaige gesamtstädtische Planung, zum Beispiel zur geordneten städtebaulichen Entwicklung gemäß § 45 Abs. 1b, Ziffer 5 StVO
- die modellhafte Anwendung der erarbeitenden Empfehlungen im Rahmen der Lärmaktionsplanung, zum Beispiel durch Kommunen im Umfeld des Flughafens BER (landesplanerischer Umgriff des engeren Wirkungsbereiches des Flughafens BER gemäß Landesentwicklungsplan Flughafenstandortentwicklung (LEP FS) vom 30.05.2006)

¹⁰ a.a.O. (Fn. 6) S. 31 f.

- die Berücksichtigung von Schwerpunkten der Gesamtlärmbelastung im Sinne von 47 d Abs. 1 Satz 3 BImSchG (Festlegung von Maßnahmen auch unter Berücksichtigung der Belastung durch mehrere Lärmquellen).

In einem ersten Schritt und als Grundlage für die beschriebene Unterstützung der Kommunen erfolgte eine rechtliche Bewertung der zentralen Fragen der Lärmaktionsplanung im Zusammenhang insbesondere mit straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen unter Berücksichtigung der Strategie des MLUL für die Lärmaktionsplanung im Land Brandenburg und der in der Untersuchung des Büro LKArgus zur Lärmaktionsplanung in Brandenburg (und bundesweit im Gutachten „Lärm- und Klimaschutz durch Tempo 30: Stärkung der Entscheidungskompetenzen der Kommunen“ für das Umweltbundesamt, erschienen als UBA-Texte 30/2016) erkennbar werdenden Vollzugsdefizite.

Vollzugsdefizite nach „Auswertung der Lärmaktionsplanung im Land Brandenburg“, LKArgus 2015, S.38:

„Wesentliche Schwachpunkte der Lärmaktionsplanung sind folgende Aspekte:

- *Aus Sicht der Gemeinden sind die Rechtsgrundlagen für die Umsetzung von Maßnahmen des Lärmaktionsplanes nicht eindeutig geregelt.*
- *Für die in kommunaler Zuständigkeit erarbeiteten Lärminderungsmaßnahmen sind die Umsetzungsmöglichkeiten nur begrenzt gegeben.*
- *Gegenüber der Öffentlichkeit können keine Maßnahmen verbindlich zugesichert werden, da in vielen Punkten keine kommunale Verantwortung bei der Umsetzung der Maßnahmen besteht.*
- *Die unterschiedlichen Berechnungsverfahren auf der europäischen Ebene (Lärmkartierung) und der nationalen Ebene (Anordnungsvoraussetzung für straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen) bereiten Probleme.*
- *Die Auslösewerte der Lärmaktionsplanung unterscheiden sich deutlich von den Grenzwerten der Lärmsanierung und den Orientierungswerten der Lärmschutzrichtlinien-StV.“*

Im Zentrum der Betrachtung stehen in Auswertung der gerade angeführten Arbeiten zum einen Defizite auf Seiten der planenden Kommunen besonders bei der Einbeziehung der Straßenverkehrsbehörden und bei der Festlegung von (hier insbesondere straßenverkehrsrechtlichen) Maßnahmen im Plan, der Formulierung und Umsetzung von Ausnahmen, zum anderen Umsetzungsdefizite auf Seiten der Straßenverkehrsbehörden, die häufig die Bindung an einen Lärmaktionsplan nicht erkennen.

Im Einzelnen sind im Folgenden in den Blick zu nehmen:

Rechtsgrundlagen, Zuständigkeiten, Prüfkompetenzen/Prüfungsinhalte bei

(1.) Aufnahme straßenverkehrsrechtlicher Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Straßenverkehrslärm in einen Lärmaktionsplan,

(2.) Umsetzung der in einem Lärmaktionsplan festgesetzten straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen (Antrag der für den Lärmaktionsplan zuständigen Kommune, Erlass der straßenverkehrsrechtlichen Anordnung durch die untere Straßenverkehrsbehörde),

unter besonderer Berücksichtigung

- einer sachgerechten Bestimmung der gesetzlich nicht vorgegebenen Lärmwerte, bei deren Erreichen bzw. Überschreiten Lärmaktionspläne aufzustellen und Maßnahmen festzusetzen sind
- der Möglichkeiten rechtzeitiger und effektiver Einbeziehung der für die Umsetzung von etwaigen straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen zuständigen unteren Straßenverkehrsbehörden (u.a.: Reichweite der Mitwirkungspflichten, Anwendbarkeit der Mitwirkungspflichten aus § 4 Abs. 2 BauGB?)
- der Gewährleistung der fachlichen und rechtlichen Qualifizierung des Maßnahmeantrages bei der unteren Straßenverkehrsbehörde
- der Vermeidung von durch die anzuwendenden unterschiedlichen Bewertungsmethoden VBUS (bei der Lärmkartierung) und RLS 90 (bei der straßenverkehrsrechtlichen Bewertung) entstehenden Bewertungswidersprüchen (u.a.: Vorgabe von Vergleichswerten wie in BaWü? Parallelberechnungen wie z.B: LAP Rüdersdorf)
- der erfolgreichen Kooperation mit der unteren Straßenverkehrsbehörde (u.a. Definition Einvernehmen, Erforderlichkeit des Einvernehmens, Herstellung des Einvernehmens)
- der Einordbarkeit von straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen als Bestandteil eines Lärmaktionsplanes zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm in eine etwaige gesamtstädtische Planung, zum Beispiel zur geordneten städtebaulichen Entwicklung gemäß § 45 Abs. 1b, Ziffer 5 StVO
- von Schwerpunkten der Gesamtlärmbelastung im Sinne von 47 d Abs. 1 Satz 3 BImSchG (Festlegung von Maßnahmen auch unter Berücksichtigung der Belastung durch mehrere Lärmquellen)

Der vorliegende Abschlussbericht beinhaltet

(II.)- eine rechtliche Bewertung zentraler Fragen der Lärminderungsplanung und deren Umsetzung in Brandenburg,

(III.)- einen Vorschlag für einen Leitfaden für die Kommunen,

(IV.)- eine Schilderung der Herausforderungen und Hindernisse, denen sich planende Kommunen und andere beteiligte Behörden in Brandenburg bei der Lärmaktionsplanung und ihrer Umsetzung gegenübergestellt sehen sowie

(V.)- Schlussfolgerungen, insbesondere wünschenswerte Änderungen von Rechtsgrundlagen und Regelwerken, Vorschläge und Empfehlungen zur Unterstützung der Kommunen bei der Aufstellung und Umsetzung von Lärmaktionsplänen in Bezug auf die Auswahl, Abstimmung und Begründung straßenverkehrsrechtlicher Maßnahmen.

II. Rechtliche Bewertung

1. Die Aufstellung kommunaler Lärmaktionspläne in Brandenburg - die allgemeine Rechtslage

Zur Einführung wird zum besseren Verständnis der zu behandelnden Einzelfragen zunächst im Überblick die allgemeine Rechtslage zur Aufstellung kommunaler Lärmaktionspläne in Brandenburg dargestellt.

1.1 Das Konzept der Umgebungslärmrichtlinie

Mit der Umgebungslärmrichtlinie 2002/49/EG¹¹ hat sich die Europäische Gemeinschaft das Ziel einer aktiven Lärmschutzpolitik gesetzt. Dem Lärmschutz wird mit der Richtlinie eine völlig neue Perspektive eröffnet: Von der bisher sektoralen Betrachtung bereitet die Umgebungslärmrichtlinie den Weg hin zu einer gebietsbezogenen Gesamtbetrachtung der Lärmbelastungen. Entscheidend ist der sog. „Managementansatz“ der Richtlinie.¹² Der integrative und gebietsbezogene „Managementansatz“ der Richtlinie führt zu einer komplexen Planung. Er fordert ein hohes Maß an Planungskompetenz und an Kreativität, um die Ziele der Umgebungslärmrichtlinie zu erreichen.

Ziel der Umgebungslärmrichtlinie ist es nach Art. 1 Abs.1, vorzugsweise schädliche Auswirkungen, einschließlich Belästigung, durch Umgebungslärm zu verhindern, ihnen zu vorbeugen oder sie zu mindern. Die Umgebungslärmrichtlinie verfolgt damit einen für das bundesdeutsche Recht klassischen planerischen Ansatz, in dem vorrangig gesundheitsschädliche Auswirkungen verhindert, zumindest aber vermindert werden sollen und darüber hinaus solchen Auswirkungen vorbeugen ist (Vorsorge). Darüber hinaus enthält die Richtlinie aber auch Vorgaben für den Schutz sog. ruhiger Gebiete, planerisch ebenfalls ein Bereich der Vorsorge.

Das Konzept der Richtlinie besteht aus drei in Art. 1 aufgeführten Elementen: Zum ersten ist eine qualifizierte Belastungsermittlung anhand von Lärmkarten vorgesehen, die nach EU-weit einheitlichen Maßstäben bewertet werden. Zum zweiten ist die Information der Öffentlichkeit über Umgebungslärm und seine Auswirkungen sicherzustellen. Zum dritten ist auf der Grundlage der Ergebnisse von Lärmkarten die Lärmaktionsplanung vorgesehen. Zeitlich gestaffelt sind dabei nur der erste und der dritte Punkt, während die Information und - wie es später in der Richtlinie heißt – die Mitwirkung der Öffentlichkeit den gesamten Planungsprozess begleitet.

¹¹ Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm

¹² Vgl. etwa Anna Kröner, Der Bürger als Akteur oder Statist der Lärmaktionsplanung – Ansprüche auf Planerstellung und Öffentlichkeitsbeteiligung, in UPR 2013, 89; Prof. Dr. Dr. Jörg Berkemann, Rechtsgutachten zur Frage des rechtlichen Rahmens eines Lärmaktionsplanes (vgl. § 47 d BImSchG), seiner verfahrensmäßigen Aufstellung, der festgelegten Maßnahmen und seiner Umsetzung unter Beachtung des unionsrechtlichen Richtlinienrechts, im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten Rheinland-Pfalz, März 2015 (unveröffentlicht).

Für die bundesdeutsche Planungs- und Rechtsanwendungspraxis ist das Konzept der Umgebungslärmrichtlinie aus einer Reihe von Gründen nicht ganz einfach anzuwenden. So führt die Richtlinie eine Kategorie von Plänen ein, die sich in die Systematik des bundesdeutschen Planungsrechts nicht ohne Weiteres einfügen. Es ist bis heute nicht recht gelungen, den Rechtscharakter der Pläne i. S. d. deutschen Planungsrechts zu definieren. Gleichwohl kommt Ihnen nach § 47 d Abs. 6 i. V. m. § 47 Abs. 6 des Bundesimmissionsschutzgesetzes (BImSchG) nach Festlegung von Maßnahmen Bindungswirkung zu. Mit der Schwierigkeit der planungsrechtlichen Einordnung geht auch die Schwierigkeit der Einpassung in das bundesdeutsche Rechtssystem einher: Es ist bis heute anders als im Bereich der Luftreinhaltung¹³ nicht geklärt, ob, in welchem Umfang und – was im bundesdeutschen Rechtssystem von besonderer Bedeutung ist – von wem ein Lärmaktionsplan bzw. seine einzelnen Festsetzungen eingefordert werden können.¹⁴

1.2 Das Konzept des Bundesimmissionsschutzgesetzes zur Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie

Der bundesdeutsche Gesetzgeber hat die Umgebungslärmrichtlinie – nach dem am 18. Juli 2004 die Umsetzungsfrist abgelaufen war – Mitte 2005 mit fast einjähriger Verspätung durch eine Ergänzung des Bundesimmissionsschutzgesetzes (BImSchG) um die §§ 47 a bis 47 f umgesetzt.¹⁵

Die Regelungen des BImSchG zur Lärmaktionsplanung setzen die Umgebungslärmrichtlinie teils textnah, teils auch textidentisch um und verweisen teils auch auf die Regelungen der Richtlinie und ihrer Anhänge. Nach § 47 d Abs. 1 BImSchG hatten die zuständigen Behörden bis zum 18. Juli 2008 Lärmaktionspläne aufzustellen für Orte in der Nähe von Hauptverkehrsstraßen mit einem Verkehrsaufkommen von über 6.000.000 Kraftfahrzeugen pro Jahr, der Haupteisenbahnstrecken mit einem Verkehrsaufkommen von über 60.000 Zügen pro Jahr und der Großflughäfen sowie für Ballungsräume mit mehr als 250.000 Einwohnern. Gleiches galt bis zum 18. Juli 2013 für sämtliche Ballungsräume sowie für sämtliche Hauptverkehrsstraßen und Haupteisenbahnstrecken. Die Pläne werden nach § 47 d Abs. 5 bei bedeutsamen Entwicklungen für die Lärmsituation, ansonsten jedoch alle 5 Jahre nach dem Zeitpunkt ihrer Aufstellung überprüft und erforderlichenfalls überarbeitet. Im Jahr 2018 steht daher die erste bzw. zweite Überarbeitung, die sog. dritte Stufe der Lärmaktionsplanung, an.

¹³ Vgl. dazu EuGH, Urteil vom 25. Juli 2008 – RSC-237/07, Janecek-Slg.2008, I-6221; Bundesverwaltungsgericht, Urteil v. 05. September 2013 – 7 C 21.12 – juris.

¹⁴ Vgl. den – nicht mehr ganz aktuellen (Stand Januar 2014) – Überblick bei Landmann/Rohmer UmweltR/Cancik, 85. EL Dezember 2017, BImSchG § 47d Rn. 32 ff.; aktueller etwa Berkemann: Lärmfragen in den vergangenen 40 Jahren – und die immer noch offenen Fragen, ZUR 2016, 515, 521 f.; die Klagebefugnis einer Lärmbetroffenen ablehnend jetzt VGH Kassel, Urteil vom 26.10.2017 – 9 C 873/15.T -, ohne sich allerdings mit den Erwägungen von Berkemann, ZUR 2016, 515, 521 und NuR 2012, 517, 530 und der nach der Rechtsprechung des EuGH (NVwZ 2011, 673 – Slowakischer Braunbär) jdFs. bei Verfahren von Umweltvereinigungen gebotenen EU-rechtskonformen Auslegung von nationalem Prozeßrecht auseinander zu setzen.

¹⁵ Gesetz zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm vom 24.06.2005, BGBl I S. 1794

Nach § 47 d Abs. 1 S. 3 BImSchG ist die Festlegung von Maßnahmen in Plänen in das Ermessen der zuständigen Behörden gestellt, sollte aber auch unter Berücksichtigung der Belastung durch mehrere Lärmquellen insbesondere auf die Prioritäten eingehen, die sich aus einer Überschreitung relevanter Grenzwerte oder aufgrund anderer Kriterien ergeben. Die Worte „in das Ermessen“ sind für den bundesdeutschen Rechtsanwender missverständlich, führen im Kern aber auf die planerische Abwägung, die im Lärmaktionsplan ihren Platz findet. Die Ermessenseinräumung bezieht sich gerade auch auf die Auswahl der Maßnahmen bei der Planaufstellung.¹⁶

Problematisch für die Effektivität der Lärmaktionsplanung ist das Auseinanderfallen zwischen Planung auf der einen Seite und Umsetzung der festgelegten Maßnahmen auf der anderen Seite. Nach § 47 d Abs. 6 i. V. m. § 47 Abs. 6 BImSchG sind die in Lärmaktionsplänen festgelegten Maßnahmen „durch Anordnungen oder sonstige Entscheidungen der zuständigen Träger öffentlicher Verwaltung nach diesem Gesetz oder nach anderen Rechtsvorschriften durchzusetzen“. Gerade in dem hier näher zu beleuchtenden Bereich der straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen, der Verkehrsbeschränkungen, ist regelmäßig nicht die planende Behörde (Gemeinde), sondern die auf höherer Verwaltungsebene angesiedelte Straßenverkehrsbehörde für die Umsetzung zuständig. Gleiches gilt in anderen Bereichen. Die aus § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG nach dem insoweit eindeutigen Wortlaut herauszulesende absolute Bindungswirkung („...sind...durchzusetzen...“) wird in der Praxis gerade von den Straßenverkehrsbehörden oftmals nicht akzeptiert.¹⁷

Das bundesdeutsche Umsetzungskonzept der Umgebungslärmrichtlinie unterscheidet im Bundesimmissionsschutzgesetz deutlich zwischen der Aufstellung des Lärmaktionsplanes, die regelmäßig durch die Kommune durchzuführen ist (§ 47 e Abs. 1 BImSchG) und der Umsetzung der in einem Lärmaktionsplan festgesetzten Maßnahmen durch die jeweils dafür zuständigen Träger öffentlicher Verwaltung, in der Regel nicht die Kommunen selbst. In diesem Sinne wird auch im Folgenden bei der rechtlichen Bewertung zwischen der Aufstellung und der Umsetzung von Lärmaktionsplänen unterschieden.

Der Weg zu ergänzenden landesrechtlichen Regelungen steht in diesem Bereich nicht offen. Der Bund besitzt nach Maßgabe des Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz. Das schließt es nach Art. 72 Abs. 1 GG aus, dass ein Landesgesetzgeber ergänzende Regelungen trifft. Das Land ist in diesem Bereich nur nach Maßgabe der Art. 83 ff. GG als Exekutive zuständig. Wieweit es insoweit auch verbindliche Regelungen gegenüber den Kommunen treffen darf, hängt maßgeblich von der bisher nicht geklärten Rechtsfra-

¹⁶ Vgl. Landmann/Rohmer UmweltR/Cancik, 85. EL Dezember 2017, BImSchG § 47d Rn. 15, 15a.;

¹⁷ Vgl. etwa Cancik, in Umweltbundesamt, Lärmbilanz 2010. Untersuchung der Entscheidungskriterien für festzulegende Lärminderungsmaßnahmen in Lärmaktionsplänen nach der Umgebungsrichtlinie 2002/49/EG, 2011 (UBA-Texte 78/2011) S. 117 f.; Berkemann, Rechtsgutachten 2015, S. 71; Cancik, Stand und Entwicklung der Lärminderungsplanung in Deutschland, in: Faßbender/Köck, Aktuelle Entwicklungen im Immissionsschutzrecht, Baden-Baden, 2013, S. 65 ff.

ge ab, ob es sich bei der Lärmaktionsplanung um eine Selbstverwaltungsaufgabe der Kommune handelt oder um Landesauftragsverwaltung.¹⁸

1.3 Die Rechtslage in Brandenburg

Brandenburg kennt keine eigenen Regelungen zur Lärmaktionsplanung, regelt aber die Zuständigkeiten in diesem Bereich und hat auch unter bestimmten Voraussetzungen eine Einvernehmensregelung zusätzlich eingeführt. In Brandenburg gilt die bundesrechtliche Zuweisung der Zuständigkeit für die Lärmaktionsplanung an die Gemeinden aus § 47 e Abs. 1 BImSchG. Klargestellt wird das in § 13 der Immissionsschutzzuständigkeitsverordnung (ImSchZV).¹⁹ Nach § 13 Nr. 2 ImSchZV sind die Gemeinden „für die Aufgaben nach § 47 d Abs. 1 bis 6 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Lärmaktionspläne) im Benehmen mit dem für Immissionsschutz sowie mit dem für Verkehr zuständigen Mitglied der Landesregierung zuständig. Weiter wird dort ausgeführt: „Sofern die Lärmaktionspläne Maßnahmen vorsehen, deren Kosten der Bund oder das Land zu tragen haben, ist das Einvernehmen des für Verkehr zuständigen Mitglieds der Landesregierung einzuholen.“ Zudem haben die Kommunen dem MLUL die Daten zur Berichterstattung über die Lärmaktionspläne zu übermitteln.

Die Einvernehmensregelung ist rechtlich nicht unproblematisch: § 47 Abs. 4 S. 2 BImSchG sieht für Maßnahmen der Luftreinhalteplanung im Straßenverkehr ein Einvernehmen mit den zuständigen Straßenbau- und Straßenverkehrsbehörden vor. Für die Lärminderungsplanung wurde diese Regelung nicht übernommen. Die einschlägige Vorschrift, § 47 d BImSchG, kennt insofern kein Einvernehmensefordernis. Im Gesetzentwurf²⁰ war zwar wie in der Luftreinhalteplanung ein Einvernehmensefordernis vorgesehen. Dieser Regelungsvorschlag hat sich dann aber nicht durchgesetzt, ohne dass den Gesetzmaterialien²¹ ein Grund dafür zu entnehmen wäre.²² Angesichts der nur rudimentären Verfahrensregelungen, insbesondere im Bereich der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange, auf Bundesebene und angesichts der allgemeinen Regelungskompetenz der Länder nach Art. 84 Abs. 1 GG dürfte – vorbehaltlich näherer Prüfung, die in diesem Zusammenhang nicht geleistet werden kann – die Regelung im BImSchG ohne Einvernehmensefordernis das nachträgliche Einführen von landesrechtlichen Einvernehmensefordernissen allerdings wohl nicht sperren.

Die Einvernehmensregelung ist auch unionsrechtlich problematisch, wenn sie dazu führt, dass eine effektive Lärminderungsplanung verhindert wird. Ohne dass dies in dem gegebenen

¹⁸ In der Tendenz für die Annahme einer Selbstverwaltungsaufgabe (ohne dass es in diesem Einzelfall darauf ankam) OVG Lüneburg, Beschluss vom 10.01.2014 – 12 LA 68/13 – BeckRS 2014, 46004, NordÖR 2015,35; ebenso Engel, NVwZ 2010, 1991, 1998; Scheidler/Tegeer, in: Feldhaus, Bundesimmissionsschutzrecht, Bd. 1, Teil II, § 47e Rn. 8; für die Annahme einer Selbstverwaltungsaufgabe könnte auch die weite Interpretation des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts durch das Bundesverfassungsgericht sprechen, vgl. etwa die Rastede-Entscheidung vom 23.11.1988 – 2 BvR 1619/83 – NVwZ 1989, 347 ff.

¹⁹ Verordnung zur Regelung der Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Immissionsschutzes vom 31. März 2008, GVBl II/08, S. 122.

²⁰ Bundestagsdrucksache 15/3782.

²¹ Vgl. die Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses vom 15.06.2005, Bundestagsdrucksache 15/5734.

²² Die fehlende Begründung allein lässt keine Schlussfolgerung zu, da Beschlussempfehlungen des Vermittlungsausschusses üblicherweise nicht begründet werden

Rahmen vertieft geprüft werden könnte, sei auf Folgendes hingewiesen: Unionsrechtlich ist die tatsächliche Wirksamkeit der Richtlinienumsetzung, der effet utile, von besonderer Bedeutung. Eine nationale Regelung, die einer effektiven Richtlinienumsetzung entgegensteht, kann unionsrechtswidrig sein. Ihre Anwendung hat dann zu unterbleiben. In erster Linie aber ist eine unionsrechtlich problematische Regelung eu-rechtsfreundlich auszulegen. Die Einvernehmensregelung ist dahin auszulegen, dass eine effektive Lärminderungsplanung nicht verhindert werden darf. Eine Verweigerung des Einvernehmens kommt daher nicht aus jedem, sondern allenfalls aus solchen Gründen in Betracht, die höher zu gewichten sind, als eine zeitnahe effektive Lärmaktionsplanung. Eine Verweigerung des Einvernehmens kommt aber insbesondere nicht aus Erwägungen in Betracht, die in der Lärmaktionsplanung keinen Raum haben. So darf die oberste Straßenverkehrsbehörde ihr Einvernehmen insbesondere nicht verweigern, weil die Lärmbelastungen ausschließlich nach VBUS und nicht nach RLS90 berechnet wurden oder weil die Werte der Lärmschutz-Richtlinien StV nicht berücksichtigt wurden.

Im Rahmen dieses Vorhabens wurde begonnen, mit der obersten Straßenverkehrsbehörde im auch für den Verkehr zuständigen Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung Fragen der Lärminderungsplanung zu erörtern. Dabei konnte über die soeben angeführte Frage von Gründen für eine Einvernehmensverweigerung ebensowenig Einigkeit erzielt werden wie zu der Frage, ob die Umsetzung von straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen aus Lärmaktionsplänen mit der Begründung verweigert werden darf, es müssten neben den für die Lärmaktionsplanung maßgeblichen Lärmwerten nach VBUS auch solche nach RLS90 ermittelt werden.

Das Einvernehmenserfordernis besteht für Maßnahmen, „deren Kosten der Bund oder das Land zu tragen haben“. In diesem Falle ist das Einvernehmen des für Verkehr zuständigen Mitglieds der Landesregierung einzuholen. Nach § 5 b des Straßenverkehrsgesetzes (StVG) trägt die Kosten der Beschaffung, Anbringung, Entfernung, Unterhaltung und des Betriebs der amtlichen Verkehrszeichen der Träger der Straßenbaulast für diejenige Straße, in deren Verlauf sie angebracht werden oder angebracht worden sind. Die Straßenbaulastträgerschaft richtet sich nach Straßenrecht. Nach § 9 a des Brandenburgischen Straßengesetzes ist das Land Träger der Straßenbaulast für die Landesstraßen. Die Landkreise und die kreisfreien Städte sind Träger der Straßenbaulast für die Kreisstraßen. Die Gemeinden sind Baulastträger der Gemeindestraßen. Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern sind zudem Träger der Straßenbaulast für die Ortsdurchfahrten im Zuge von Landesstraßen und Kreisstraßen. Unter bestimmten Voraussetzungen können Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern die Straßenbaulast übernehmen. Für die Bundesstraßen gilt nach § 5 des Bundesfernstraßengesetzes (FStrG), dass der Bund grundsätzlich Träger der Straßenbaulast ist. Gemeinden mit mehr als 80.000 Einwohnern sind Träger der Straßenbaulast für die Ortsdurchfahrten im Zuge von Bundesstraßen. Zudem können die Gemeinden die Straßenbaulast für Ortsdurchfahrten übernehmen. Das landesrechtliche Einvernehmenserfordernis für straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen gilt für kostenverursachende Maßnahmen an Bundes- und Landesstraßen, überwiegend auch bei den Ortsdurchfahrten, es sei denn, die Gemeinde ist dort Träger der Straßenbaulast. Da das Aufstellen von Verkehrsschildern und das Aufbringen von Fahrbahnmarkie-

rungen Kosten verursacht und zur Umsetzung von Tempo-30-Anordnungen oder Lkw-Durchfahrtbeschränkung o.ä. Verkehrsschilder aufgestellt werden müssen und solche Verkehrsbeschränkungen von den Gemeinden in den Lärmaktionsplänen regelmäßig an den Lärm-„Hotspots“ zu planen sind, die ebenso regelmäßig Bundes- und Landesstraßen sind, dürfte das Einvernehmensefordernis eine sehr große Zahl von Maßnahmen aus Lärmaktionsplänen treffen.

2. Die Aufstellung von Lärmaktionsplänen

2.1 Unionsrechtliche Vorgaben

Für die Aufstellung von Lärmaktionsplänen enthält die Umgebungslärmrichtlinie keine ausführlichen Regelungen. Art. 8 Abs. 4 und Abs. 7 der Richtlinie 2002/49/EG bestimmen, dass die Aktionspläne den Mindestanforderungen nach Anhang V genügen müssen sowie, „dass die Öffentlichkeit zu Vorschlägen für Aktionspläne gehört wird, dass sie rechtzeitig und effektiv die Möglichkeit erhält, an der Ausarbeitung und der Überprüfung der Aktionspläne mitzuwirken, dass die Ergebnisse dieser Mitwirkung berücksichtigt werden und dass die Öffentlichkeit über die getroffenen Entscheidungen unterrichtet wird. ...“ Die unionsrechtliche Vorgabe einer „Mitwirkung“ der Öffentlichkeit geht über eine „einfache Öffentlichkeitsbeteiligung“ hinaus.²³ Die unionsrechtlichen Vorgaben sind – was die Aufstellung der Lärmaktionspläne, also das Verfahren an sich, angeht, von Zurückhaltung geprägt. Die Regelung des Verfahrens überlässt die Umgebungslärmrichtlinie den Mitgliedsstaaten.

2.2 Vorgaben des BImSchG

Die Vorgaben des Bundesimmissionsschutzgesetzes zum Verfahren der Aufstellung von Lärmaktionsplänen sind annähernd 1:1 aus der Umgebungslärmrichtlinie, dort Art. 8 Abs. 4 und 7, entnommen. § 47 d Abs. 2 und Abs. 3 BImSchG legt ebenfalls lediglich fest, dass die Lärmaktionspläne den Mindestanforderungen des Anhang V der Umgebungslärmrichtlinie zu entsprechen und die nach Anhang VI der Richtlinie zu übermittelnden Daten enthalten müssen. Es folgt ein Absatz über die Mitwirkung der Öffentlichkeit, der dem Wortlaut von Art. 8 Abs. 7 der Umgebungslärmrichtlinie entspricht.

Die Verfahrensvorgaben sind nicht geeignet, das Verfahren zur Aufstellung von Lärmaktionsplänen normativ hinreichend zu bestimmen.²⁴ Die Zurückhaltung des Gesetzgebers wird als unionsrechtswidrig kritisiert. Wenn das Verfahren nicht normativ bestimmt ist, ist es der Verwaltungspraxis der umsetzenden Träger öffentlicher Verwaltung überlassen. Bloße Verwaltungspraktiken, die die Verwaltung (hier die Gemeinde) beliebig ändern kann und die

²³ Zutreffend Supplies, Mothes in „Lärminderung durch Bürgerbeteiligung“, Das Modellprojekt: Mach's leiser – Mitwirken bei der Fortschreibung von Lärmaktionsplänen in Leipzig, veröffentlicht als UBA-Texte 57/2017, Umweltbundesamt, Dessau, Juni 2017; abrufbar unter www.umweltbundesamt.de.

²⁴ So etwa auch Dominik Kupfer, Lärmaktionsplanung – Effektives Instrument zum Schutz der Bevölkerung vor Umgebungslärm? – Eine Klärung drängender Rechtsfragen, in: NVwZ 2012, 784-791; Berkemann, Rechtsgutachten 2015, S. 18.

nicht einmal hinreichend bekannt und allgemein eingeführt sind, sollen jedenfalls keine wirk- same Erfüllung der unionsrechtlichen Pflicht zur Umsetzung von EU-Richtlinien sein.²⁵ Ge- boten ist nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs vielmehr die ausreichende normative Umsetzung, also die Umsetzung durch Gesetz bzw. Verordnung.²⁶

Am Ende stehen dann die Gemeinden vor dem Problem, dass ihnen zwar eine Pflicht zur Auf- stellung eines Lärmaktionsplans auferlegt wird, die verbindlichen verfahrensrechtlichen Rege- lungen, wie dies zu geschehen hat, jedoch fehlen. In dieser Situation ist die Ausgestaltung des Planaufstellungsverfahrens in Anlehnung an die Verfahrensvorschriften des Baugesetzbuches zur Aufstellung von Bauleitplänen, die §§ 3 ff. BauGB, planungsrechtlich naheliegend.²⁷ Da- neben treten die einschlägigen kommunalrechtlichen Regelungen, die für Verfahren der Kommunen ohnehin gelten. Eine Einschränkung ist insoweit jedoch gesetzlich geboten: Die Öffentlichkeitsinformation und -mitwirkung ist im Rahmen der Lärmaktionsplanung weiter- gehend, als die Information und Beteiligung im BauGB. Die rechtzeitige und effektive Mög- lichkeit, an der Ausarbeitung und der Überprüfung der Lärmaktionspläne mitzuwirken, nach § 47 d Abs. 3 BImSchG, setzt die Mitwirkung der Öffentlichkeit bereits zu einem sehr frühen Zeitpunkt voraus. Wenn die Öffentlichkeit „an der Ausarbeitung“ zu beteiligen ist, dann darf im Grundsatz noch kein Plan ausgearbeitet sein. Die Regelungen über die Öffentlichkeitsbe- teiligung in der Bauleitplanung wären daher dahin auszulegen, dass die frühzeitige Beteili- gung nach § 3 Abs. 1 BauGB bereits vor Ausarbeitung des Planentwurfs stattzufinden hat. Zudem dürften die Auslegungsfristen des BauGB zu kurz sein. Ein Ausschluss von nicht rechtzeitig eingereichten Stellungnahmen ist nicht zulässig, da gesetzlich nicht vorgesehen.

2.3 Anlass für die Aufstellung von Lärmaktionsplänen: die Diskussion um „Auslösewerte“

Nach § 47 d Abs. 1 BImSchG sollen mit Lärmaktionsplänen „Lärmprobleme und Lärmaus- wirkungen geregelt werden“. Was „Lärmprobleme und Lärmauswirkungen“ sind, die eine Lärmaktionsplanung auslösen, wird im Gesetz nicht ausgeführt. Von der entsprechenden Ver- ordnungsermächtigung in § 47 f Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 BImSchG hat der Verordnungsgeber keinen Gebrauch gemacht. Auch das Unionsrecht legt keine Lärmwerte fest, bei denen mit einer Lärmaktionsplanung reagiert werden müsste oder gar Maßnahmen ergriffen werden müssen. Da die Gemeinden aber eine Pflicht zur Aufstellung von Lärmaktionsplänen trifft, müssen diese sich damit auseinandersetzen, ab welchen Lärmwerten sie überhaupt Pläne auf- stellen und welche Prioritäten sie bei Überschreitung bestimmter Werte setzen. Die Praxis behilft sich i. d. R. mit Empfehlungen. Die Strategie der Lärmaktionsplanung im Land Bran- denburg (Stand: 27.03.2017) sieht etwa die Kommunen immer dann in der Pflicht zur Auf- stellung von Lärmaktionsplänen, wenn ihr Gebiet in die Lärmkartierung fällt. Das ist bereits bei Erreichen eines L_{DEN} von 55 dB(A) und eines L_{NIGHT} von 50 dB(A) der Fall. Bei Errei-

²⁵ Berkemann, Rechtsgutachten 2015, S. 19 u. V. a. EuGH, Urteil vom 15.10.1986- Rs 168/85 Rn. 13; Urteil vom 11.12.1997 – Rs C-83/97 – NVwZ 1998, 721.

²⁶ Vgl. etwa EuGH, Urteil vom 30.05.1991 – Rs C-361/99 – NVwZ 1991, 866.

²⁷ So etwa Berkemann, Rechtsgutachten 2015, S. 21, Kupfer, Lärmaktionsplanung - Effektives Instrument zum Schutz der Bevölkerung vor Umgebungslärm? – Eine Klärung drängender Rechtsfragen, in: NVwZ 2012, 784 ff.

chen (bzw. in der Praxis bei Kartieren) dieser Werte soll danach die Pflicht zur Lärmaktionsplanung ausgelöst sein. Das wären die sog. Auslösewerte. Zudem ist in der Strategie der Lärmaktionsplanung im Land Brandenburg ein Mittelungspegel i. H. v. 65 dB(A) tags und 55 dB(A) nachts als Wert empfohlen, bei dessen Überschreitung mit dem Instrument der Lärmaktionsplanung entgegenzuwirken ist (sog. Prüfwert).

Die Sichtweise, dass das Erreichen der Lärmkartierungswerte von L_{DEN} 55 dB bzw. L_{NIGHT} 50 dB unerwünschte Geräusche i. S. v. Art. 3 a) der Umgebungslärmrichtlinie signalisiert, wird auch in der Rechtsliteratur geteilt.²⁸

Es ist allerdings nur für die Bekämpfung unerwünschten Lärms, nicht aber für die Ermittlung ruhiger Gebiete ein geeignetes Kriterium. Die ruhigen Gebiete zeichnen sich ja gerade dadurch aus, dass dort i. d. R. kein unerwünschter Lärm ist. Ihre Belastung liegt mithin regelmäßig – und meist deutlich - unterhalb der Lärmkartierungs-Mindestwerte.

Das Umweltbundesamt empfiehlt aktuell als „Auslösekriterien für die Lärmaktionsplanung“ Werte i. H. v. 65/55 dB(A) L_{DEN}/L_{NIGHT} , die zur Vermeidung gesundheitlicher Beeinträchtigungen in einen kurzfristigen Zeitraum durch Lärmaktionsplanung vermieden werden sollen, Werte i. H. v. 55/45 dB(A), die zur Vermeidung erheblicher Belästigungen mittelfristig mit einem Lärmaktionsplan vermieden werden sollen sowie Werte i. H. v. 50/40 dB(A) L_{DEN}/L_{NIGHT} , die zur Vermeidung von Belästigungen langfristig durch Lärmaktionsplanung vermieden werden sollen.²⁹ Damit liegt das Umweltbundesamt mit seinen Empfehlungen unterhalb der soeben angeführten Mindest-Lärmkartierungswerte.

Die WHO hat ebenfalls immer wieder umfangreiche Studien zur Lärmwirkungsforschung veröffentlicht. Sie setzt inzwischen in einer 2011 erschienenen Studie³⁰ den kritischen Belästigungsbereich mit 50-55 dB(A) an, den gesundheitsgefährdenden Bereich bei 61-65 dB(A). In den WHO Night Noise Guidelines for Europe wird für die Nachtlärmbelastung ein Richtwert von 40 dB(A) vorgeschlagen.³¹

Die Richtlinien für den Verkehrslärmschutz in der Baulast des Bundes VLärmSchR 97 sowie die Lärmschutzrichtlinien-StV vom 31.11.2007³² setzen sog. Lärmsanierungswerte bei 70 dB(A) am Tag und 60 dB(A) in der Nacht (als äquivalenten Dauerschallpegel Leq) an.

Allerdings können die zuletzt genannten Regelungen nicht den Anforderungen der Umgebungslärmrichtlinie genügen, die – wie oben ausgeführt – gerade nicht reine Lärmsanierungs-

²⁸ So etwa Günter Halama, in: Jörg Berkemann/Günter Halama, Handbuch zum Recht der Bau- und Umweltrichtlinien, 2. Auflage Bonn 2011, S. 837 Rn. 291; Berkemann, Rechtsgutachten 2015, S. 23.

²⁹ Vgl. www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr-laerm/umgebungs-laermrichtlinie/laermaktionsplanung.

³⁰ WHO (Europe)/IRC (EU), Burden of disease from environmental noise - Quantification of healthy life years lost in Europe, Copenhagen, 2011

³¹ www.euro.who.int/en/what-we-do/health-topics/environment-and-health/noise/publications/2009/night-noise-guidelines-for-europe

³² Richtlinien für straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm vom 23.11.2007, Verkehrsblatt 2007 S. 767

vorgaben enthält, sondern planerische Ansätze, die auch im vorbeugenden und vorsorgenden Umweltschutz ansetzen. Daher sind sog. Auslösewerte für die Lärmaktionsplanung deutlich unterhalb der Lärmsanierungswerte anzusetzen.

Darüber hinaus kann aus rechtlicher Sicht lediglich darauf hingewiesen werden, dass es vor dem Hintergrund der erwähnten Empfehlungen jedenfalls nicht fehlerhaft sein dürfte, eine die Lärmaktionsplanung auslösende Belästigung bei Werten ab 50-55 dB(A) tags anzusetzen, die Gesundheitsgefährdung, der vorrangig zu begegnen ist, im Bereich zwischen 62-65 dB(A). Die Lärmsanierungswerte sind für die Lärmaktionsplanung kein geeigneter Anhaltspunkt, da sie dem (auch) Vorsorgecharakter der Lärminderungsplanung nicht Rechnung tragen. Die Empfehlungen der Strategie der Lärmaktionsplanung im Land Brandenburg vom 27.03.2007 erscheinen vor diesem Hintergrund sachgerecht.

3. Verfahrensschritte

3.1 rechtzeitige und effektive Öffentlichkeitsbeteiligung

§ 47 d Abs. 3 BImSchG gibt zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Lärmaktionsplanung den Wortlaut von Art. 8 Abs. 7 der Umgebungslärmrichtlinie wieder. Es heißt dort:

„Die Öffentlichkeit wird zu Vorschlägen für Lärmaktionspläne gehört. Sie erhält rechtzeitig und effektiv die Möglichkeit, an der Ausarbeitung und der Überprüfung der Lärmaktionspläne mitzuwirken. Die Ergebnisse der Mitwirkung sind zu berücksichtigen. Die Öffentlichkeit ist über die getroffenen Entscheidungen zu unterrichten. Es sind angemessene Fristen mit einer ausreichenden Zeitspanne für jede Phase der Beteiligung vorzusehen.“

Diese Öffentlichkeitsmitwirkungsregelung geht über die sonst im Planungsrecht oft vorzufindenden Öffentlichkeitsbeteiligungsregelungen hinaus. Dem Richtliniengeber auf EU-Ebene und dem Bundesgesetzgeber in Umsetzung der Richtlinie kam es erkennbar darauf an, nicht nur eine einfache „Beteiligung“, sondern eine „Mitwirkung“ als ein „Mehr“ gegenüber der Beteiligung zu regeln. Dieses „Mehr“ gegenüber der Beteiligung geht zeitlich wie auch inhaltlich über die „normale“ Öffentlichkeitsbeteiligung hinaus. Zeitlich muss die Mitwirkung rechtzeitig stattfinden. Dieses rechtzeitig ist auch noch dadurch konkretisiert, dass eine Mitwirkung bei der „Ausarbeitung“ vorgesehen ist. Eine Mitwirkung muss also schon stattfinden, bevor ein Entwurf eines Lärmaktionsplans ausgearbeitet wurde. Die Mitwirkung ist bei der Ausarbeitung selbst vorgesehen. In zeitlicher Hinsicht dürfte die weitgehende Mitwirkungsregelung zudem dahingehend auszulegen sein, dass kurze Mitwirkungsfristen nicht zulässig sind. Die in der Bauleitplanung vorgesehenen Auslegungsfristen von lediglich 1 Monat dürften für eine komplexe integrierte Planung wie die Lärmaktionsplanung und für eine gesetzlich gebotene Einbeziehung der Betroffenen i. S. einer „Mitwirkung“ zu kurz sein. Inhaltlich verlangt die „Mitwirkung“ mehr als „Beteiligung“. Die Auslegung von Planentwürfen mit der Gelegenheit zur Stellungnahme allein reicht also nicht für eine Mitwirkung aus. Ein „Mehr“

ist geboten, ohne dass dies gesetzlich näher bestimmt wäre. Mögliche Formen der Mitwirkung sind die auch in den LAI-Hinweisen zur Lärmaktionsplanung 2017 in Anhang 3 aufgeführten Instrumente wie auch Anwohnerkonferenzen, Werkstätten, runder Tisch, Bürgerbüro/Bürgersprechstunde, Befragungen und Ortsbegehungen, etc.³³

Berkemann hat aus der nach der Umgebungslärmrichtlinie gebotenen Mitwirkung der Öffentlichkeit u.a. bereits bei der Ausarbeitung der Lärmaktionsplanung ein Konzept der Öffentlichkeitsbeteiligung in drei Schritten entwickelt:

Eckpunkte des Verfahrens nach Berkemann (Rechtsgutachten 2015, S. 33)

- (verwaltungsinterne) Entscheidung, ein Verfahren einzuleiten
- Mitteilung an die Öffentlichkeit – erste Skizzierung
- frühzeitige Beteiligung staatlicher Fachbehörden und anderer Träger öffentlicher Belange
- Beteiligung der Öffentlichkeit – Informationspolitik, Aufforderungen, Anhörungen, ggf. öffentliche Diskussionsrunden – inhaltliche Protokollierung
- Erarbeitung eines (ersten) beschlussfähigen Entwurfs des Lärmaktionsplans
- Präsentation des (ersten) Entwurfs des Lärmaktionsplanes
- Durchführung der fortgeschrittenen Beteiligung – ggf. erneute Bekanntmachung eines weiteren Entwurfs
- Entscheidung über den Inhalt des Lärmaktionsplans
- Bekanntmachung des Lärmaktionsplans.

Lässt die der Gemeinde zur Verfügung stehende Planungszeit eine dreistufige Öffentlichkeitsbeteiligung nicht zu, lassen Abstriche an dem Beteiligungskonzept vornehmen. Eine dreistufige Beteiligung ist rechtlich nicht geboten. Eine frühzeitige Beteiligung bei Ausarbeitung des Plan-Entwurfs und eine weitere Beteiligung zum Lärmaktionsplan-Entwurf genügen den Anforderungen der Umgebungslärmrichtlinie.

3.2 Einbeziehung der umsetzenden Stellen – hier insbesondere der Straßenverkehrsbehörden

Das in § 47 d Abs. 6 i. V. m. § 47 Abs. 6 geregelte Auseinanderfallen von Aufstellungs- und Umsetzungskompetenz zum Lärmaktionsplan mit der strikten Bindung der umsetzenden Behörde an die von der planenden Behörde festgelegten Maßnahmen legt es nahe, dass die planaufstellende Behörde die umsetzenden Behörden bereits gezielt in das Planaufstellungsverfahren einbezieht.

Soweit allerdings insoweit eine allgemeine Rechtspflicht zur Kooperation angenommen wird,³⁴ erscheint das zumindest nicht ohne Weiteres nachvollziehbar. Den gesetzlichen Regelungen lässt sich insoweit nichts entnehmen. Aus allgemeinen rechtsstaatlichen Prinzipien

³³ Vgl. zum Ganzen auch Berkemann, Rechtsgutachten 2015, S. 30 ff.

³⁴ Sowohl Kupfer, Lärmaktionsplanung – Effektives Instrument zum Schutz der Bevölkerung vor Umgebungslärm? – Eine Klärung drängender Rechtsfragen, in: NVwZ 2012, 784, 787

eine Kooperationspflicht als Rechtspflicht herzuleiten, erscheint zumindest nicht ganz naheliegend.³⁵

In Brandenburg allerdings ergibt sich eine Rechtspflicht zur Kooperation in mehrfacher Hinsicht aus § 13 Nr. 2 ImSchZV. Danach sind die Gemeinden „für die Aufgaben nach § 47 d Abs. 1 bis 6 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Lärmaktionspläne) im Benehmen mit dem für Immissionsschutz sowie mit dem für Verkehr zuständigen Mitglied der Landesregierung zuständig. Weiter wird dort ausgeführt: „Sofern die Lärmaktionspläne Maßnahmen vorsehen, deren Kosten der Bund oder das Land zu tragen haben, ist das Einvernehmen des für Verkehr zuständigen Mitglieds der Landesregierung einzuholen.“ Zudem haben die Kommunen dem MLUL die Daten zur Berichterstattung über die Lärmaktionspläne zu übermitteln.

Diese Beteiligungspflichten werfen allerdings die Frage auf, ob die Gemeinden noch die unteren Straßenverkehrsbehörden zu beteiligen haben. Die Frage ist deshalb von praktischer Relevanz, weil von Fällen berichtet wird, in denen die unteren Straßenverkehrsbehörden auf die Bitte um Stellungnahme gar nicht oder mit einer pauschalen Ablehnung aller Straßenverkehrsbeschränkungen ohne nachvollziehbare Begründung reagiert haben. Mit der Regelung der Beteiligung des Verkehrsministeriums und damit zugleich der obersten Straßenverkehrsbehörde in jedem Falle im Wege der Herstellung des Benehmens, teils sogar im Wege des Einvernehmens, könnte die Gemeinde davon auszugehen haben, dass die oberste Straßenverkehrsbehörde die Stellungnahme der ihr gegenüber weisungsgebundenen unteren Straßenverkehrsbehörde einholt, prüft und selbst die allein relevante Stellungnahme abgibt. Es erscheint zweifelhaft, ob die untere Straßenverkehrsbehörde bei einer normierten Pflicht zur Herstellung des Benehmens oder gar Einvernehmens mit der obersten Straßenverkehrsbehörde überhaupt selbst eine Stellungnahme gegenüber der Gemeinde abgeben darf, ohne dass dies in diesem Rahmen abschliessend geprüft werden könnte.

Die im Rahmen dieses Vorhabens vom Brandenburger Umweltministerium (MLUL) initiierten Gespräche mit der obersten Straßenverkehrsbehörde im Verkehrsministerium (MIL) haben bisher zu keinem Ergebnis in dieser Frage geführt. Auf Nachfrage wurde in den Gesprächen mitgeteilt, dass Lärmaktionspläne im Verkehrsministerium bei der für die Straßenbaulast zuständigen Stelle liegen würden. Gegenüber einem Konzept der frühzeitigen Einbindung der Straßenverkehrsbehörden u.a. über gezielte Fragen im Rahmen der Behördenbeteiligung wurde die Befürchtung geäußert, die Straßenverkehrsbehörden würden damit auch angesichts der Vielzahl von Beteiligungen überfordert.

In jedem Falle aber ist es fachlich geboten (in Abgrenzung vom rechtlichen Gebot), die umsetzenden Behörden mit einzubeziehen. Denn die Trennung von Planaufstellung von Maßnahmenfestlegung auf der einen Seite und Umsetzung mit strikter Rechtsbindung der umsetzenden Behörde auf der anderen Seite bedeutet nichts anderes als die vollständige Einbeziehung der jeweiligen fachrechtlichen Vorgaben in die Planprüfung durch die planaufstellende Behörde. Die Gemeinde hat also in Brandenburg die Pflicht, die fachrechtliche Prüfung selbst

³⁵ Vgl. zu dieser Diskussion insbesondere Berkemann, Rechtsgutachten 2015, S. 34 m.w.N.

durchzuführen. Im Straßenverkehrsrecht heißt dies bei Festlegung von Verkehrsbeschränkungen, dass die Gemeinde die Voraussetzungen des § 45 der Straßenverkehrsordnung - allerdings nach den immissionsschutzrechtlichen Maßstäben der Lärmaktionsplanung – in vollem Umfang zu prüfen hat. Die Behörde hat also die Auswirkungen auf das Verkehrsgeschehen ebenso in den Blick zu nehmen, wie die Auswirkungen auf die Lärmbelastung. Sie hat insbesondere auch zu prüfen, ob mit Ausweichverkehren und dadurch bedingten eventuellen unzumutbaren Belastungen an anderer Stelle zu rechnen ist. In einem solchem Falle wäre nicht nur den Zielen der Lärmaktionsplanung nicht gedient, sondern auch nach den Prüfmaßstäben des § 45 der Straßenverkehrsordnung eine verkehrsrechtliche Anordnung nicht zulässig. Derartige fachrechtliche Prüfungen obliegen in der täglichen Praxis der umsetzenden Behörde. Bereits zur Gewährleistung einer fachlich angemessenen Prüfung ist die ausreichende Einbeziehung der Fachbehörde geboten. Sie schützt – so sich denn die Fachbehörde im Verfahren hinreichend beteiligt – zugleich die planende Behörde vor Abwägungsmängeln.

Auch bei der Behördenkooperation bietet es sich an, zu einem möglichst frühen Zeitpunkt vor Ausarbeitung des Planentwurfs die Kooperation der voraussichtlich für die Umsetzung der zuständigen Behörden zu suchen. Da die Straßenverkehrsbehörde regelmäßig eine der umsetzenden Behörden ist, dürfte ihre Einbeziehung in nahezu jedem Fall der Aufstellung eines Lärmaktionsplans in der Sache geboten sein. Die frühzeitige Behördenkooperation kann und sollte dazu führen, dass von vornherein ein realistischer Entwurf ausgearbeitet wird.

Parallel zu den rechtlichen Vorgaben für die Öffentlichkeitsbeteiligung wird man auch für die Behördenkooperation gut daran tun, diese frühzeitig und effektiv als Mitwirkung zu gestalten, um Planungsfehler zu vermeiden. Da eine Pflicht zur Mitwirkung auf Seiten der umsetzenden Behörde ebenso wenig geregelt ist, wie die Pflicht zur Behördenkooperation für die planaufstellende Behörde, ist eine frühzeitige Kommunikation beider Behörden von großer Bedeutung für einen gelungenen Planungsprozess und eine vollständige Abwägung.

Angesichts der gegen eine solche planerisch wünschenswerte frühzeitige Kommunikation zwischen Gemeinde und Straßenverkehrsbehörde von Vertreterinnen der obersten Straßenverkehrsbehörde im Gespräch mit Vertretern des MLUL geäußerten Befürchtung, die Straßenverkehrsbehörden würden durch frühzeitige und mehrfache Einbindung in dem Planaufstellungsverfahren überfordert, dürfte eine Regelung der Planungsverfahren in einer Weise zweckmäßig sein, die es (auch) den Straßenverkehrsbehörden erlaubt, eine angemessene Personalausstattung zu verlangen, um die Planungsprozesse der Gemeinden mit qualifizierter Mitwirkung zu begleiten.

3.3 Verknüpfung insbesondere mit der Bauleitplanung

Eine Verknüpfung der Lärmaktionsplanung mit anderen kommunalen Planungen dient der Nutzung von Synergien und der Vermeidung von Widersprüchen. Anzuführen sind insbesondere die kommunale Bauleitplanung, die kommunale Verkehrsplanung und ggf. die Luftreinhalteplanung. Da die erheblichen Lärmbelastungen regelmäßig von Verkehrswegen ausgehen,

ist die Verknüpfung mit einer kommunalen Verkehrsplanung inhaltlich von besonderer Bedeutung. Ebenso wenig wie die kommunale Verkehrsplanung dazu führen darf, dass neue „Hotspots“ der Lärmbelastung also neue Belastungsschwerpunkte entstehen, darf die Lärmaktionsplanung dazu führen, dass Verkehrsprobleme ohne ausreichenden Grund verschärft oder räumlich verlagert werden. In diesem Sinne dient eine Integration von Verkehrsplanung und Lärmaktionsplanung einem stimmigen Planungskonzept. Unter rechtlichen Gesichtspunkten ist dies nicht weiter zu vertiefen, da es für die kommunale Verkehrsplanung ohnehin keine besonderen rechtlichen Vorgaben gibt.

Die Integration von Lärminderungs- und Luftreinhalteplanung spielt für die Brandenburger Praxis wegen der wenigen aufzustellenden Luftreinhaltepläne keine größere Rolle und soll daher an dieser Stelle nicht weiter vertieft werden.

Die Integration von Lärmaktionsplan und Bauleitplanung ist zumindest in Ansätzen auch gesetzlich geregelt. Lärmaktionspläne sind Pläne des Immissionsschutzrechts, die nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 g BauGB als abwägungserheblicher Belang bei Aufstellung der Bauleitpläne zu berücksichtigen sind. Die Lärminderungsplanung als Planung, die einer weiteren Verschärfung der Lärmbelastungssituation entgegen wirken und vor der Zunahme von Lärm in bisher ruhigen Gebieten schützen soll, dient zugleich der Steigerung des Wohnwerts und anderen städtebaulichen Zielen, die auch Ziele der Bauleitplanung sind, wie etwa die Erhöhung der Attraktivität der Straßenräume. In diesem Sinne bestimmt die Lärmaktionsplanung in Teilen auch die Voraussetzungen der Bauleitplanung. Sie bietet mit der ihr zugrundeliegenden Lärmkartierung zugleich eine Grundlage für die Abwägung der Lärmbelange bei Aufstellung der Bauleitpläne.

Vorgaben im Lärmaktionsplan für die Bauleitplanung sind Planung i. S. v. § 47 Abs. 6 S. 2 BImSchG. Es gilt mithin in diesem Bereich nicht die Vorgabe der strikten Umsetzung festgelegter Maßnahmen nach § 47 d Abs. 6 i. V. m. § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG. Es gilt vielmehr die Vorgabe, bei der Aufstellung eines Bebauungsplans die Maßnahmen des Lärmaktionsplans im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen.

3.4 Interkommunale Abstimmung

Ein integrierter Planungsansatz ist dabei nicht nur innerhalb der Gemeinde im Hinblick auf andere kommunale Planungen geboten. Auch die interkommunale Abstimmung mit benachbarten Gemeinden kann im Einzelfall geboten sein. Zwar kennt das Immissionsschutzrecht kein Abstimmungsgebot wie § 2 Abs. 2 BauGB. Die interkommunale Abstimmung kann aber geboten sein, um eine ordnungsgemäße Abwägung zu gewährleisten. Die Hauptbelastungen im Lärmbereich gehen von den Hauptverkehrsstraßen aus, die meist nicht an den Gemeindegrenzen halt machen. Insbesondere Verkehrsverlagerungen können auch dann außerhalb der Gemeindegrenzen auftreten, wenn die geplante Verkehrsbeschränkung sich auf das Gebiet der Gemeinde ausschließlich bezieht.

Sind in der Gemeinde, die einen Lärmaktionsplan aufzustellen hat, zudem noch Verkehrsentwicklungsplan oder Luftreinhalteplan aufzustellen, so ist eine integrierte Planung in mehrfacher Hinsicht und in mehrere Richtungen angezeigt: Die einzelnen Planungen der Gemeinde selbst müssen in sich und untereinander stimmig sein. Widersprüche und Unstimmigkeiten sind zu vermeiden. Zudem ist bei all diesen Plänen eine integrierte Planung mit den Nachbarkommunen angezeigt.

3.5 Strategische Umweltprüfung

Die Lärmaktionspläne sind zudem in Anlage 5 Nr. 2 zum UVPG (2017) aufgeführt und nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 UVPG (bis 2017 § 14 b Abs. 1 Nr. 2 UVPG i. V. m. Anlage 3 Nr. 2.1) UVP-pflichtig, wenn sie für Entscheidungen über die Zulässigkeit von in der Anlage 1 aufgeführten Vorhaben oder von Vorhaben, die nach Landesrecht einer Umweltverträglichkeitsprüfung oder Vorprüfung des Einzelfalls bedürfen, einen Rahmen setzen. Einen solchen Rahmen setzt die Lärmaktionsplanung regelmäßig nicht. Etwas anderes könnte sich aus einer integrierten Planung, etwa aus einem Lärmaktions- und Verkehrsentwicklungsplan ergeben, wenn beide zusammen oder der integrierte Plan einen Rahmen für ein Verkehrsprojekt setzen. Die Überlegung dürfte allerdings eher theoretischer Natur sein. Regelmäßig wird die strategische Umweltprüfung schon bei Trennung der Pläne nicht mehr erforderlich sein. Insgesamt zeichnet sich für den Verfasser ein realistischer Anwendungsbereich der strategischen Umweltprüfung bei der Lärmaktionsplanung nicht ab.

3.6 Verabschiedung von Lärmaktionsplänen – Beschluss der Gemeindevertretung?

Ob ein Lärmaktionsplan einer Beschlussfassung durch die jeweilige Gemeindevertretung bedarf, hängt von der Beantwortung der bisher als nicht geklärt anzusehenden Frage ab: Handelt es sich bei der Aufstellung eines Lärmaktionsplans um eine Selbstverwaltungsaufgabe der Gemeinde? Ist das nicht der Fall, handelt es sich um Landesauftragsverwaltung. Handelndes Organ ist regelmäßig der Vertreter der Gemeinde nach außen (in der Regel Bürgermeister).³⁶ Einer Beschlussfassung der Gemeindevertretung bedarf es nicht. Handelt es sich um eine Selbstverwaltungsaufgabe³⁷, stellt sich kommunalrechtlich die Frage, ob es sich um eine Angelegenheit der laufenden Verwaltung handelt, bei der eine Befassung der Gemeindevertretung nicht erforderlich ist. Das ist bei einem komplexen integrierten Planungskonzept wie dem Lärmaktionsplan eher fernliegend. Eine Beratung und Beschlussfassung der Gemeindevertretung ist in Auswertung der aktuellen Rechtslage und unter Berücksichtigung des Standes der rechtlichen Klärung zu empfehlen.

³⁶ Berkemann, Rechtsgutachten 2015, S. 38.

³⁷ So – allerdings ohne nachvollziehbare Begründung - OVG Lüneburg, B. v. 10.1.2014 - 12 LA 68/13 - NordÖR 2014, 200 (L) = NdsVBl 2014, 203 mit Anm. Jörg Berkemann, Kommunale Lärmaktionsplanung (§ 47d BImSchG) - Das (unionsrechtliche) Recht richtig anwenden!, in: NordÖR 2015, 1-8; ebenso Engel, NVwZ 2010, 1991, 1998; Scheidler/Tegeeder, in: Feldhaus, Bundesimmissionsschutzrecht, Bd. 1, Teil II, § 47e Rn. 8; für die Annahme einer Selbstverwaltungsaufgabe könnte auch die weite Interpretation des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts durch das Bundesverfassungsgericht sprechen, vgl. etwa die Rastede-Entscheidung vom 23.11.1988 - 2 BvR 1619/83 - NVwZ 1989, 347 ff.

4. Inhalt des Lärmaktionsplans

4.1 Analyse der Lärmkonflikte

Am Beginn der Aktionsplanung steht die Analyse der Lärmkonflikte auf Grundlage der Lärmkartierung. Aus unionsrechtlicher Sicht ist dabei in den Blick zu nehmen, dass die Umgebungslärmrichtlinie einen umfassenden gebietsbezogenen Ansatz der Bekämpfung unerwünschter Geräusche verfolgt. Gesundheitsgefährdende Belastungen sind vorrangig zu bekämpfen. Der Ansatz der Richtlinie geht aber deutlich weiter und umfasst auch die Vorsorge. Gefordert ist die Ausarbeitung und Umsetzung eines nach Dringlichkeiten abgestuften langfristigen Handlungskonzepts als Grundlage einer dynamischen Lärmaktionsplanung.³⁸

Vier Zielsetzungen sind prägend für die unionsrechtlich geprägte Lärmaktionsplanung:

- Gesundheitsschutz durch Lärmbekämpfung
- Minderung unerwünschten Lärms unterhalb der Gesundheitsgefährdung
- Gesamtlärmbetrachtung im Plangebiet
- Erhalt ruhiger Gebiete

Die Analyse der Lärmkonflikte auf Grundlage der Lärmkartierung dient auf einer ersten Stufe der Feststellung von Lärmkonflikten, die Anlass für die Ausarbeitung von Lärmaktionsplänen sind. In Brandenburg wird dazu flächendeckend die Lärmkartierung für Straßen und für den Flughafen Berlin-Schönefeld und den künftigen Flughafen BER zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus steht die Lärmkartierung des Eisenbahnbundesamtes für die Bahnstrecken zur Verfügung. Gesamtlärmberechnungen stehen ausschließlich für das Flughafenumfeld zur Verfügung. In der Strategie zur Lärmaktionsplanung wird davon ausgegangen, dass jede Gemeinde einen Lärmaktionsplan aufzustellen hat, deren Gebiet in kartierte Bereiche fällt – unabhängig davon, ob in dem kartierten Bereich Betroffene leben. Für ruhige Gebiete werden in Anlehnung an die Hinweise zur Lärmaktionsplanung des LAI gesonderte Empfehlungen gegeben. Will eine Gemeinde keine ruhigen Gebiete ausweisen, wird ihr in Brandenburg nicht empfohlen, einen Lärmaktionsplan aufzustellen, wenn ihr Gebiet nicht lärmkartiert ist.

Das so beschriebene Vorgehen sollte unter zumindest drei Überlegungen überprüft werden:

- (1.) Gemeinden eine Lärmaktionsplanung zu empfehlen, obwohl in lärmkartierten Bereichen keine Betroffenen leben und auch sonst kein Lärmproblem erkannt ist, entspricht weder der Zielsetzung der Umgebungslärmrichtlinie noch deren bundesrechtlicher Umsetzung.³⁹ Es bindet Kapazitäten der Verwaltung ohne erkennbaren Nutzen.

³⁸ Dominik Kupfer, Lärmaktionsplanung - Effektives Instrument zum Schutz der Bevölkerung vor Umgebungslärm? - Eine Klärung drängender Rechtsfragen, in: NVwZ 2012, 784-791 [785]; vgl. auch Anhang V Nr. 1 Spiegelstrich 10 RL 2002/49/EG

³⁹ So etwa ausgeführt in Bundestags-Drs. 15/3782, S. 27.

(2.) Die Empfehlung, Lärmaktionspläne bei Erreichen/Überschreiten von $L_{DEN} > 55 \text{ dB(A)}$ und $L_{Night} > 50 \text{ dB(A)}$ aufzustellen, berücksichtigt nicht die Gesamtlärmbelastung, deren Berücksichtigung aber gerade eines der zentralen Ziele der Umgebungslärmrichtlinie ist, wie soeben angeführt. Bereits im Gesetzgebungsverfahren wurde dazu festgehalten:

„Aufgrund der räumlichen Dichte von Verkehrsinfrastruktureinrichtungen sind Belastungen durch Umgebungslärm nicht erst bei hohen Schallpegeln einzelner Hauptlärmquellen von Bedeutung, sondern vielfach auch schon bei einer Gesamtwirkung aufgrund mehrerer Lärmquellen. Würde diese Belastung ausgeblendet, liefe eine wirkungsvolle Umsetzung der Richtlinie in deutsches Recht weitgehend leer. Eine Beurteilung der Gesamtwirkung mehrerer verschiedenartiger Lärmquellen aufgrund numerischer Werte ist für die Berücksichtigung allerdings nicht möglich; diese sind auf einer wissenschaftlich abgesicherten Basis noch nicht verfügbar. Ein pragmatischer Beurteilungsansatz ist daher für die Entscheidung erforderlich, ob im Einzelfall eine Lärminderungsplanung aufgrund der Belastung durch mehrere Lärmquellen erforderlich ist.“⁴⁰

Den Gemeinden müsste vor diesem Hintergrund empfohlen werden, die Gesamtlärmbelastung bereits bei der Entscheidung über die Ausarbeitung eines Lärmaktionsplans zu berücksichtigen. Dazu steht inzwischen mit der VDI 3722-2 auch eine Berechnungsgrundlage mit Gewichtung der unterschiedlichen Belästigungswirkungen verschiedener Verkehrsgeräusche zur Verfügung, die in Brandenburg zur Gesamtlärmberechnung im Flughafenumfeld genutzt wurde.⁴¹

(3.) Zum dritten berücksichtigt die Empfehlung nicht hinreichend, dass die Umgebungslärmrichtlinie ein langfristiges Handlungskonzept fordert und etwa das Umweltbundesamt ein langfristiges Handlungsziel unterhalb der Lärmkartierungswerte vorschlägt. Daraus wird im Leitfaden (s. unten zu III.) die Empfehlung abgeleitet, etwa das dreistufige Konzept des Umweltbundesamtes aufzugreifen⁴²:

Empfehlungen zu Auslösekriterien für die Lärmaktionsplanung			
Umwelthandlungsziel	Zeitraum	L_{DEN}	L_{Night}
Vermeidung gesundheitlicher Beeinträchtigungen	kurzfristig	65 dB(A)	55 dB(A)
Vermeidung erheblicher Belästigungen	mittelfristig	55 dB(A)	45 dB(A)
Vermeidung von Belästigungen	langfristig	50 dB(A)	40 dB(A)

Quelle: Umweltbundesamt

⁴⁰ Bundestags-Drs. 15/3782, S. 27.

⁴¹ http://www.mlul.brandenburg.de/media_fast/4055/5sitzung_lap_rahmenplan_anlage1a.pdf

⁴² www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr-laerm/umgebungs-laermrichtlinie/laermaktionsplanung

4.2 Planerische Abwägung unter Einbeziehung der Gesamtlärmbelastung

Der Lärmaktionsplan ist einer planerischen Abwägungsentscheidung ähnlich.⁴³ Das oben erwähnte „Ermessen“ im Sinne des § 47d Abs. 1 Satz 3 BImSchG ist in diesem Sinne zu verstehen.⁴⁴ Es wäre fehlerhaft, den Ausdruck „Ermessen“ im Sinne des deutschen Verwaltungsverfahrenes zu verstehen. Es handelt sich um die Übernahme des unionsrechtlichen Begriffs in Art. 8 Abs. 1 UAbs. 2 RL 2002/49/EG. Hauptziel des Konzepts muss es sein, die tatsächliche Lärmbelastung der Menschen im Plangebiet zu verbessern und dabei alle berührten relevanten Belange angemessen zu berücksichtigen.

Der Inhalt des Lärmaktionsplanes ist damit in die abwägende Entscheidungskompetenz der Gemeinde gelegt. Der Lärmaktionsplan ist ein eigenständiges Rechtsinstitut. Er darf nicht in der Umsetzungsphase zur Disposition gestellt werden, und zwar weder von dem Träger des Lärmaktionsplanes selbst noch von den zur Umsetzung aufgerufenen Behörden. Ein beschlossener Lärmaktionsplan steht auch nicht zur (beliebigen) Disposition des beschließenden Gremiums.⁴⁵

Die Gemeinde als Planungsträger des Lärmaktionsplanes kann und muss in diesem Sinne eine lärmbezogene Städtebaupolitik betreiben. Dazu wird sie verpflichtend ermächtigt. Der Bundesgesetzgeber ermächtigt sie also gerade in Umsetzung der Richtlinienvorgabe, diejenige „Lärmpolitik“ zu betreiben, die unter Wahrung der Zielsetzung der Umgebungslärm-Richtlinie den jeweiligen städtebaulichen und umweltpolitischen Ordnungsvorstellungen der Gemeinde entspricht. Seit jeher hat die Gemeinde die Befugnis, im Rahmen der Gesetze eine autonome Verkehrspolitik zu betreiben.⁴⁶

Die Gemeinde (Träger der Lärmaktionsplanung) kann ein „nachgeordnetes“ Ermessen der umsetzenden Fachbehörde bestehen lassen. Das wird ihr aber – aus Gründen der Geschlossenheit seines Konzeptes – nur in Grenzen möglich sein. Hängt das Erreichen der in der Lärmaktionsplanung gesetzten Ziele von der Umsetzung bestimmter Maßnahmen ab, so folgt aus deren Charakter als unverzichtbarer Bestandteil des Schutzkonzeptes, dass der umsetzenden Fachbehörde kein Ermessen zustehen kann. Anderenfalls würde es ihr zustehen, die Effektivität des Lärmaktionsplans zu gefährden.

⁴³ Dominik Kupfer, Lärmaktionsplanung - Effektives Instrument zum Schutz der Bevölkerung vor Umgebungslärm? - Eine Klärung drängender Rechtsfragen, in: NVwZ 2012, 784-791 [787]; Pascale Cancik, Stand und Entwicklung der Lärminderungsplanung in Deutschland, in: Kurt Faßbender/Wolfgang Köck (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen im Immissionsschutzrecht, Baden-Baden, 2013, S. 65-86 [72]

⁴⁴ Vgl. dazu Berkemann, Rechtsgutachten 2015, S. 47.

⁴⁵ Berkemann, Rechtsgutachten 2015, S. 48.

⁴⁶ BVerwG, B. v. 25.1.2011 – 4 BN 39.10 - ZfBR 2011, 376 Rn. 5; BVerwG, B. v. 26.1.2010 - 4 B 43.09 - BauR 2010, 871; BVerwG, B. v. 5.12.2008 – 9 B 29.08 – juris Rn. 8; BVerwG, B. v. 15.8.2007 - 4 BN 30.07 – juris Rn. 7; BVerwG, U. v. 8.3.2006 - 9 A 29.05 – Buchholz 316 § 76 VwVfG Nr. 14 = juris Rn. 18; BVerwG, U. v. 7.6.2001 - 4 CN 1.01 - BVerwGE 114, 301 [306] = DVBl 2001, 1845; BVerwG, B. v. 8.10.1999 - 4 B 53.99 - NVwZ-RR 2000, 253; BVerwG, U. v. 28.1.1999 - 4 CN 5.98 - BVerwGE 108, 248 [251] = DVBl 1999, 1288; BVerwG, B. v. 22.4.1997 - 4 BN 1.97 - NVwZ-RR 1998, 217

Das Zusammenwirken von Lärm aus mehreren Schallquellen, Gesamtlärm, sowie deren rechtliche Bewertung werden als rechtlich problematisch angesehen. Wegen der zumeist sehr unterschiedlichen Geräuschkulisse kommt ein „einfaches“ Zusammenrechnen nicht in Betracht. Dass bei einer summativen Lärmbetrachtung ein anderes Abwägungsergebnis angezeigt sein kann, verschärft die Problematik. Die Rechtsprechung hatte bisher keine Fälle berechtigter Forderungen nach Gesamtlärmbetrachtung unterhalb der Schwelle der Grundrechtsbeeinträchtigung zu entscheiden und beschränkt sich auf die Maßgabe: Ein bereits vorhandener Verkehrslärm (Vorbelastung) und die durch den Bau oder durch die wesentliche Änderung einer öffentlichen Straße entstehende zusätzliche Lärmbeeinträchtigung dürfen jedenfalls zu keiner Gesamtbelastung führen, die eine Gesundheitsgefährdung darstellt.⁴⁷

Allerdings liegt nun seit einiger Zeit mit der VDI 3722-2 eine Methodik der Gesamtlärmermittlung mit differenzierter Gewichtung der Belästigungswirkung der einzelnen Verkehrslärmarten vor, die in der Lärmkartierung und Lärmaktionsplanung auch bereits Anwendung findet. Ob und inwieweit sich aus der Gesamtlärmermittlung neue zusätzliche Handlungserfordernisse im Lärmaktionsplan ergeben, ist bisher weitestgehend der planerischen Abwägung der planenden Gemeinde überlassen, wobei sie die Ziele der Lärmaktionsplanung zu berücksichtigen hat.

4.3 Rechtliche Grenzen

Ein Lärmaktionsplan unterliegt auch rechtlichen Grenzen, die sich mangels spezieller Regelung im BImSchG aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen ergeben: Ein Lärmaktionsplan darf nur Maßnahmen zur Umsetzung festlegen, welche nach der geltenden Rechtsordnung zulässig sind. Weder § 47d BImSchG noch der Aktionsplan schaffen selbst eine Ermächtigungsgrundlage, setzen vielmehr andere Ermächtigungsgrundlagen voraus, die dann auch zugleich die rechtlichen Grenzen ziehen. Greift die Umsetzung einer in einem Lärmaktionsplan festgelegten Maßnahme in Grundrechte ein, darf dies nur auf der Grundlage und in Anwendung einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage geschehen. Legt z.B. ein Lärmaktionsplan eine Maßnahme fest, die von den zuständigen Fachbehörden nach geltender Rechtsordnung nicht umgesetzt werden kann, weil es an der erforderlichen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage fehlt oder deren Voraussetzungen nicht erfüllt sind, verstößt diese Festlegung im Lärmaktionsplan gegen das allgemeine Gebot der Planerforderlichkeit. Die Festlegung der Maßnahme ist rechtlich ungeeignet. Nicht erforderlich ist eine Maßnahme auch dann, wenn sie (dauerhaft) nicht finanzierbar ist. Unmögliches kann nicht gefordert werden.

4.4 Festlegung von Maßnahmen

Die Festlegung von Maßnahmen zur effektiven Lärmminderung ist die zentrale Aufgabe der Lärmminderungsplanung. Die festgelegten Maßnahmen können als der „Dreh- und Angelpunkt“ der Lärmaktionspläne bezeichnet werden. Wenn hinreichend geeignete und ausrei-

⁴⁷ BVerwG, U. v. 21.3.1996 - 4 C 9.95 - BVerwGE 101, 1 = DVBl 1996, 916 = NVwZ 1996, 1003.

chend bestimmte und damit zugleich umsetzbare Maßnahmen festgelegt werden, kann die umsetzende Behörde dem „Umsetzungsbefehl“ des § 47 Abs. 6 BImSchG

„Die Maßnahmen, die Pläne (...) festlegen, sind durch Anordnungen oder sonstige Entscheidungen der zuständigen Träger öffentlicher Verwaltung nach diesem Gesetz oder nach anderen Rechtsvorschriften durchzusetzen.“

folgend die Maßnahmen umsetzen und zum Erreichen des Planziels beitragen. Die planaufstellende Gemeinde kann so mit ihrem Lärmaktionsplan ihre Ziele erreichen.

Funktioniert die so beschriebene Kooperation von planender und umsetzender Behörde, ist auch die Lärmaktionsplanung effektiv. Umso erstaunlicher ist es, dass sich einerseits die Praxis dem Anschein nach sowohl mit den festzulegenden Maßnahmen wie auch mit deren Umsetzung wenig beschäftigt und andererseits eine angeblich unzureichende Bindungswirkung beklagt.

Ebenso wie der oben zur Aufgabenstellung auszugsweise zitierte Bericht von LKAArgus zur Lärminderungsplanung in Brandenburg spiegelt etwa auch die „Lärmbilanz 2010“ des Umweltbundesamtes die Unsicherheit und Unzufriedenheit mit der Bindungswirkung von Lärmaktionsplänen in der gemeindlichen Planungspraxis wider: Nur ein Viertel der Befragten hielt die Bindungswirkung eines Lärmaktionsplans für ausreichend. Ein weiteres Viertel äußerte sich mit „teils-teils“, und gut die Hälfte der Befragten hält die Bindungswirkung für weniger oder überhaupt nicht ausreichend, zumindest für nicht hinreichend geklärt.

Das ist vor dem Hintergrund der strikten Bindung der umsetzenden Behörden aus dem insofern klaren Wortlaut von § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG, der über den Verweis in § 47d Abs. 6 BImSchG auch auf die Lärmaktionsplanung anwendbar ist, jedenfalls bei effektiver Lärmaktionsplanung und rechtmäßigem Vollzug aus rechtlicher Sicht zunächst nicht ohne weiteres nachzuvollziehen.

Nach den Berichten kommunaler Vertreterinnen und Vertreter im Vorhaben „Lärm- und Klimaschutz durch Tempo 30 ...“⁴⁸, den Ergebnissen des Vorhabens TUNE ULR⁴⁹, den Erfahrungen der Verfasser in der Praxis und einigen Stimmen in der Literatur wird von Straßenverkehrsbehörden, auch von obersten Landesbehörden, die Ansicht vertreten, die Straßenverkehrsbehörden seien im Rahmen des ihnen in § 45 StVO zugewiesenen Ermessens frei zu entscheiden, ob und in welcher Hinsicht sie den im Lärmaktionsplan festgelegten Maßnahmen in der Umsetzung folgen wollen.

⁴⁸ Sommer, Heinrichs, Lärm- und Klimaschutz durch Tempo 30: Stärkung der Entscheidungskompetenzen der Kommunen, Umweltbundesamt, Berlin 2016, veröffentlicht als UBA-Texte 30/2016.

⁴⁹ Heinrichs, Cancik, TUNE ULR Technisch wissenschaftliche Unterstützung bei der Novellierung der EU-Umgebungslärmrichtlinie Arbeitspaket 2: Geschwindigkeitsreduzierungen, Umweltbundesamt, Berlin 2015, veröffentlicht als UBA-Texte 33/2015.

Für diese Auffassung können sich die Straßenverkehrsbehörden möglicherweise auf eine Passage in den „Richtlinien für straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm (Lärmschutz-Richtlinien-StV)“ vom 23.11.2007 berufen. Dort heißt es unter Nr. 1.4 Abs. 2 und 3:

„Straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen können sich für Ballungsgebiete und Hauptverkehrsstraßen künftig auch aus Lärmaktionsplänen ergeben (§ 47d Bundes-Immissionsschutzgesetz – BImSchG).

Das BImSchG weist hinsichtlich der Durchsetzung von auf Lärmaktionsplänen basierenden Maßnahmen auf die jeweils anzuwendenden Rechtsvorschriften (§ 47d Abs. 6 i.V.m. § 47 Abs. 6 BImSchG). Bei straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen ergeben sich die Anordnungsvoraussetzungen aus der Straßenverkehrs-Ordnung und diesen Richtlinien.“

Bei umsetzungsorientierter und den Rechtsfolgenverweis des § 47 Abs. 6 BImSchG achtender Auslegung allerdings wird man die Formulierung als Hinweis an die planenden Stellen verstehen müssen, dass sie die Anordnungsvoraussetzungen aus § 45 StVO zu berücksichtigen haben. Die Richtlinien allerdings geben – da sie die planenden Stellen nicht binden können – nur eine Auffassung zur Interpretation der Voraussetzungen nach § 45 StVO wieder. Diese Interpretation scheinen Straßenverkehrsbehörden nach dem hier gewonnenen Eindruck nicht zu teilen.

In der Praxis scheint sich die Kooperation von planender und umsetzender Behörde immer wieder schwierig zu gestalten. Bei vielen planenden wie auch umsetzenden Behörden scheint das beschriebene Zusammenspiel zwischen Maßnahmenfestlegung und deren (verbindlicher) Umsetzung nicht tatsächlich „angekommen“ zu sein. Das Umsetzungskonzept der §§ 47d Abs. 6, 47 Abs. 6 BImSchG scheint bisher nur in der juristischen Fachliteratur breit erörtert zu sein. Es geht davon aus, dass Lärminderungs- wie auch Luftreinhalteplanung über §§ 47d Abs. 6, 47 Abs. 6 BImSchG alle zuständigen Fachbehörden zur Umsetzung von in den Plänen vorgesehenen Maßnahmen verpflichten können. Es handelt sich bei dem hier maßgeblichen Inhalt dieser Vorschriften rechtstechnisch um einen Rechtsfolgenverweis. Für straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen nach § 45 StVO, wie beispielsweise die Reduzierung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit innerorts von 50 auf 30 km/h, bedeutet dies, dass die Träger der Luftreinhalte- bzw. Lärminderungsplanung das Ermessen ausüben und die Straßenverkehrsbehörden sowohl hinsichtlich des sog. Entschließungsermessens, des „Ob“ eines Einschreitens, wie auch hinsichtlich des sog. Auswahl- oder Ausübungsermessens, des „Wie“ des Einschreitens, binden. Diese Auffassung wird auch von der obergerichtlichen Rechtsprechung⁵⁰ vertreten und ist auch in der juristischen Literatur⁵¹ klar dominierend, auch wenn sie

⁵⁰ 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 der erstinstanzlichen Rechtsprechung zuletzt VG Berlin, Urteil vom 04. Januar 2016 – 11 K 132.15 –, Rn. 17, juris und davor VG Minden, Beschluss vom 9. Dezember 2013 – 2 L 478/13 –, Rn. 44 und 68, juris; VG Hannover, Urteil vom 21. April 2009 – 4 A 5211/08 –, Rn. 25, juris.

⁵¹ Zur Lärmaktionsplanung vgl. etwa Cancik, in: TUNE ULR (Fn. 1), S. 95 ff.; dies., in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BImSchG, § 47d Rn. 28 ff.; Scheidler/Tegeger, in: Feldhaus, Bundes-

sich erst im letzten Jahrzehnt eindeutig durchgesetzt hat. Sie wurde nach anfänglichen Unsicherheiten nach hiesiger Kenntnis in den letzten Jahren auch nicht mehr ernsthaft in Frage gestellt. In einer Entscheidung des OVG Bremen wurde zwar 2010 noch aus der recht banalen Feststellung, die Behörden seien nur insoweit zur Durchsetzung verpflichtet, als die von ihnen anzuwendenden einschlägigen Vorschriften dies zulassen, folgende Schlussfolgerung gezogen: Stünde der Behörde ein Ermessen zu, so habe sie davon Gebrauch zu machen.⁵² Jedoch versäumt das OVG jede ernst zu nehmende Auseinandersetzung mit § 47 Abs. 6 BImSchG und dem Charakter der Norm als Rechtsfolgenverweis und zieht aus der aus juristischer Sicht banalen Tatsache, dass eine Behörde durch eine Norm nur zu dem ermächtigt wird, was Inhalt der Norm ist, eine Schlussfolgerung, die damit erkennbar nichts zu tun hat. Die erwähnte Tatsache bezieht sich auf die sog. Rechtsfolgenseite, im Straßenverkehrsrecht also auf die verkehrliche Anordnung. In unserem Zusammenhang ist das die Anordnung lärmindernder Verkehrsbeschränkungen, beispielsweise Tempo 30. Es ist mit dem keine Ermessensausübung der umsetzenden Behörde mehr zulassenden Wortlaut von § 47 Abs. 6 BImSchG und mit Sinn und Zweck der Luftreinhalte- und Lärminderungsplanung schlechterdings nicht zu vereinbaren, wenn eine umsetzende Behörde ein ihr eingeräumtes Ermessen zusätzlich zu der planerischen Abwägung und ohne Berücksichtigung der rechtlichen Grundlagen der Luftreinhalte- und Lärminderungsplanung noch ausüben könnte. Die Ermessensseite der sog. Befugnisnorm (hier § 45 StVO) ist im Bereich von Luftreinhalte- und Lärminderungsplanung der planenden Stelle überlassen. Die vollziehende Straßenverkehrsbehörde ist aufgrund des sog. Rechtsfolgenverweises an diese im Plan vollzogene planerische Abwägung, die der Ermessensausübung auf Grundlage von § 45 StVO entspricht, gebunden. So formuliert das OVG Berlin-Brandenburg bereits in seiner Entscheidung von 2011 zur Auslegung von § 40 Abs. 1 BImSchG:

„Ein Handlungsspielraum der insoweit hier zuständigen Straßenverkehrsbehörde besteht unter keinem Gesichtspunkt.“

Immissionsschutzrecht, BImSchG, § 47d Rn. 62; Berkemann, Straßenverkehrslärm im Rahmen eines (unionsrechtlichen) Lärmaktionsplans – Zur Handhabung des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3, Abs. 9 StVO, NuR 2012, 517, 521 f.; Berkemann, Rechtsgutachten 2015 (Fn. 15), S. 57 ff.; Scheidler, Strategische Umweltprüfung für Lärmaktionspläne, NuR 2005, 628 ff.; Assmann/Knierim/Friedrich, Die Luftreinhalteplanung im Bundes-Immissionsschutzgesetz, NuR 2004, 695, 700; Engel, Aktuelle Fragen des Lärmschutzes: Lärmaktionsplanung, NVwZ 2010, 1191, 1195 f.; Sparwasser/Engel, Aktionspläne des Luftreinhalte- und Lärmschutzrechts im Spannungsfeld zwischen deutschem und europäischem Recht, NVwZ 2010, 1513, 1516; Köck, in: BeckOK Umweltrecht, BImSchG, § 47 Rn. 18 f.; Kupfer, Lärmaktionsplanung – Effektives Instrument zum Schutz der Bevölkerung vor Umgebungslärm, NVwZ 2012, 784, 786, der allerdings anmerkt, es gebe darüber Streit, zum Beleg dann allerdings in Fußnote 33 nur auf einen eigenen Beitrag aus dem Vorjahr verweist; Rehbinder, Zur Entwicklung des Luftqualitätsrechts, NuR 2005, 493, 496 meint unter Bezugnahme auf Meinungen in der Kommentarliteratur, die inzwischen so nicht mehr vertreten werden, mit dem Verweis auf die Einschreitensermächtigungen würden auch deren rechtliche Begrenzungen in Bezug genommen, und soweit der Gesetzgeber eine strikte Ermessensbindung wolle, habe er dies in § 40 Abs. 1 BImSchG besonders angeordnet; unklar Wysk, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK Umweltrecht, BImSchG, § 47d Rn. 18, wohl in Richtung eines Regel-Ausnahmeschemas der Bindung tendierend, dabei aber ohne jede Auseinandersetzung mit dem klaren Gesetzeswortlaut, der eine Regel-Ausnahme-Regelung gerade nicht enthält, und in Rn. 20 dann ohne jede Begründung/Ableitung die mit dem Gesetzeswortlaut nicht zu vereinbarende und unbelegte Behauptung, die „Kompetenz aus § 40 BImSchG“ stehe der Lärmaktionsplanung nicht zur Verfügung.

⁵² Oberverwaltungsgericht Bremen, Beschluss vom 21. Juni 2010 – 1 B 68.10 – juris Rn. 10, das sich auch nicht auf die von ihm angeführte Literatur stützen kann. Ihm leider ohne Reflexion folgend VG Bremen, Beschluss vom 22.10.2015 – 5 V 1236/25 – juris Rn. 19.

Auch das OVG Bremen sieht das inzwischen wohl anders und führt in einer neueren Entscheidung⁵³ - in diesem Fall zu einer immissionsschutzrechtlichen Anordnung nach § 24 BImSchG – aus:

„Das in § 24 BImSchG eingeräumte Ermessen kann gebunden sein. (...) Darüber hinaus kann sich eine Bindung des Ermessens aus Luftreinhalte- und Lärmaktionsplänen nach §§ 47, 47 d BImSchG ergeben (...). Die Ermessensbindung findet in diesen Fällen ihre Grundlage im Bundesimmissionsschutzgesetz. Eine auf den Einzelfall bezogene Ermessensentscheidung bedarf es in diesen Fällen nicht.“

Die geschilderte Rechtslage hat allerdings Konsequenzen sowohl für die Träger der Lärm-minderungs- und Luftreinhalteplanung wie auch für die Straßenverkehrsbehörden, die offenbar in der Verwaltungspraxis noch nicht oder kaum realisiert sind: Für die Planungsträger bedeutet dies, dass sie gehalten sind, in der Lärm-minderungs- bzw. Luftreinhalteplanung zugleich das Ermessen etwa nach § 45 StVO selbst auszuüben und die Maßnahmen auch so konkret festzusetzen, dass sie ohne weiteres umsetzbar sind. Für die Straßenverkehrsbehörden bedeutet dies, dass die besondere Gefahrenlage im Sinne von § 45 Abs. 9 StVO bereits durch die Planung vorgegeben ist und sie weder über das „Ob“ noch über das „Wie“ eigenständig zu entscheiden haben – soweit die Pläne entsprechende Festsetzungen enthalten.

Vor dem Hintergrund der so umschriebenen Rechtslage kann es bei rechtmäßigem Vollzug von §§ 47d Abs. 6, 47 Abs. 6, 40 Abs. 1 BImSchG, § 45 StVO zu den vielfach bemängelten Umsetzungsdefiziten infolge einer Weigerung der Straßenverkehrsbehörden, Festsetzungen aus Lärm-minderungs-/Luftreinhalteplanungen umzusetzen, nicht kommen. Vielmehr hat entweder der Planungsträger keine für einen Vollzug hinreichenden Festsetzungen getroffen. Dann ist seine Forderung nach Umsetzung durch die Straßenverkehrsbehörde nicht rechtskonform. Er kann nur eine Ermessensentscheidung nach Maßgabe von § 45 StVO – ohne Bindung an den unzureichenden Plan – verlangen. Oder der Planungsträger hat eine für den Vollzug hinreichende Festsetzung getroffen. Dann darf die Straßenverkehrsbehörde deren Umsetzung nicht unter Verweis auf das Straßenverkehrsrecht verweigern. Insbesondere darf sie weder auf die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur StVO noch auf die Lärmschutz-Richtlinien-StV verweisen. Beide Vorschriften lenken das Ermessen der Straßenverkehrsbehörde; ein solches Ermessen kommt der Straßenverkehrsbehörde in diesem Fall aber gar nicht mehr zu. Die Planungsträger sind aber – da nicht selbst Straßenverkehrsbehörde – gar nicht Adressat dieser Verwaltungsvorschriften. Da es sich lediglich um Verwaltungsvorschriften handelt, binden sie ausschließlich diejenigen Behörden, die Adressat der Verwaltungsvorschrift sind. Eine sog. Außenwirkung oder Bindungswirkung auch für Dritte entfalten Verwaltungsvorschriften nicht.

Um das beschriebene Zusammenspiel zwischen Maßnahmenfestlegung und Maßnahmenumsatzung und die im Sinne der Lärmaktionsplanung zielführende Kooperation von planender

⁵³ OVG Bremen, Urteil vom 14.04.2015 – 1 A 214/13 – juris Rn. 73; BeckRS 2015, 45211, NordÖR 2015, 353.

und umsetzender Behörde in der Praxis umzusetzen, bedarf es – wie oben bereits beschrieben – eines besonderen Augenmerks auf die fachliche Einbindung der umsetzenden Behörden in den Prozess der Ausarbeitung des Plans. Ergebnis der im Planaufstellungsverfahren praktizierten Kooperation müssen dann im Sinne der Lärmaktionsplanung zielführende Maßnahmenfestlegungen sein. Zielführend sind festgelegte Maßnahmen dann, wenn sie geeignet sind, die im Plan gesetzten Lärminderungsziele zu erreichen bzw. dazu beizutragen und wenn sie umsetzungsfähig sind. Umsetzungsfähig sind Maßnahmen, wenn die umsetzende Behörde nach der festgelegten Maßnahme ohne weitere Auslegung, Prüfung etc. handeln kann.

4.4.1 Maßnahmenprüfung und –Festlegung unter Berücksichtigung der Adressaten des Lärmaktionsplans

In dem so beschriebenen Kooperationsprozess der Planaufstellung und Planumsetzung muss die planaufstellende Behörde die Perspektive der umsetzenden Behörde einnehmen. Sie muss insbesondere die Rechtsgrundlage für die Umsetzung der festzulegenden Maßnahme beachten und deren Voraussetzungen im Planaufstellungsprozess im Rahmen der planerischen Abwägung selbst und vollständig prüfen. Am Ende muss sie eine Maßnahmenformulierung wählen, auf deren Grundlage der Adressat, das ist die umsetzende Behörde, ohne weiteres zur Umsetzung tätig werden kann.

Für die Festlegung von Straßenverkehrsbeschränkungen als in besonderem Maße wirksame und kurzfristig wie auch kostengünstig umzusetzende Maßnahme bedeutet das etwa

- dass mit § 45 StVO eine Rechtsgrundlage zur Verfügung steht, die umfassend alle bekannten Maßnahmen der Straßenverkehrsbeschränkung abdeckt und solche Maßnahmen insbesondere auch zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm zulässt, § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO;
- dass die planaufstellende Gemeinde die Voraussetzungen straßenverkehrsrechtlicher Anordnungen auf Grundlage von § 45 StVO im Lichte der Ziele der Lärmaktionsplanung eigenständig und vollständig prüfen muss, wozu insbesondere gehören
 - o die Voraussetzung nach § 45 Abs. 9 StVO, „*wenn auf Grund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in den vorstehenden Absätzen genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt*“, die dann erfüllt ist, wenn eine Straßenverkehrsbeschränkung zum Erreichen der Ziele des Lärmaktionsplans erforderlich ist;
 - o das Gewicht der festzulegenden Maßnahme zum Erreichen der Ziele der Lärmaktionsplanung;
 - o mögliche Handlungsalternativen, ihre Effektivität, Umsetzbarkeit (auch zeitlich) und Kosten, dabei insbesondere solche Handlungsalternativen, die zu geringeren Beeinträchtigungen der Rechte Dritter führen;
 - o die Auswirkungen der festzulegenden Maßnahmen auf die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs;

- das mögliche Entstehen von Ausweichverkehren und damit einhergehenden möglichen Mehrbelastungen an anderer Stelle und im Sinne der Lärmaktionsplanung möglicherweise auch unzumutbaren bzw. nicht mehr hinzunehmenden Belastungen.
- dass die planende Gemeinde Vorgaben für die Straßenverkehrsbehörden, hier insbesondere die Verwaltungsvorschriften zur StVO und die Lärmschutz-Richtlinien-StV 2007 zwar nicht zu beachten hat, jedoch als Hinweise für die Inhalte der erforderlichen planerischen Abwägung berücksichtigen sollte, wobei die Besonderheiten der Lärmaktionsplanung keine vollständige Anwendung zulassen. So müssen die dort angeführten Richtwerte schon wegen ihres Charakters als Lärmsanierungswerte bei der Lärmaktionsplanung durch die eigens für den Lärmaktionsplan ermittelten Werte ersetzt werden.
- dass die planende Gemeinde die Maßnahme so oder vergleichbar formulieren sollte, wie sie die umsetzende Behörde im Rahmen der Umsetzung formuliert, um Unklarheiten bei der Umsetzung vorzubeugen.

4.4.2 zeitliche Staffelung der Maßnahmen

In der Praxis wird in Lärmaktionsplänen häufig zwischen kurz-, mittel- und langfristig zu realisierenden Maßnahmen unterschieden. Das ist aufgrund der sehr unterschiedlichen zeitlichen Umsetzungshorizonte ohne weiteres nachvollziehbar und für eine Bilanzierung auch zweckmäßig. Straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen etwa bedürfen lediglich der Anordnung und Aufstellung von Schildern und sind daher kurzfristig wirksam. Verkehrsplanerische Maßnahmen, Umstrukturierungen im ÖPNV, bauleitplanerische Maßnahmen hingegen bedürfen einigen zeitlichen Vorlaufs.

Auch die Umgebungslärmrichtlinie gibt eine gewisse zeitliche Staffelung jedenfalls nach Maßnahmen in den nächsten fünf Jahren und langfristigen Maßnahmen vor: § 47d in Verb. mit § 47 Abs. 6 BImSchG normiert nicht, innerhalb welcher Zeit (Zeitraumen) festgelegte Maßnahmen umzusetzen sind. Art. 8 RL 2002/49/EG gibt einen „Erfüllungszeitpunkt“ nicht an. Der in Art. 8 Abs. 5 RL 2002/49/EG genannte Zeitpunkt regulärer Überprüfung von fünf Jahren deutet zumindest einen Zeithorizont an. In Nr. 10. Anstrich des Anhangs V zur RL 2002/49/EG wird von „langfristigen Strategien“ gesprochen. Derselbe Anhang fordert im 9. Anstrich, dass der Aktionsplan die Maßnahmen angibt, welche die zuständige Behörde (Gemeinde) für die nächsten fünf Jahre geplant hat. Auch die Lärmkarten sind alle fünf Jahre zu prüfen (vgl. § 47c BImSchG in Verb. mit Art. 7 Abs. 5 RL 2002/49/EG).

Der Lärmaktionsplan kann und sollte daher auch zeitliche Handlungsprioritäten setzen. Hier kann – neben den Prioritäten der Lärminderungsplanung - auch eine Kosten-Nutzen-Analyse leitend sein.

4.4.3 Regelung von Ausnahmen (und Rückkopplung zur Ziel-/Prioritätensetzung)

Der Lärmaktionsplan kann und sollte die Möglichkeit vorsehen, dass von einzelnen festgelegten Maßnahmen „Ausnahmen“ zugelassen werden können. Dies kann sinnvoll sein, um dem Lärmaktionsplan die gebotene Flexibilität zu eröffnen. Wenn etwa festgelegte Maßnahmen zu unvorhergesehen schweren Eingriffen in Rechte Dritter führen, sollten Ausnahmen zur Minderung der Folgen bereits im Plan mitsamt ihrer Voraussetzungen geregelt sein.

Dabei ist allerdings sicher zu stellen, dass die Planung selbst nicht in Frage gestellt wird. Der Lärmaktionsplan muss selbst angeben, unter welchen Voraussetzungen eine Ausnahme gegeben werden kann. Aus dem Grundsatz der „effektiven“ Mitwirkung“ der Öffentlichkeit ist abzuleiten, dass eine Ausnahme oder eine Ausnahmemöglichkeit diesen Vorbehalt der Beteiligung der Öffentlichkeit nicht unterlaufen darf. § 31 Abs. 2 BauGB formuliert für Befreiungen von den Festsetzungen eines Bebauungsplans diese Voraussetzungen dahin, dass „Grundzüge der Planung“ nicht berührt werden dürfen. Dieser Gedanke scheint auf die Lärmaktionsplanung durchaus übertragbar. Was in diesem Sinne als „Grundzüge“ zu gelten hat, wird man im Regelfall der dem Lärmaktionsplan beigefügten Begründung entnehmen können (vgl. zum Inhalt des Lärmaktionsplanes auch Anhang V zu Art. 8 RL 2002/49/EG). Zum anderen muss festgelegt werden, wer und ggf. in welchem Verfahren über eine Ausnahme entscheidet. Zumindest sollte dies im Lärmaktionsplan selbst geregelt sein. Damit sollte zugleich gewährleistet sein, dass es bei Ausnahmen eine Rückkoppelung zur Erreichung der Ziele gibt. Die durch Ausnahmen nicht erreichten Ziele sollten auf andere Weise erreicht werden.

5 Umsetzung des Lärmaktionsplans

5.1 Zuständigkeiten für die Umsetzung

Das Auseinanderfallen von Planungs- und Umsetzungskompetenz wurde bereits erwähnt. Die Zuständigkeit für die Umsetzung ergibt sich aus dem jeweils anzuwendenden Fachrecht. Bei der Umsetzung straßenverkehrsrechtlicher Maßnahmen sind in Brandenburg je nach Straßenkategorie unterschiedliche Behörden zuständig. Gemeinsam ist ihnen eines: Sie sind als Straßenverkehrsbehörden unter Weisung der obersten Straßenverkehrsbehörde zuständig. Eine Gemeinde, die für ihren Lärmaktionsplan das Einvernehmen des für Verkehr zuständigen Ministeriums einzuholen hat, mag sich nun zu Recht fragen, ob die untere Straßenverkehrsbehörde eine Umsetzung von lärmmindernden Verkehrsbeschränkungen wie etwa Tempo 30 auf einer Hauptverkehrsstraße verweigern kann, wenn der Plan mit eben dieser Maßnahme das Einvernehmen, d.h. die ausdrückliche Zustimmung, des Verkehrsministeriums erhalten hat.

Diese Frage konnte im Gespräch mit Vertreterinnen der obersten Straßenverkehrsbehörde im Verkehrsministerium im Rahmen dieses Vorhabens nicht geklärt werden. Es wurde lediglich erläutert, das Straßenbaureferat im Ministerium habe Lärmaktionspläne vorliegen.

In den hier herangezogenen Untersuchungen wie auch in den im Rahmen dieses Vorhabens geführten Gesprächen wurde von Seiten der planenden Gemeinden immer wieder bemängelt, dass die zuständigen Straßenverkehrsbehörden aus nicht nachvollziehbaren Gründen Verkehrsbeschränkungen nicht umsetzen, die Gemeinden in Lärmaktionsplänen festgelegt haben. Unter Geltung der Einvernehmensregelung mit dem für Verkehr zuständigen Ministerium stellt sich nun die Frage, ob die planende Gemeinde die Straßenverkehrsbehörde auf das vorliegende Einvernehmen verweisen und damit evtl. festgelegte Verkehrsbeschränkungen durchsetzen kann.

Dafür spricht der Wortlaut des § 14 Nr. 2 ImSchZV. Danach sind die amtsfreien Gemeinden und die Ämter „im Benehmen mit dem für Immissionsschutz sowie mit dem für Verkehr zuständigen Mitglied der Landesregierung“ zuständig für die Lärmaktionspläne. Haben Bund oder Land Kosten von Maßnahmen des Lärmaktionsplans zu tragen, „ist das Einvernehmen des für Verkehr zuständigen Mitglieds der Landesregierung einzuholen“. Benehmen bzw. Einvernehmen werden mithin mit dem „für Verkehr zuständigen Mitglied der Landesregierung“ hergestellt. Dieses Ministerium hat im Haus eine Reihe unterschiedlicher Abteilungen und Referate. Das Benehmen oder Einvernehmen wird aber mit dem Ministerium als solchem hergestellt, unabhängig davon, in welcher Abteilung/welchem Referat die Prüfung erfolgt. Gebunden durch das hergestellte Benehmen bzw. Einvernehmen ist daher auch das gesamte Ministerium, d.h. auch die oberste Straßenverkehrsbehörde. Das für Verkehr zuständige Mitglied der Landesregierung ist oberste Landesbehörde und gegenüber den Landesoberbehörden und den unteren Landesbehörden Fach- und Rechtsaufsicht, § 11 Abs. 1 Landesorganisationsgesetz (LOG). Die Fachaufsicht erstreckt sich auf die rechtmäßige und zweckmäßige Wahrnehmung der Aufgaben, § 11 Abs. 3 LOG. Hat das Ministerium als oberste Landesbehörde das Benehmen oder Einvernehmen hergestellt, dann hat es zugleich die Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit (jedenfalls) der in seinen Zuständigkeitsbereich fallenden Maßnahmen eines Lärmaktionsplans geprüft und bejaht. Eine Landesoberbehörde oder untere Landesbehörde darf sich dazu nicht in Widerspruch setzen, ist mithin nach geltendem Landesorganisationsrecht an Benehmen oder Einvernehmen und damit an die festgelegten Maßnahmen des Lärmaktionsplans gebunden.

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten: Unabhängig davon, welche Stelle im für Verkehr zuständigen Ministerium die Prüfung von Lärmaktionsplänen und die Herstellung von Benehmen oder Einvernehmen betreibt, sind die untergeordneten Straßenverkehrsbehörden an ein Benehmen oder Einvernehmen des Verkehrsministeriums gebunden, da dieses auch als oberste Straßenverkehrsbehörde handelt und ihm insoweit die verbindliche Bewertung von Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit straßenverkehrsrechtlicher Anordnungen als Fachaufsicht obliegt. Soweit eine Gemeinde das Benehmen oder Einvernehmen hergestellt hat, kann sie sich daher bei der Umsetzung gegenüber dem Landesbetrieb Straßenwesen oder der unteren Straßenverkehrsbehörde beim Landkreis darauf berufen.

5.2 Bindung der umsetzenden Stelle, hier insbes. der Straßenverkehrsbehörde an den Lärmaktionsplan nach § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG und Bedeutung des Zustimmungserfordernisses der obersten Landesbehörde

Nach der hier wie inzwischen in der juristischen Literatur und der obergerichtlichen Rechtsprechung wohl weitgehend einheitlich vertretenen Auffassung, handelt es sich bei den Regelungen der §§ 40 Abs.1, 47 Abs. 6, 47d Abs. 6 BImSchG um Rechtsfolgenverweise. Folge dieser Rechtsauffassung ist, dass der Träger der Luftreinhalte- und Lärmminderungsplanung die fachrechtlichen Voraussetzungen abschließend prüft und die Festsetzung trifft. Die umsetzende Behörde hat diese Festsetzung dann ohne Ausübung eigenen Ermessens umzusetzen.

Es ist damit festzustellen: Nach geltendem Recht steht den Straßenverkehrsbehörden bei der Umsetzung hinreichend bestimmter Maßnahmen eines Luftreinhalte- oder Lärmminderungsplans kein Ermessen zu. Das Ermessen übt der Planungsträger abschließend aus. Er prüft dabei auch die straßenverkehrsrechtlichen Voraussetzungen für die Anordnung von Tempo 30. Dabei konkretisiert er insbesondere die besondere Gefahrenlage, deren Vorliegen nach § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO Voraussetzung für eine Verkehrsbeschränkung ist. Die Konkretisierung der Gefahrenlage erfolgt unter besonderer Berücksichtigung der Ziele der Lärmminderungsplanung. Eine besondere Gefahrenlage in diesem Sinne dürfte stets dann bestehen, wenn die Verkehrsbeschränkung das verhältnismäßige Mittel zur Reduzierung von Verkehrslärm ist, der nach Maßgabe des Lärmaktionsplans unzumutbar ist. Ein Ermessen steht der Straßenverkehrsbehörde nur zu, wenn der Plangeber selbst keinen Gebrauch davon gemacht hat und keine abschließend abgewogene Maßnahme festgesetzt, sondern einen Prüfauftrag an die Straßenverkehrsbehörde formuliert hat. Ein eingeschränktes Ermessen steht der Straßenverkehrsbehörde zu, wenn der Plangeber eine Regelanordnung mit Ausnahmemöglichkeit festsetzt. Das Ermessen ist dann auf die Prüfung der Ausnahmeveraussetzungen beschränkt. Bei der Ausübung eines solchen Ermessens ist die Straßenverkehrsbehörde dann an die für sie geltenden Verwaltungsvorschriften gebunden.

In der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung (VwV-StVO) heißt es in Nr. V. zu § 45:

„Die Straßenverkehrsbehörde bedarf der Zustimmung der obersten Landesbehörde oder der von ihr bestimmten Stelle zur Anordnung von Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen.“

Die oben ausführlich begründete Auffassung eines strikten Umsetzungsbefehls in §§ 47 Abs. 6, 47d Abs. 6 BImSchG führt dazu, dass sich das Zustimmungserfordernis aus der Verwaltungsvorschrift zur StVO nicht auswirken darf: Die Verpflichtung zur Umsetzung trifft die Straßenverkehrsbehörde ungeachtet des Zustimmungserfordernisses. Anders formuliert: Der Umsetzungsbefehl der §§ 47 Abs. 6, 47d Abs. 6 BImSchG darf nicht dadurch umgangen werden, dass in der Lärmminderungs- bzw. Luftreinhalteplanung festgesetzte Maßnahmen deswegen nicht umgesetzt werden, weil die oberste Straßenverkehrsbehörde der konkreten Umsetzung nicht zustimmt.

In Brandenburg muss die oberste Straßenverkehrsbehörde wegen der bestehenden Einvernehmensregelung für Maßnahmen, die bei Bund oder Land Kosten verursachen – praktisch sind dies regelmäßig Verkehrsbeschränkungen für Bundes- und Landesstraßen – allerdings bereits im Lärmaktionsplanverfahren beteiligt werden und muss sich dann auch positionieren, so dass es den Fall einer Verweigerung der Zustimmung ohnehin nicht geben darf.

III. Hinweise, Empfehlungen, Leitfaden für die Lärminderungsplanung

Im Verlauf des Vorhabens wurde zunächst ein Umsetzungskonzept zur Lärminderungsplanung zur Diskussion gestellt. In einem weiteren Schritt wurden Eckpunkte für die Aufstellung von Lärmaktionsplänen entwickelt, die auch in Projektbesprechungen mit Kommunen und oberster Straßenverkehrsbehörde eingebracht wurden. Umsetzungskonzept und Eckpunkte waren in Form einfach handhabbarer Hinweise, Empfehlungen bzw. einem Leitfaden auszugestalten.

Leitfaden für die Aufstellung von Lärmaktionsplänen

- **Aufstellungs-/Änderungs-/Überprüfungsbeschluss der Gemeindevertretung** bei Erreichen der Lärmwerte nach der Strategie der Lärmaktionsplanung im Land Brandenburg (Stand: 27.03.2017), L_{DEN} 55 dB(A) und L_{NIGHT} 50 dB(A) oder den niedrigeren Werten von Umweltbundesamt und WHO, 50/40 dB(A) tags/nachts. Jedenfalls für die Ermittlung ruhiger Gebiete sind niedrigere Werte anzusetzen. Vom Umweltbundesamt werden für ruhige Gebiete in Ballungsräumen L_{DEN} 50-55 dB(A) und L_{DAY} 45-55 dB(A) als mögliche akustische Indikatoren genannt.

***Hinweis:** Der Aufstellungs-/Änderungs-/Überprüfungsbeschluss ist rechtlich nicht geboten aber zu empfehlen, um die Zugehörigkeit zur gemeindlichen Planungshoheit zu dokumentieren und damit die Durchsetzungsfähigkeit des Lärmaktionsplans zu stärken.*

***Hinweis:** Mit dem Beschluss sollte auch beschlossen werden, dass andere betroffene gemeindliche Planungen, Verkehrsentwicklungsplanung, Bauleitpläne, evtl. Luftreinhalteplan bei Aufstellung des Lärmaktionsplans überprüft und erforderlichenfalls angepasst werden (integrierte Planung).*

***Hinweis:** Mit dem Beschluss sollte auch beschlossen werden, ob eine Zusammenarbeit mit Nachbargemeinden oder zumindest eine interkommunale Abstimmung erfolgen soll, um Lärmbelastungen gemeindegebietsübergreifend effektiver begegnen zu können.*

- **Frühzeitige Mitwirkung** der Öffentlichkeit und der für Immissionsschutz (MLUL) und für Verkehr (MIL) zuständigen Landesministerien sowie der potentiell umsetzenden Behörden,

wie (untere) Straßenverkehrsbehörde **zu Vor-Entwurf bzw. Skizze**, die eine Analyse der Lärmbelastungen, einschließlich der Gesamtlärmbelastung enthalten und die vier Zielsetzungen der Lärmaktionsplanung (Gesundheitsschutz durch Lärmbekämpfung, Minderung unerwünschten Lärms unterhalb der Gesundheitsgefährdung, Gesamtlärmbetrachtung im Plangebiet, Erhalt ruhiger Gebiete) beachten **mit aktiver Informationspolitik, öffentlichen Diskussionen etc.**

***Hinweis:** Eine frühzeitige und dauerhafte Kooperation mit den umsetzenden Behörden, hier insbesondere der unteren Straßenverkehrsbehörde wird empfohlen, um einerseits die planerische Abwägung gemeinsam mit der zuständigen Fachbehörde vorzubereiten und andererseits die Umsetzung zu beschleunigen und zu erleichtern.*

- Erarbeiten eines ersten Lärmaktionsplan-Entwurfs unter Einbeziehung der Ergebnisse der frühzeitigen Mitwirkung, unter vollständiger Prüfung der fachrechtlichen Voraussetzungen (§ 45 StVO für Verkehrsbeschränkungen) sowie in Abstimmung mit der kommunalen Bauleitplanung, der kommunalen Verkehrsplanung und ggf. der Luftreinhalteplanung.

***Hinweise:** Für die Festlegung von Straßenverkehrsbeschränkungen in Lärmaktionsplänen als in besonderem Maße wirksame und kurzfristig wie auch kostengünstig umzusetzende Maßnahme gilt allgemein u.a.,*

- dass mit § 45 StVO eine Rechtsgrundlage zur Verfügung steht, die umfassend alle bekannten Maßnahmen der Straßenverkehrsbeschränkung abdeckt und solche Maßnahmen insbesondere auch zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm zu lässt, § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO;

- dass die planaufstellende Gemeinde die Voraussetzungen straßenverkehrsrechtlicher Anordnungen auf Grundlage von § 45 StVO im Lichte der Ziele der Lärmaktionsplanung eigenständig und vollständig prüfen muss, wozu insbesondere gehören

o die Voraussetzung nach § 45 Abs. 9 StVO, „wenn auf Grund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in den vorstehenden Absätzen genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt“, die dann erfüllt ist, wenn eine Straßenverkehrsbeschränkung zum Erreichen der Ziele des Lärmaktionsplans erforderlich ist;

o das Gewicht der festzulegenden Maßnahme zum Erreichen der Ziele der Lärmaktionsplanung;

o mögliche Handlungsalternativen, ihre Effektivität, Umsetzbarkeit (auch zeitlich) und Kosten, dabei insbesondere solche Handlungsalternativen, die zu geringeren Beeinträchtigungen der Rechte Dritter führen;

o die Auswirkungen der festzulegenden Maßnahmen auf die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs;

o das mögliche Entstehen von Ausweichverkehren und damit einhergehenden möglichen Mehrbelastungen an anderer Stelle und im Sinne der Lärmaktionsplanung möglicherweise auch unzumutbaren bzw. nicht mehr hinzunehmenden Belastungen.

- dass die planende Gemeinde Vorgaben für die Straßenverkehrsbehörden, hier insbesondere die Verwaltungsvorschriften zur StVO und die Lärmschutzrichtlinien-StV 2007 zwar nicht zu

beachten hat, jedoch als Hinweise für die Inhalte der erforderlichen planerischen Abwägung berücksichtigen sollte, wobei die Besonderheiten der Lärmaktionsplanung keine vollständige Anwendung zulassen. So müssen die dort angeführten Richtwerte schon wegen ihres Charakters als Lärmsanierungswerte bei der Lärmaktionsplanung durch die eigens für den Lärmaktionsplan ermittelten Werte ersetzt werden.

- dass die planende Gemeinde die Maßnahme so oder vergleichbar formulieren sollte, wie sie die umsetzende Behörde im Rahmen der Umsetzung formuliert, um Unklarheiten bei der Umsetzung vorzubeugen.

Hinweis: Mindestinhalte des Lärmaktionsplans mit Strategischer Umweltprüfung (in der Regel rechtlich nicht geboten = fakultativ, aber hilfreich für die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials, das auch ohne Strategische Umweltprüfung vollständig sein muss)

(1.) Darstellung der relevanten Umweltziele auch im Verkehrsbereich und ihrer Berücksichtigung in der Planung (Anforderung aus § 14f Abs. 2 Nr. 2 UVPG). Unter den Zielen des Umweltschutzes sind sämtliche Zielvorgaben zu verstehen, die auf eine Sicherung oder Verbesserung des Zustandes der Umwelt gerichtet sind und die von den dafür zuständigen staatlichen Stellen auf europäischer Ebene, in Bund, Ländern und Gemeinden – sowie in deren Auftrag – durch Rechtsnormen (Gesetze, Verordnungen, Satzungen) oder durch andere Arten von Entscheidungen (z. B. politische Beschlüsse) festgelegt werden oder in anderen Plänen und Programmen enthalten sind.

(2.) Darstellung der vom Planungsträger gebildeten Grenzwerte für die Lärmaktionsplanung einschließlich aller relevanten Lärmgrenzwerte (Anforderung aus § 47d Abs. 2 BImSchG in Verbindung mit Anhang V der Umgebungslärmrichtlinie (RL 2002/49/EG)).

(3.) Zusammenfassung der Daten der Lärmkarten.

(4.) Bewertung der geschätzten Anzahl von Personen, die Lärm ausgesetzt sind, sowie Angabe von Problemen und verbesserungsbedürftigen Situationen.

(5.) Protokoll der öffentlichen Anhörungen.

(6.) Darstellung der Prioritäten, die sich unter Beachtung der Belastung aus mehreren Lärmquellen, aus der Überschreitung relevanter Grenzwerte oder anderer Kriterien, insbesondere für die in den strategischen Lärmkarten identifizierten wichtigsten Bereiche ergeben (Anforderung aus § 47d Abs. 1 Satz 3 BImSchG).

(7.) die bereits vorhandenen oder geplanten Maßnahmen zur Lärminderung

(8.) die Maßnahmen, die die zuständigen Behörden für die nächsten fünf Jahre geplant haben, einschließlich der Maßnahmen zum Schutz ruhiger Gebiete.

(9.) die langfristige Strategie (etwa nach Umweltbundesamt⁵⁴ gestaffelt nach Umwelthandlungszielen (1.) Vermeidung gesundheitlicher Beeinträchtigungen – L_{DEN} 65 dB(A)/ L_{Night} 55 dB(A), (2.) Vermeidung erheblicher Belästigungen – 55/45 dB(A), (3.) Vermeidung von Belästigungen – 50/40 dB(A))

(10.) Ermittlung des Beitrags der Maßnahme (Verkehrsbeschränkung) zur Einhaltung der Grenzwerte und Erfüllung der Prioritäten.

⁵⁴ www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr-laerm/umgebungslaermrichtlinie/laermaktionsplanung

(11.) *Beschreibung der voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen, insbesondere durch Verlagerung von Verkehrsströmen und Belastungen (Anforderung aus § 45 StVO und § 14g Abs. 2 Nr. 5 UVPG).*

(12.) *Darstellung möglicher Alternativen und Angabe der maßgeblichen Auswahlgründe (Anforderung aus § 45 StVO und § 14g Abs. 2 Nr. 8 UVPG).*

(13.) *Darlegung weiterer im Rahmen planerischer Abwägung relevanter Gesichtspunkte wie etwa zur Verhältnismäßigkeit von Einschränkungen des motorisierten Verkehrs in Anbetracht der Verkehrsbedeutung der Straße, (Anforderung aus § 45 StVO).*

(14.) *Finanzielle Informationen (falls verfügbar): Finanzmittel, Kostenwirksamkeitsanalyse, Kosten-Nutzen-Analyse.*

(15.) *Die geplanten Bestimmungen für die Bewertung der Durchführung und der Ergebnisse des Aktionsplans.*

- Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung zum ersten Entwurf, bes. MLUL und MIL sowie für eine Umsetzung zuständige Stellen mit der Aufforderung zur abschließenden fachlichen Prüfung sowie an das MIL zur Erteilung des Einvernehmens soweit erforderlich. Dokumentation der Beteiligung einschließlich der Berücksichtigung der Stellungnahmen der Behörden bei der Abwägung und Festlegung von Maßnahmen (Sammeln des Abwägungsmaterials).

*Hinweis: Für die qualifizierte Beteiligung insbesondere der unteren Straßenverkehrsbehörde wird die Verwendung eines Beteiligungsschreibens mit konkreten Fragen nach dem Beispiel des als **Anlage 1** beigefügten Musters empfohlen.*

Hinweis: Einvernehmen, d.h. ausdrückliche Zustimmung des für Verkehr zuständigen Landesministeriums (derzeit MIL) erforderlich nach § 13 Nr. 2 ImSchZV, „sofern die Lärmaktionspläne Maßnahmen vorsehen, deren Kosten der Bund oder das Land zu tragen haben.“ Kosten der Verkehrszeichen hat nach § 5b StVG der Träger der Straßenbaulast zu tragen, so dass Verkehrsbeschränkungen auf Bundes- und Landesstraßen als Maßnahmen dazu führen, dass ein Einvernehmen erforderlich wird.

- Prüfung, Abwägung und Entscheidung über alle immissionsschutzrechtlich und fachrechtlich relevanten Aspekte, insbesondere abschließende Ermessensentscheidung über Verkehrsbeschränkungen aus Lärmschutzgründen nach immissionsschutzrechtlichen (Lärmwerte, Prioritäten, keine unzumutbaren Belastungen an anderer Stelle) und straßenverkehrsrechtlichen (Verkehrssicherheit, Verkehrsfunktion etc.) Kriterien. Verkehrsbeschränkungen müssen inhaltlich (Tempo 30, Lkw-Durchfahrtsverbot, etc.) und örtlich (auf Straße X von Straße Y bis Straße Z) hinreichend bestimmt sein. Evtl. Ausnahmen müssen ebenfalls hinreichend bestimmt sein.

Hinweis: Die Abwägung sollte so formuliert werden, dass sie auch als Begründung der Maßnahme in der Umsetzung dienen kann, also etwa als Begründung einer Reduzierung der zulässigen Geschwindigkeit von 50 auf 30 km/h innerorts.

Hinweis: Wenn noch keine abschließende Festlegung möglich ist, „Soll-Formulierung“ oder Regel-Ausnahme-Festlegung mit hinreichender Bestimmung der Ausnahmevoraussetzungen aufnehmen. Hierzu ein Formulierungsbeispiel für den Fall einer laufenden oder kurzfristig anstehenden Straßensanierung mit lärmminderndem Asphalt innerorts, für den gesicherte Vorgaben für Abschläge auf den Beurteilungspegel fehlen: „Auf der Landesstraße X zwischen den Straßen Y und Z ist Tempo 30 ganztägig anzuordnen, es sei denn, es kann nach Abschluss der laufenden Straßensanierung und Einbau lärmmindernden Asphalts durch Messungen und Umrechnung auf L_{DEN} und L_{Night} (mit den bei der Lärmkartierung verwendeten gleichen Verkehrszahlen) nachgewiesen werden, dass die Lärmbelastung an der nächstgelegenen Wohnbebauung unter den Werten der ersten Prioritätsstufe liegen. Alle drei Jahre sind Kontrollmessungen und -berechnungen vorzunehmen. Liegt die Lärmbelastung an der nächstgelegenen Wohnbebauung nicht (mehr) unter den Werten der ersten Prioritätsstufe, ist binnen eines Monats nach Vorliegen der Mess- und Rechenergebnisse Tempo 30 anzuordnen, es sei denn, es kann durch straßenbauliche Maßnahmen die Einhaltung der Werte der ersten Prioritätsstufe wieder gewährleistet werden.“

- Evtl. **Änderungen des Planentwurfs mit erneuter Mitwirkung** von Öffentlichkeit und MLUL, MIL und für die Umsetzung zuständiger Stellen mit der Aufforderung zur abschließenden fachlichen Prüfung sowie an das MIL zur Erteilung des Einvernehmens soweit erforderlich.

- Evtl. **erneute Prüfung, Abwägung und Entscheidung über Änderung** unter Einbeziehung der Ergebnisse der Mitwirkung.

- **Entscheidung der Gemeindevertretung** über den Lärmaktionsplan.

Hinweis: Die Entscheidung der Gemeindevertretung dokumentiert, dass der Lärmaktionsplan als Bestandteil der kommunalen Planungshoheit für die Gemeinde auch im Streitfall durchsetzbar sein soll. Für eine evtl. Durchsetzung insbesondere straßenverkehrsrechtlicher Maßnahmen ist die Entscheidung daher von großer Bedeutung.

- **Ortsübliche Bekanntmachung** des Lärmaktionsplans.

- **Umsetzung des Lärmaktionsplans:** Antrag der Gemeinde an die Straßenverkehrsbehörde, die den „Umsetzungsbefehl“ des § 47 Abs. 6 BImSchG zu beachten, eine festgesetzte Verkehrsbeschränkung also anzuordnen, hat.

- **Überprüfung und Berichterstattung**

IV. Herausforderungen und Hindernisse bei der Umsetzung von Lärmaktionsplänen

Herausforderungen und Hindernisse bei der Umsetzung von Lärmaktionsplänen wurden bereits von LKArgus im „Abschlussbericht - Auswertung der Lärmaktionsplanung im Land Brandenburg - Aufbereitung der Meldungen und Auswertung der Ergebnisse zur Lärmaktionsplanung der zweiten Stufe unter Berücksichtigung von Synergien der kombinierten Luftreinhalte- und Lärmaktionsplanung im Land Brandenburg“, Mai 2015⁵⁵, identifiziert. Die Identifizierung u.a. von Umsetzungshindernissen (auch) in der Lärmaktionsplanung war auch Gegenstand des vom Verfasser unter Mitwirkung von LKArgus durchgeführten Vorhabens „Lärm und Klimaschutz durch Tempo 30: Stärkung der Entscheidungskompetenzen der Kommunen“ im Auftrag des Umweltbundesamtes, Februar 2016.⁵⁶ Im Rahmen des vorliegenden Vorhabens wurden zudem neben Gesprächen mit dem Auftraggeber eine Reihe von Gesprächen und Diskussionen geführt mit Kommunen im Umfeld des im Bau befindlichen Flughafen BER, mit Vertreter/innen der obersten Straßenverkehrsbehörde (MIL), mit Vertreter/innen der Stadt Ludwigsfelde und der Gemeinde Rüdersdorf bei Berlin sowie mit dem von diesen beauftragten Planer von SVUDresden. Darüber hinaus wurden vom Auftraggeber im Zusammenhang mit den Gesprächen mit Vertreter/innen der obersten Straßenverkehrsbehörde zwei Vermerke aus der obersten Straßenverkehrsbehörde, dem Landesverkehrsministerium (Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung, MIL) zur Verfügung gestellt, die Aufschluss über die dort vertretene Rechtsauffassung in einzelnen hier relevanten Punkten geben. Die sich daraus ergebenden Herausforderungen und Hindernisse für die Umsetzung der Lärmaktionsplanung werden im Folgenden zusammengefasst und Empfehlungen entwickelt.

Dazu werden zunächst die in den drei vorgenannten Vorhaben identifizierten Herausforderungen und Hindernisse in tabellarischer Form kurz aufgelistet:

Herausforderungen und Hindernisse bei der Umsetzung von Lärmaktionsplänen

Auswertung LAP Bbg. durch LKArgus 2015	UBA Tempo 30 durch Verf., LKArgus u.a. 2016	Vorhaben Erarbeitung von Praxisempfehlungen 2018
Aus Sicht der Gemeinden sind die Rechtsgrundlagen für die Umsetzung von Maßnahmen des Lärmaktionsplanes nicht eindeutig geregelt.	Das Fehlen einer Korrelation von § 45 StVO mit der Lärmaktionsplanung.	Bindung von Straßenverkehrsbehörden an LAP wird nicht anerkannt.
Für die in kommunaler Zuständigkeit erarbeiteten	Das Auseinanderfallen der Zuständigkeit für die Lärmak-	Einvernehmensefordernis des Verkehrsministeriums

⁵⁵ Heinrichs/Reimann/Kumsteller (LKArgus, Berlin), Abschlussbericht - Auswertung der Lärmaktionsplanung im Land Brandenburg - Aufbereitung der Meldungen und Auswertung der Ergebnisse zur Lärmaktionsplanung der zweiten Stufe unter Berücksichtigung von Synergien der kombinierten Luftreinhalte- und Lärmaktionsplanung im Land Brandenburg, Berlin, Mai 2015

⁵⁶ Sommer/Heinrichs/Schormüller/Deppner, Lärm und Klimaschutz durch Tempo 30: Stärkung der Entscheidungskompetenzen der Kommunen, Februar 2016, veröffentlicht als UBA-Texte 30/2016, abrufbar unter www.umweltbundesamt.de.

<p>Lärminderungsmaßnahmen sind die Umsetzungsmöglichkeiten nur begrenzt gegeben.</p>	<p>tionsplanung und für die Tempo-30-Anordnung. Zustimmungs-, Einvernehmens- und Genehmigungserfordernisse. Verweigerung von Zustimmung, Einvernehmen oder Genehmigung ohne hinreichende Berücksichtigung der Belange der Lärmaktionsplanung. Zumindest missverständliche Formulierungen der Lärmschutz-Richtlinien-StV 2007.</p>	<p>nach § 13 Nr. 2 ImSchZV scheint im Straßenbaureferat bearbeitet zu werden; unklar, ob sich Straßenverkehrsbehörden daran gebunden fühlen Straßenverkehrsbehörden sehen sich mit qualifizierter Beteiligung im Planungsverfahren überfordert</p>
<p>Gegenüber der Öffentlichkeit können keine Maßnahmen verbindlich zugesichert werden, da in vielen Punkten keine kommunale Verantwortung bei der Umsetzung der Maßnahmen besteht.</p>	<p>Fehlen einer Regelung, ob der Straßenverkehrsbehörde bei der Anordnung einer in einem Lärmaktionsplan festgesetzten Tempo-30-Anordnung noch ein eigenes Ermessen zusteht.</p>	
<p>Die unterschiedlichen Berechnungsverfahren auf der europäischen Ebene (Lärmkartierung) und der nationalen Ebene (Anordnungsvoraussetzung für straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen) bereiten Probleme.</p>		
<p>Die Auslösewerte der Lärmaktionsplanung unterscheiden sich deutlich von den Grenzwerten der Lärmsanierung und den Orientierungswerten der Lärmschutzrichtlinien-StV.</p>	<p>Die hohen Lärmwerte der Lärmschutz-Richtlinien-StV 2007.</p>	<p>Straßenverkehrsbehörden scheinen Werte der LAP nicht zu akzeptieren</p>
<p>Die Möglichkeiten integrierter Planung werden nicht hinreichend ausgeschöpft.</p>		
<p>In vielen zuständigen Behörden fehlen das erforderliche Fachwissen und die Erfahrung mit Fachplanungen wie</p>	<p>Das Fehlen von Regelungen der Rechtmäßigkeitsanforderungen an eine Lärmaktionsplanung in § 47d BImSchG,</p>	<p>Das Ableiten und Festlegen von umsetzbaren Maßnahmen bereitet den Gemeinden Schwierigkeiten.</p>

LAP.	etwa fehlende Regelungen zur Beteiligung und zur Bedeutung der Stellungnahmen.	
------	--	--

Die Herausforderungen und Hindernisse betreffen im Kern die Bereiche

(1.) Planungsprozess mit den Themen

- a. Unzureichende Nutzung der Möglichkeiten integrierter Planung
- b. Fehlendes Fachwissen und Erfahrung mit Fachplanung wie LAP
- c. (qualifizierte) Beteiligung der Straßenverkehrsbehörden und Einvernehmensregelung nach § 13 Nr. 2 ImSchZV für Maßnahmen mit Kosten bei Bund oder Land
- d. Ableiten und Festsetzen umsetzbarer Maßnahmen

(2.) Umsetzungsprozess mit den Themen

- a. Bindung der Straßenverkehrsbehörde an LAP und vom Verkehrsministerium hergestelltes Benehmen oder Einvernehmen oder eigene Ermessensausübung?
- b. Unterschiedliche Berechnungsgrundlagen für LAP (VBUS) und Verkehrsbeschränkungen nach § 45 StVO (RLS 90)
- c. Unterschiedliche Lärmwerte von LAP und Lärmschutzrichtlinien-StV

Dabei sind die den Planungsprozess betreffenden Herausforderungen und Hindernisse zugleich für die Umsetzung relevant, da die Umsetzung eines aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht umsetzbaren Plans von den Straßenverkehrsbehörden nicht verlangt werden kann.

Die angeführten Herausforderungen und Hindernisse werden im Folgenden diskutiert:

(1.) Planungsprozess

a. Unzureichende Nutzung der Möglichkeit integrierter Planung

Die Strategie der Lärmaktionsplanung in Brandenburg empfiehlt die integrierte Planung. Die Auswertung von LKArgus dokumentiert eine integrierte Lärmaktionsplanung bei nur 20 %, eine isolierte hingegen bei 80 % der Gemeinden, die Angaben dazu machten.⁵⁷ Immerhin 47 von 105 Gemeinden gaben an, Erkenntnisse aus dem LAP in der Verkehrsplanung, der Bauleitplanung oder für Klimaschutzkonzepte zu nutzen. Integrierte Planungen weisen nach LKArgus eine höhere Umsetzungsquote auf. Als Gründe werden Synergien zwischen den Planungsfeldern, fundiertere und umfassender ausgearbeitete Maßnahmenplanungen und häufig fachgerechtere Abwägung genannt. Die hohe Quote an nicht integrierten und nicht koordinierten Planungen weist auf eine hohe Fehleranfälligkeit durch nicht übereinstimmende, sich evtl. sogar widersprechende Planungen hin. Die Entscheidung über die Festsetzung von

⁵⁷ LKArgus 2015, S. 22.

Maßnahmen ist eine planerische Abwägungsentscheidung, in die alle im Einzelfall relevanten Gesichtspunkte einzustellen und unter- und gegeneinander abzuwägen sind. Eine kommunale Verkehrsplanung wie auch kommunale Bauleitplanungen, eine Luftreinhalteplanung und auch sonstige Planungen und Konzepte der jeweiligen Gemeinde sind für eine solche planerische Abwägung relevant. Bei fehlender Koordinierung der Pläne ist zu befürchten, dass durch fehlende Ermittlung, Gewichtung und Abwägung der relevanten Planungen Abwägungsfehler produziert werden. Widersprüche zwischen kommunaler Verkehrsplanung und einem kommunalen Lärmaktionsplan etwa darf es nicht geben. Da sich die Straßenverkehrsbehörden in Brandenburg – soweit sie überhaupt eine Bindung an Lärmaktionspläne erkennen – zur Inzidentprüfung befugt sehen (eine Rechtsauffassung, die hier nicht geteilt wird), kann eine fehlende Koordination der Planungen auch die Umsetzung eines LAP verhindern. LKArgus hat 2015 Empfehlungen zur Aufnahme von Empfehlungen zur integrierten Planung in die Strategie zur Lärmaktionsplanung im Land Brandenburg formuliert, die bei der Formulierung der Praxisempfehlungen berücksichtigt wurden. Darüber hinaus wird dort darauf hingewiesen, dass die Gemeinden aus dem allgemeinen planerischen Abwägungsgebot eine Pflicht zur koordinierten Planung trifft. Maßnahmen, die einer anderen gemeindlichen Planung widersprechen, können nicht abwägungsgerecht festgesetzt werden. Aus einem LAP kann sich daher möglicherweise auch ergeben, dass die Verkehrsentwicklungsplanung oder auch die Bauleitplanung der Gemeinde zu ändern ist. Für die Bauleitplanung als möglicher Umsetzungsebene kann eine Änderung zeitlich nachgeordnet erfolgen. Eine gemeindliche Verkehrsplanung müsste aber Verkehrsbeschränkungen eines LAP bereits berücksichtigen, wenn deren Umsetzung bei der Straßenverkehrsbehörde beantragt wird.

Empfehlung: Berücksichtigung in Leitfaden (berücksichtigt oben zu III.)

b. Fehlendes Fachwissen und Erfahrung mit Fachplanung wie LAP

LKArgus 2015 empfiehlt, fehlendem Fachwissen und Erfahrungen mit Hilfestellungen wie einer „Good-Practice“-Sammlung und Fortbildungen sowohl für Kommunen wie auch für Straßenverkehrsbehörden zu begegnen. Die Empfehlungen werden vom Verfasser mit dem Hinweis unterstützt, dass auf Seiten der Straßenverkehrsbehörden Fortbildungsangebote erfahrungsgemäß nur dann zu einer Verbesserung bei den Umsetzungsdefiziten führen, wenn die oberste Straßenverkehrsbehörde dem nicht entgegentritt. Beispiele in Niedersachsen, die auch Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen waren, zeigen, dass die obersten Straßenverkehrsbehörden der Länder teils sogar mit der Aufhebung von Verkehrsbeschränkungen und Einzelfallweisungen die Umsetzung von Lärmaktionsplänen verhindern. Begleitend zu evtl. Fortbildungsangeboten sollten daher unbedingt die Gespräche mit der obersten Straßenverkehrsbehörde fortgesetzt werden.

Empfehlung: „Good-Practice“-Sammlung, Fortbildungen und Gespräche mit dem MIL

c. (qualifizierte) Beteiligung der Straßenverkehrsbehörden und Einvernehmensregelung nach § 13 Nr. 2 ImSchZV für Maßnahmen mit Kosten bei Bund oder Land

LKArgus 2015 haben dokumentiert, dass immerhin fast 10 % der Gemeinden, die dazu geantwortet hatten, die Straßenverkehrsbehörden als Umsetzungsbehörde nicht beteiligt hatten bei der Aufstellung eines LAP. In den Gesprächen im Rahmen dieses Vorhabens wurde teils von Gemeindevertretern angemerkt, die Straßenverkehrsbehörden würden nicht beteiligt, weil sie Verkehrsbeschränkungen ohnehin ablehnen würden oder sie würden beteiligt, würden sich aber entweder gar nicht äußern oder geplante straßenverkehrliche Maßnahmen ohne nähere Begründung ablehnen.

Vor dem Hintergrund der hohen Bedeutung des Beitrags der für die spätere Umsetzung zuständigen Stellen im Planungsverfahren für die Vollständigkeit und die Qualität der planerischen Abwägung einerseits und der Bedeutung der Kooperation der beteiligten Stellen für eine Planumsetzung stand die Kooperation mit den Straßenverkehrsbehörden auch im Fokus dieses Vorhabens. Ein im Rahmen dieses Vorhabens für eine qualifizierte Beteiligung von Straßenverkehrsbehörden im Planverfahren entwickeltes Anhörungsschreiben mit einer Reihe konkreter Fragen zur Bewertung straßenverkehrsrechtlicher Maßnahmen stieß in der Diskussion mit Vertreter/innen der obersten Straßenverkehrsbehörde allerdings auf erhebliche Vorbehalte. Es wurde nicht die Erforderlichkeit gesehen, dass sich die Straßenverkehrsbehörden mit ihrem Fachwissen bereits intensiv in den Planungsprozess einbringen. Es wurde auch die Befürchtung geäußert, dass die Straßenverkehrsbehörden mit der Beantwortung der Fragen überfordert würden. Es ist insoweit allerdings ein Widerspruch zu einem Vermerk der obersten Straßenverkehrsbehörde aus dem Jahr 2014 festzustellen, in dem zu städtebaulichen Konzepten, die Verkehrsbeschränkungen vorsehen und auf deren Grundlage dann Verkehrsbeschränkungen bei der Straßenverkehrsbehörde beantragt werden, ausgeführt wird, es empfiehlt sich, „die Straßenverkehrsbehörde bei der Aufstellung des Konzepts eng einzubinden“.⁵⁸ Die Lärmaktionspläne der Gemeinden sind städtebauliche Konzepte, bei deren Erstellung die enge Einbindung der Straßenverkehrsbehörden von hoher Bedeutung ist. Sie wird daher im Entwurf des Praxisleitfadens hervorgehoben. Zugleich wird empfohlen, die Gespräche mit der obersten Straßenverkehrsbehörde fortzuführen mit dem Ziel gemeinsamer Hinweise, Empfehlungen o.ä. zur Beteiligung im Planungsverfahren für LAP und für die Umsetzung. Wird für die Straßenverkehrsbehörden in gemeinsamen Hinweisen, Empfehlungen o.ä. die Aufgabe der den Planungsprozess begleitenden Mitwirkung beschrieben, kann darauf gestützt evtl. auch eine verbesserte Personalausstattung gefordert werden, sollten die Straßenverkehrsbehörden mit der erforderlichen (qualifizierten Mitwirkung tatsächlich überfordert sein.

Empfehlung: Umsetzung in Praxisleitfaden, Gespräche mit MIL mit dem Ziel gemeinsamer Hinweise, Empfehlungen zur Einbindung der Straßenverkehrsbehörden in den Planungspro-

⁵⁸ Vermerk MIL 41.1 Herr Schmeiser vom 7. März 2014, S. 3.

zess und zur Umsetzung von Verkehrsbeschränkungen, soweit in einem Lärmaktionsplan festgesetzt.

Bisher nicht näher untersucht ist die Erfüllung des Einvernehmensefordernisses aus § 13 Nr. 2 ImSchZV (s. dazu im Einzelnen die rechtliche Bewertung oben). Nach dieser Vorschrift ist das Einvernehmen des für Verkehr zuständigen Ministeriums einzuholen, „sofern die Lärmaktionspläne Maßnahmen vorsehen, deren Kosten der Bund oder das Land zu tragen haben“, was bei straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen wie Geschwindigkeitsbeschränkungen und Durchfahrtbeschränkungen an Bundes- und Landesstraßen der Fall ist. Nach Auskunft von Vertreter/innen der obersten Straßenverkehrsbehörde liegen im MIL im Straßenbaureferat Lärmaktionspläne zur Bearbeitung vor. Wie damit bisher verfahren wurde, wurde nicht mitgeteilt. Dazu befragten Vertretern von Kommunen mit Geschwindigkeitsbeschränkungen an Bundes- und/oder Landesstraßen im LAP war von einem Einvernehmen des Verkehrsministeriums nichts bekannt. Da zum einen das Erfordernis des Einvernehmens nicht ohne weiteres auf der Hand liegt, zum zweiten erheblicher Aufwand mit der für die Erteilung oder Versagung des Einvernehmens erforderlichen vollständigen Prüfung des Plans verbunden ist und zudem das Einvernehmensefordernis jedenfalls dann rechtlich bedenklich sein dürfte, wenn es die Effektivität der Lärmaktionspläne wesentlich beeinträchtigt, ist eine Überprüfung der Regelung des § 13 Nr. 2 ImSchZV zu empfehlen. Eine Einbindung des Verkehrsministeriums als oberste Straßenverkehrsbehörde ist über das Zustimmungserfordernis der VwV StVO zu Verkehrsbeschränkungen aus Lärmschutzgründen auf der Umsetzungsebene ohnehin gewährleistet. Ein zusätzlicher Nutzen eines Einvernehmensefordernisses bereits im Planungsverfahren ist nicht erkennbar.

Empfehlung: Überprüfung der Erforderlichkeit der Einvernehmensregelung des § 13 Nr. 2 ImSchZV

d. Ableiten und Festsetzen umsetzbarer Maßnahmen

Das schlüssige Ableiten und Festsetzen konkret nach Fachrecht umsetzbarer Maßnahmen fällt auch langjährig mit der Erstellung von Lärmaktionsplänen beschäftigten Planerinnen und Planern offenbar schwer. Im Zuge des UBA-Vorhabens 2016 und im Zuge dieses Vorhabens wurde eine Reihe von Planentwürfen in unterschiedlichen Entwurfsstadien geprüft. Dabei war immer wieder festzustellen, dass Maßnahmen nicht nachvollziehbar und plausibel aus der Analyse abgeleitet schienen und es teils schwer fiel, für die einzelnen Maßnahmen eine Begründung abzuleiten, die bei der Umsetzung dann als Begründung für eine Verkehrsbeschränkung aus Lärmschutzgründen dienen kann. Genau diese Verknüpfung müsste ein Lärmaktionsplan aber ermöglichen. Wenn die für die Umsetzung zuständige Behörde nach §§ 47d Abs. 6, 47 Abs. 6 BImSchG die Festlegungen des Lärmaktionsplans umzusetzen hat, muss sie durch den Plan auch in die Lage versetzt werden, ihre Umsetzung sachgerecht zu begründen. Die Umsetzung ist regelmäßig Verwaltungsakt. Der wiederum ist mit den wesentlichen Erwägungen zu begründen (§ 38 VwVfG). Der/die Fachplaner/in schreibt mit dem Lärmakti-

onsplan inhaltlich zugleich auch die Begründung des umsetzenden Verwaltungsakts. Auch die Formulierung in LAP festgesetzter Maßnahmen erwies sich häufig als für eine unmittelbare Umsetzung nicht geeignet. Bei Verkehrsbeschränkungen aus Lärmschutzgründen etwa muss dem LAP zu entnehmen sein, für welchen Straßenabschnitt welche Verkehrsbeschränkung genau anzuordnen ist. Ein Prüfauftrag an die Straßenverkehrsbehörde ist keine Festlegung einer Maßnahme sondern die Festlegung, dass die Maßnahme zu prüfen ist. Der Träger des LAP kann dann auch nur die Prüfung, nicht aber die Maßnahme selbst fordern und kann umgekehrt für die Lärmaktionsplanung nicht die Wirksamkeit der Maßnahme unterstellen, deren Umsetzung nach der eigenen planerischen Konzeption nicht gesichert ist. Ein bisher in der Planungspraxis wenig ausgeprägtes Verständnis für die aus § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG folgende Durchsetzbarkeit der Lärmaktionspläne und die Komplexität des Planungsprozesses, häufig große Aufmerksamkeit und lebhafte Diskussionen in Öffentlichkeit und Politik mögen Gründe für eine bisher zu gering ausgeprägte Konzentration auf die Umsetzung und Umsetzbarkeit der Maßnahmen sein. Auch an dieser Stelle dürfte in erster Linie die Fortbildung über den Praxisleitfaden und darüber hinaus durch eine „Good-Practice“-Sammlung und Fortbildungen Erfolg versprechen.

Empfehlung: Umsetzung in Leitfaden, „Good-Practice“-Sammlung und Fortbildungen

(2.) Umsetzungsprozess

a. Bindung der Straßenverkehrsbehörde an LAP oder eigene Ermessensausübung?

Die aus juristischer Sicht zu bejahende Bindung der Straßenverkehrsbehörde an in einem Lärmaktionsplan rechtmäßig festgesetzte Verkehrsbeschränkungen (auf die Ausführungen in der rechtlichen Bewertung oben wird zur Vermeidung von Wiederholungen verwiesen) wird in der Praxis häufig nicht anerkannt. LKArgus 2015 bezeichnet das noch als zu klärende Rechtsfrage. Aus juristischer Sicht ist die Rechtslage geklärt. Im Rahmen des UBA-Vorhabens 2016 und dieses Vorhabens wurde von den Kommunen immer wieder dargestellt, dass Straßenverkehrsbehörden das nicht anerkennen und von Straßenverkehrsbehörden wurde das im Wesentlichen bestätigt. Im Verlauf dieses Vorhabens wurde versucht, eine Verständigung zwischen den für Immissionsschutz und für Verkehr zuständigen Ministerien auf Referatsleiterbene zu erreichen. Es ist bisher gelungen, die Gespräche zu beginnen und übereinstimmend Handlungsbedarf festzustellen. Die Vertreter/innen der obersten Straßenverkehrsbehörde haben eine Bindung der Straßenverkehrsbehörden an in Lärmaktionsplänen festgelegte Maßnahmen nicht anerkannt. Eine begründete Haltung der obersten Straßenverkehrsbehörde zur Bindung an Lärmaktionspläne existiert bisher offenbar nicht. Es liegen dem Verfasser zwei Vermerke⁵⁹ von dort vor, die dokumentieren, dass die oberste Straßenverkehrsbehörde im Bereich der Verkehrsbeschränkungen aus Lärmschutzgründen die Lärmschutzrichtli-

⁵⁹ Vom 6. April 2009 und 7. März 2014 jeweils von MIL 41.1 Herr Schmeiser.

nien-StV im Lichte der dazu ergangenen Rechtsprechung sorgfältig und aus Sicht des Verfassers grundsätzlich zutreffend interpretiert. Anlass der Vermerke waren augenscheinlich jeweils schriftliche Anfragen des Umweltministeriums. Vor diesem Hintergrund wird die Fortsetzung der Gespräche und – sollte sich keine Einigung zu gemeinsamen Hinweisen/Empfehlungen erzielen lassen – eine schriftliche Anfrage des MLUL an das MIL zur Verbindlichkeit der Lärmaktionspläne und der Umsetzung durch die Straßenverkehrsbehörden empfohlen.

Im Rahmen des UBA-Vorhabens 2016 hat der Verfasser Neuregelungen in StVO und BImSchG vorgeschlagen mit folgendem Wortlaut:

§ 45 Abs. 1f StVO wird wie folgt ergänzt:

„(1f) Die Straßenverkehrsbehörde beschränkt oder verbietet den Kraftfahrzeugverkehr, soweit Luftreinhaltepläne, Pläne für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen oder Lärmaktionspläne nach § 47 Abs. 6, § 47d Abs. 6 BImSchG dies vorsehen. Zur Kennzeichnung der in einem Luftreinhalteplan oder einem Plan für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen nach § 47 Absatz 1 oder 2 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes festgesetzten Umweltzonen ordnet die Straßenverkehrsbehörde die dafür erforderlichen Verkehrsverbote mittels der Zeichen 270.1 und 270.2 in Verbindung mit dem dazu vorgesehenen Zusatzzeichen an.

§ 40 Abs.1 Satz 1 BImSchG wird ergänzt wie folgt:

„Die zuständige Straßenverkehrsbehörde beschränkt oder verbietet den Kraftfahrzeugverkehr nach Maßgabe der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften, soweit ein Lärmaktionsplan nach § 47d Absatz 1, ein Luftreinhalteplan oder ein Plan für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen nach § 47 Absatz 1 oder 2 dies vorsehen.“

Die Neuregelungsvorschläge zielen auf eine Klarstellung und Vereinheitlichung ohne grundlegende Änderungen. Es soll in beiden Rechtsbereichen – im Straßenverkehrsrecht wie auch im Immissionsschutzrecht – unmissverständlich die Bindungswirkung, die jetzt allgemein in § 47 Abs. 6 BImSchG zu finden ist, klargestellt werden. Bisher finden sich teils eher zufällig wirkende Teilregelungen. In § 40 Abs. 1 BImSchG eine eigene Rechtsgrundlage für Verkehrsbeschränkungen auf Grundlage von Lärmaktionsplänen zu schaffen, ist zwar rechtlich nicht erforderlich, vor dem Hintergrund bisher weitgehend negierter Bindungswirkung jedoch im Sinne einer Klarstellung hilfreich.

Empfehlung: Fortsetzung der Gespräche mit der obersten Straßenverkehrsbehörde mit dem Ziel gemeinsamer Hinweise/Empfehlungen zur Lärmaktionsplanung und ihrer Umsetzung und Verbindlichkeit für die umsetzenden Behörden. Sollte das nicht erreichbar sein, wird empfohlen, in Anknüpfung an frühere Schriftwechsel in den Jahren 2009 und 2014 eine schriftliche Stellungnahme vom MIL zu erfragen. Zur Klarstellung der Rechtslage auf Bundesebene wird eine Bundesratsinitiative zur Änderung von § 40 Abs. 1 BImSchG und § 45 Abs. 1 f StVO entsprechend der Formulierungsvorschläge aus dem UBA-Vorhaben „Lärm-

und Klimaschutz durch Tempo 30: Stärkung der Entscheidungskompetenzen der Kommunen“ empfohlen.

b. Unterschiedliche Berechnungsgrundlagen für LAP (VBUS) und Verkehrsbeschränkungen nach § 45 StVO (RLS 90)

Als Herausforderung, teils auch als Hindernis wird die Forderung der Straßenverkehrsbehörden nach Vorlage einer Lärmberechnung nach RLS 90 angesehen, wie sie in den Lärmschutzrichtlinien-StV als Grundlage für die Ermessensentscheidung über lärmbedingte Verkehrsbeschränkungen vorgesehen ist. Die Lärmaktionsplanung arbeitet einheitlich mit Lärmberechnungen nach VBUS. Die Berechnungsgrundlagen und Berechnungsergebnisse differieren. Die Straßenverkehrsbehörden verlangen Lärmberechnungen nach RLS 90 zur Anwendung der Maßstäbe der Lärmschutzrichtlinien-StV. Das ist rechtlich nicht nachvollziehbar:

Die Geschwindigkeitsbeschränkung kann nur dann im Lärmaktionsplan als Maßnahme festgelegt werden, wenn die Straßenverkehrsbehörde diese auch rechtmäßig anordnen kann. Die Gemeinde als Träger des Lärmaktionsplans muss daher bereits bei der Aufstellung des Lärmaktionsplans die Voraussetzungen einer derartigen Anordnung prüfen.⁶⁰ Im Regime der (gemeindlichen) Lärmaktionsplanung entfalten die Lärmschutz-Richtlinien-StV keine Bindungswirkung. Sie stellen insoweit allenfalls Abwägungsmaterial zur Verfügung.⁶¹ Bei der Umsetzung der im Lärmaktionsplan festgesetzten Maßnahmen steht der Straßenverkehrsbehörde (bei hinreichend bestimmter Maßnahmenfestsetzung) kein eigenes Ermessen zu. Daher kommt es auch bei der Anordnung von im Lärmaktionsplan festgesetzten Maßnahmen nicht zur Anwendung der Lärmschutz-Richtlinien-StV. Lärmberechnungen nach RLS 90 sind daher schon nicht erforderlich.

Hinzu kommt, dass selbst dann, wenn man die Lärmberechnungen nach RLS 90 für erforderlich hielte, diese nicht von der Gemeinde, sondern vom Straßenbaulastträger beizubringen sind. Nach § 5b Abs. 5 StVG hat der Träger der Straßenbaulast die Kosten für Verkehrszählungen und Verkehrslärmberechnungen zu tragen. In Brandenburg ist bei danach entstehenden Kosten in § 13 Nr. 2 ImSchZV sogar das Erfordernis des Einvernehmens des Verkehrsministeriums geregelt. Hat das Ministerium das Einvernehmen erteilt, gilt dieses selbstverständlich auch für die Kostenfolgen aus § 5b Abs. 5 StVG, die Kosten von Verkehrszählungen und Verkehrslärmberechnungen. Nur bei Straßen, bei denen die Gemeinde auch Träger der Straßenbaulast ist, hätte sie daher die Lärmberechnung nach RLS 90 auf eigene Kosten beizubringen. In allen anderen Fällen ist sie lediglich für die Lärmaktionsplanung und deren Kosten verantwortlich.

⁶⁰ Kupfer, Lärmaktionsplanung – Effektives Instrument zum Schutz der Bevölkerung vor Umgebungslärm?, NVwZ 2012, 784, 788; Berkemann, Rechtsgutachten 2015 (Fn. 15), S. 56.

⁶¹ Berkemann, Rechtsgutachten 2015 (Fn. 15), S. 70.

Lärmberechnungen nach RLS 90 können – auch wenn sie rechtlich nicht zwingend erforderlich sind - für die planerische Abwägung im Rahmen der Aufstellung des Lärmaktionsplans von Bedeutung sein. Da die Gemeinde in der Lärmaktionsplanung die jeweiligen fachrechtlichen Maßstäbe zu prüfen hat, bei Verkehrsbeschränkungen die Voraussetzungen von § 45 StVO, hat sie die Wertungen der Lärmschutzrichtlinien-StV als Abwägungsmaterial zu berücksichtigen. Dafür kann eine Lärmberechnung nach RLS 90 in den Bereichen, in denen Verkehrsbeschränkungen als Maßnahme in Betracht kommen, als Abwägungsmaterial hilfreich sein, um die immissionsschutzrechtliche Wertungen mit einer straßenverkehrsrechtlichen Wertung abgleichen zu können. Denn jedenfalls dort, wo schon nach § 45 StVO eine Verkehrsbeschränkung aus Lärmschutzgründen anzuordnen wäre, kann eine entsprechende Maßnahmenfestlegung im Lärmaktionsplan nicht fehlerhaft sein (allenfalls ein Verzicht darauf).

In Gesprächen im Rahmen dieses Vorhabens wurde von mehreren Gemeindevertretern und einem Gutachter nachvollziehbar dargelegt, dass Berechnungen nach RLS 90 für die von Straßenverkehrslärm besonders betroffenen Bereiche mit keinem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden sind. Da Verkehrszählraten als Grundlage zur Verfügung stehen und bei der Aufstellung von Lärmaktionsplänen regelmäßig Planungsbüros zumindest eingebunden sind, spricht vieles dafür, dass das zusätzliche Vorlegen der Lärmwerte nach RLS 90 regelmäßig zu keinem unverhältnismäßigen Aufwand führt. Vor diesem Hintergrund wird das zusätzliche Vorlegen der Lärmwerte nach RLS 90 zwar als Herausforderung anzusehen sein, die aber zugleich für die planerische Abwägung sachdienlich sein kann und praktisch wohl kein erhebliches Hindernis darstellt. Diese Annahmen zugrunde gelegt, wird empfohlen, den Gemeinden für die Bereiche, für die Verkehrsbeschränkungen als Maßnahme vorzugswürdig erscheinen, die Anfertigung einer zusätzlichen Lärmberechnung nach RLS 90 als Abwägungsmaterial bereits im Planungsverfahren zu empfehlen.

Empfehlung: Umsetzung in Leitfaden, Klärung der Zuständigkeit des Straßenbulasträgers für Verkehrslärmberechnungen nach RLS90 in Gesprächen mit MIL mit dem Ziel der Verankerung in gemeinsamen Hinweisen/Empfehlungen

c. Unterschiedliche Lärmwerte von LAP und Lärmschutzrichtlinien-StV

Die unterschiedlichen Lärmwerte von LAP und Lärmschutzrichtlinien-StV sollten in der Praxis aus mindestens zwei Erwägungen kein Hindernis für die Umsetzung von Lärmaktionsplänen sein: Zum einen sind die Werte der Lärmschutzrichtlinien-StV nicht anwendbar bei Verkehrsbeschränkungen auf Grundlage der Festlegungen eines Lärmaktionsplans. Zum zweiten existiert bei rechtlich korrekter Anwendung der Lärmschutzrichtlinien-StV die angenommene Differenz nicht. Die sogen. Prüfwerte für die Lärmaktionsplanung, bei deren Erreichen bzw. Überschreiten dem Lärm jedenfalls entgegen gewirkt werden soll, liegen bei 65 dB(A) L_{DEN} und 55 dB(A) L_{Night} , die Lärmwerte der Verkehrslärmschutzverordnung, bei deren Erreichen

jedenfalls eine ermessensgerechte Prüfung von lärmbedingten Verkehrsbeschränkungen erfolgen muss, liegen für Wohngebiete bei 59 dB(A) tags und 49 dB(A) nachts.

Im geltenden Recht muss unterschieden werden zwischen Tempo-30-Anordnungen, die in Lärmaktionsplänen vorgesehen sind, und solchen, die ohne einen solchen Plan beantragt werden.

Für die Lärminderungsplanung sind die Lärmschutz-Richtlinien-StV nicht maßgeblich. Sie richten sich an die Straßenverkehrsbehörden und sind Verwaltungsvorschriften und als solche nur für diejenigen Behörden verbindlich, an die sie sich richten. An die Träger der Lärminderungsplanung richten sie sich nicht. Die Träger der Lärminderungsplanung sind vielmehr, solange keine Lärmwerte für die Lärminderungsplanung festgesetzt sind, gehalten, aus eigener Kompetenz (für die Lärminderungsplanung) die für ihre Planung jeweils relevanten Werte zu entwickeln. Teilweise sind in den Ländern bestimmte Werte vorgegeben. Dies ändert sich, wenn der Verordnungsgeber von der Verordnungsermächtigung des § 47f Abs. 1 Nr. 1 und/oder 2 BImSchG Gebrauch macht und Lärmindizes definiert und/oder Regelungen zur Bewertung gesundheitsschädlicher Auswirkungen erlässt. Für die Lärminderungsplanung sind Lärmwerte weder als Schwellenwerte für die Maßnahmenplanung noch in sonstiger Weise bundeseinheitlich festgelegt. Dies entbindet die Planungsträger nicht von der Planungspflicht. Sie müssen die anzuwendenden Werte selbst bilden und tun das in der Praxis auf Grundlage verschiedener Empfehlungen. Negativ abgrenzen lassen sich die zu findenden Lärminderungs-Schwellenwerte aus juristischer Sicht von Lärmwerten, die aufgrund ihrer Zweckbestimmung nicht anwendbar sein können. Dazu gehören Lärmwerte aus Verwaltungsvorschriften, welche „Sanierungen“ zum Gegenstand haben. Das sind die VLärmSchR 97 und die Lärmschutz-Richtlinien-StV vom 23.11.2007.

Die Entwicklung eines Lärmaktionsplans ist im rechtlichen Sinne nicht allein auf eine Sanierung ausgerichtet. Vielmehr gibt Art. 1 der Umgebungslärmrichtlinie als Ziel allgemein vor, *„vorzugsweise schädliche Auswirkungen, einschließlich Belästigung, durch Umgebungslärm zu verhindern, ihnen vorzubeugen oder sie zu mindern“*, spezifisch für die Aktionspläne dann, *„den Umgebungslärm soweit erforderlich und insbesondere in Fällen, in denen das Ausmaß der Belastung gesundheitsschädliche Auswirkungen haben kann, zu verhindern und zu mindern und die Umweltqualität in den Fällen zu erhalten, in denen sie zufriedenstellend ist.“* Das Verhindern oder Mindern gesundheitsschädlicher Auswirkungen ist demnach oberste Priorität. Die Ziele der Richtlinie und damit der Lärminderungsplanung gehen aber deutlich darüber hinaus.

Abgegrenzt werden kann aus dem juristischen Blickwinkel auch von den Lärmwerten für (allein) straßenverkehrsrechtliche Anordnungen. Maßnahmen, die unmittelbar (und ausschließlich) auf § 45 StVO gestützt sein sollen, erfordern eine behördliche Ermessensentscheidung. In den Grenzen des § 40 VwVfG kann die zuständige Behörde ermessensleitende Richtlinien

(Verwaltungsvorschriften) erlassen. Auch dies betrifft nicht die Maßnahmen, die aufgrund eines Lärmaktionsplans zu treffen sind.⁶²

Die Geschwindigkeitsbeschränkung kann nur dann im Lärmaktionsplan als Maßnahme festgelegt werden, wenn die Straßenverkehrsbehörde diese auch rechtmäßig anordnen kann. Die Gemeinde als Träger des Lärmaktionsplans muss daher bereits bei der Aufstellung des Lärmaktionsplans die Voraussetzungen einer derartigen Anordnung prüfen.⁶³ Im Regime der (gemeindlichen) Lärmaktionsplanung entfalten die Lärmschutz-Richtlinien-StV keine Bindungswirkung. Sie stellen insoweit allenfalls Abwägungsmaterial zur Verfügung.⁶⁴ Bei der Umsetzung der im Lärmaktionsplan festgesetzten Maßnahmen steht der Straßenverkehrsbehörde (bei hinreichend bestimmter Maßnahmenfestsetzung) kein eigenes Ermessen zu. Daher kommt es auch bei der Anordnung von im Lärmaktionsplan festgesetzten Maßnahmen nicht zur Anwendung der Lärmschutz-Richtlinien-StV.

Werden den Planungsträgern bei ihrer Forderung nach Umsetzung von festgesetzten Maßnahmen eines Lärmaktionsplans von der Straßenverkehrsbehörde die Werte der Lärmschutz-Richtlinien-StV entgegengehalten, handelt es sich daher um eine falsche Rechtsanwendung seitens der Straßenverkehrsbehörden.

Es gibt aber die Differenz zwischen der Lärmaktionsplanung zugrunde gelegten Lärmwerten und den Lärmwerten für Verkehrsbeschränkungen aus Lärmschutzgründen (nur) nach Straßenverkehrsrecht auch tatsächlich nicht, da auch nach Straßenverkehrsrecht jedenfalls bei Erreichen oder Überschreiten der Vorsorgewerte der Verkehrslärmschutzverordnung (16.BImSchV) eine ermessensgerechte Prüfung von lärmbedingten Verkehrsbeschränkungen rechtlich geboten ist. Das ist ausweislich vorliegender Vermerke⁶⁵ auch Auffassung der obersten Straßenverkehrsbehörde in Brandenburg.

Hinsichtlich planunabhängiger Tempo-30-Anordnungen ist festzustellen: Die Verwaltungsgerichte, die an die Lärmschutz-Richtlinien-StV nicht gebunden sind, interpretieren § 45 StVO als Rechtsgrundlage für Tempo-30-Anordnungen und auch die Lärmschutz-Richtlinien-StV offener als viele Straßenverkehrsbehörden. Das Bundesverwaltungsgericht hat schon 1986 erkannt⁶⁶, dass § 45 StVO den Schutz von Straßenanliegern vor Lärm erfasst, der das im Einzelfall zumutbare Maß überschreitet. Der Schutz setzt nicht erst bei Erreichen oder Überschreiten der für den Neubau von Straßen anzusetzenden Zumutbarkeitswerte an. Denn diese kennzeichnen nur eine durch Abwägung nicht mehr oder nur gegen Entschädigung überwindbare Grenze. Abwägungsrelevant ist Verkehrslärm auch unterhalb dieser Schwelle. § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO wurde eingeführt, um Verkehrslärmschutz zu erleichtern. Die „Eingriffsschwelle“ als diejenige Schwelle, ab der die Straßenverkehrsbehörde Verkehrsbeschrän-

⁶² Ausführlicher zur Abgrenzung Berkemann, Rechtsgutachten 2015 (Fn. 15), S. 28.

⁶³ Kupfer, Lärmaktionsplanung – Effektives Instrument zum Schutz der Bevölkerung vor Umgebungslärm?, NVwZ 2012, 784, 788; Berkemann, Rechtsgutachten 2015 (Fn. 15), S. 56.

⁶⁴ Berkemann, Rechtsgutachten 2015 (Fn. 15), S. 70.

⁶⁵ Vermerke MIL 41.1 Herr Schmeiser vom 6. April 2009 und vom 7. März 2014

⁶⁶ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 4. Juni 1986 – 7 C 76/84 –.

kungen zu prüfen hat, liegt demnach unter der sog. fachplanungsrechtlichen Zumutbarkeitsschwelle, die jetzt die Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV) mit 59/49 dB(A) tags/nachts für Wohngebiete definiert. Die Straßenverkehrsbehörde kann dabei in Wahrung allgemeiner Verkehrsrücksichten und sonstiger entgegenstehender Belange von Verkehrsbeschränkungen umso eher absehen, je geringer der Grad der Lärmbeeinträchtigung ist, dem entgegengewirkt werden soll. Umgekehrt müssen bei erheblichen Lärmbeeinträchtigungen die einer Verkehrsbeschränkung entgegenstehenden Belange schon von einigem Gewicht sein, um eine Verkehrsbeschränkung zu unterlassen.⁶⁷ Die Lärmschutz-Richtlinien-StV sind im Sinne dieser Rechtsprechung dahingehend zu interpretieren, dass sich bei Überschreiten der dort genannten Werte 70/60 dB(A) tags/nachts in Wohngebieten das Ermessen der Behörde zu einer Pflicht zum Einschreiten verdichten kann. Jedenfalls bei Erreichen der Werte der 16. BImSchV, jedoch auch schon darunter, hat die Straßenverkehrsbehörde über Anträge auf Verkehrsbeschränkungen aus Lärmschutzgründen ermessensfehlerfrei zu entscheiden.⁶⁸ Auch auf Hauptverkehrsstraßen kann die Anordnung von Tempo 30 erforderlich sein.⁶⁹ Eine Lärmreduzierung um mindestens 3 dB(A) wird nicht vorausgesetzt.⁷⁰ Die Rechtsprechung ist in ihren Grundzügen deutlich älter als die Novellierung der Lärmschutz-Richtlinien-StV im Jahre 2007. Dennoch sind die Grundzüge der Rechtsprechung in den Richtlinien nicht durchgängig erkennbar. Sie lesen sich zunächst deutlich restriktiver als die Auslegung von § 45 StVO durch die Rechtsprechung. Noch einmal etwas anders formuliert: Die Richtwerte der Lärmschutz-Richtlinien-StV sind relativ hohe Lärmsanierungswerte. Sie decken nur einen „oberen Bereich“ der Anwendung von Verkehrsbeschränkungen aus Lärmschutzgründen ab. § 45 StVO erlaubt – und gebietet im Einzelfall – bereits deutlich unterhalb dieser Werte Verkehrsbeschränkungen aus Lärmschutzgründen. Die im Rahmen dieses Projekts als Hindernis geschilderte Praxis von Straßenverkehrsbehörden, Verkehrsbeschränkungen aus Lärmschutzgründen erst bei Erreichen oder gar Überschreiten der Richtwerte der Lärmschutz-Richtlinien-StV zu erwägen, ist daher nicht nur bei Vorliegen eines Lärmaktionsplans nicht mit geltendem Recht vereinbar. Sie ist auch mit § 45 StVO und der zu seiner Interpretation inzwischen seit mehr als 30 Jahren vorliegenden und bis heute unveränderten höchstrichterlichen Rechtsprechung nicht vereinbar.

Empfehlung: Umsetzung in Leitfaden, Klärung der Anwendung der Lärmwerte der Lärmaktionsplanung in Gesprächen mit MIL mit dem Ziel der Verankerung in gemeinsamen Hinweisen/Empfehlungen

Abschließend werden Herausforderungen/Hindernisse und Empfehlungen noch einmal tabellarisch im Überblick dargestellt:

⁶⁷ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 22. Dezember 1993 – 11 C 45.92 –; Beschluss vom 18. Oktober 1999 – 3 B 105.99 –.

⁶⁸ vgl. etwa OVG Münster, Urteil vom 21. Januar 2003 – 8 A 4230/02 –; BayVGH, Urteil vom 18. Februar 2002 – 11 B 00.1769 –; Beschluss vom 9. Februar 2007 – 11 ZB 05.1872 –.

⁶⁹ vgl. etwa OVG Münster, Beschluss vom 25. Juli 2007 – 8 A 3518/06 –.

⁷⁰ Etwa OVG Münster, ZUR 2006, 28.

Herausforderungen/Hindernisse	Empfehlungen
Unzureichende Nutzung der Möglichkeit integrierter Planung	Berücksichtigung in Leitfaden
Fehlendes Fachwissen und Erfahrung mit Fachplanung wie LAP	„Good-Practice“-Sammlung, Fortbildungen und Gespräche mit dem MIL
(qualifizierte) Beteiligung der Straßenverkehrsbehörden und Einvernehmensregelung nach § 13 Nr. 2 ImSchZV für Maßnahmen mit Kosten bei Bund oder Land	Umsetzung in Praxisleitfaden, Gespräche mit MIL mit dem Ziel gemeinsamer Hinweise, Empfehlungen zur Einbindung der Straßenverkehrsbehörden in den Planungsprozess und zur Umsetzung von Verkehrsbeschränkungen, soweit in einem Lärmaktionsplan festgesetzt
Ableiten und Festsetzen umsetzbarer Maßnahmen	Umsetzung in Leitfaden, „Good-Practice“-Sammlung und Fortbildungen
Bindung der Straßenverkehrsbehörde an LAP oder eigene Ermessensausübung?	Fortsetzung der Gespräche mit der obersten Straßenverkehrsbehörde mit dem Ziel gemeinsamer Hinweise/Empfehlungen zur Lärmaktionsplanung und ihrer Umsetzung und Verbindlichkeit für die umsetzenden Behörden. Sollte das nicht erreichbar sein, wird empfohlen, in Anknüpfung an frühere Schriftwechsel in den Jahren 2009 und 2014 eine schriftliche Stellungnahme vom MIL zu erfragen. Zur Klarstellung der Rechtslage auf Bundesebene wird eine Bundesratsinitiative zur Änderung von § 40 Abs. 1 BImSchG und § 45 Abs. 1 f StVO entsprechend der Formulierungsvorschläge aus dem UBA-Vorhaben „Lärm- und Klimaschutz durch Tempo 30: Stärkung der Entscheidungskompetenzen der Kommunen“ empfohlen.
Unterschiedliche Berechnungsgrundlagen für LAP (VBUS) und Verkehrsbeschränkungen nach § 45 StVO (RLS 90)	Umsetzung in Leitfaden, Klärung der Zuständigkeit des Straßenbaulastträgers für Verkehrslärberechnungen nach RLS90 in Gesprächen mit MIL mit dem Ziel der Verankerung in gemeinsamen Hinweisen/Empfehlungen
Unterschiedliche Lärmwerte von LAP und Lärmschutzrichtlinien-StV	Umsetzung in Leitfaden, Klärung der Anwendung der Lärmwerte der Lärmaktionsplanung in Gesprächen mit MIL mit dem Ziel der Verankerung in gemeinsamen Hinweisen/Empfehlungen

V. Schlussfolgerungen, Vorschläge und Empfehlungen

Das Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft des Landes Brandenburg (MLUL) beabsichtigt, die für die Lärmaktionsplanung an den Hauptverkehrsstraßen zuständigen Kommunen (auf der Grundlage der vorliegenden Lärmkarten der 3. Stufe – 2017) bei deren Planaufstellung zu unterstützen. Hierzu sollen die Kommunen in die Lage versetzt werden, die Möglichkeiten zur Regelung von durch den Straßenverkehr verursachten Lärmproblemen und Lärmauswirkungen durch straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen besser einzuschätzen, etwaige Maßnahmen effektiver vorzubereiten und abzustimmen sowie erfolgreicher mit der jeweils zuständigen Straßenverkehrsbehörde zu kooperieren.

Zu diesem Zweck hat das MLUL im Jahr 2015 eine „Auswertung der Lärmaktionsplanung im Land Brandenburg“ (LKArgus 2015) vornehmen lassen und 2017 die Strategie für die Lärmaktionsplanung im Land Brandenburg überarbeitet. Mit diesem Vorhaben hat das MLUL in Ergänzung der Strategie einen **Leitfaden mit Hinweisen für den Planungsprozess** erarbeiten lassen.

Im Zuge der Bearbeitung des Vorhabens zeigte sich, dass die Planungsunsicherheit in den Gemeinden erheblich ist. Weitere Hilfestellungen, wie eine **Good-Practice-Sammlung** und **Fortbildungen** für die Gemeinden und ihre Planer/innen können helfen, Unsicherheiten zu überwinden und bisher erkennbare Defizite in der Planung zu minimieren, um so die Lärmaktionspläne besser umsetzbar und damit effektiver zu machen.

Darüber hinaus zeigte sich, dass Kommunikationsprobleme zwischen Gemeinden und Straßenverkehrsbehörden maßgebliche Hindernisse in der effektiven Umsetzung der Lärmaktionspläne darstellen. Eine frühzeitige, enge planungsbegleitende Beteiligung der Straßenverkehrsbehörden in der Lärmaktionsplanung findet bisher nicht statt. Sie wird von der obersten Straßenverkehrsbehörde zwar in einem früheren schriftlichen Vermerk zu Rechtsfragen für zielführend und erforderlich gehalten, wurde im Gespräch von Vertreter/innen der obersten Straßenverkehrsbehörde aber für nicht erforderlich und die Straßenverkehrsbehörden überfordernd gehalten. Bereits im Gespräch mit Vertreter/innen der obersten Straßenverkehrsbehörde wurde eine deutliche Ablehnung eines kooperativen Planungsprozesses formuliert. Aus immissionsschutzrechtlicher Sicht ist das unakzeptabel, da es die Effektivität der Lärmaktionsplanung in Brandenburg gefährdet. Hinzu kommt, dass das Verkehrsministerium eine Kooperationspflicht aus § 13 Nr. 2 ImSchZV trifft, die offenbar von den Vertreter/innen der obersten Straßenverkehrsbehörde nicht wahrgenommen wurde. Hier dürfte ein weiteres zentrales Hindernis für die Effektivität der Lärmaktionsplanung in Brandenburg liegen. Deren Verweis auf die Zuständigkeit des Straßenbaureferats für die Prüfung der Lärmaktionspläne sollte bei der Vorbereitung künftiger Gespräche aufgegriffen und das **Gespräch mit dem Straßenbaureferat und der obersten Straßenverkehrsbehörde** gesucht werden. Ziel der Gespräche sollten **gemeinsame Hinweise/Empfehlungen** o.ä. zur Lärmaktionsplanung sein. Frühere Vermerke nach Rechtsprüfungen durch die oberste Straßenverkehrsbehörde lassen erkennen, dass sich die scheinbar bestehenden Differenzen in der Bewertung von Rechtsfra-

gen durch eine vertiefte rechtliche Prüfung auf Seiten der Straßenverkehrsbehörde wohl überwinden lassen.

Für weitere Gespräche und eine evtl. schriftliche Klärung mit dem Verkehrsministerium sind aus den hier identifizierten Herausforderungen und Hindernisse insbesondere folgende Punkte von Bedeutung:

- Eine frühzeitige enge Einbindung der Straßenverkehrsbehörden in den Prozess der Lärmaktionsplanung ist für eine effektive Planumsetzung von zentraler Bedeutung.
- Die untere Straßenverkehrsbehörde ist bei der Umsetzung an die Festlegungen eines Lärmaktionsplans gebunden, zumal im Planungsverfahren in aller Regel das Einvernehmen jedenfalls aber das Benehmen mit dem Verkehrsministerium herzustellen ist, an dessen Bewertung der Recht- und Zweckmäßigkeit der festgesetzten Maßnahmen die untere Straßenverkehrsbehörde gebunden ist.
- Die Lärmaktionsplanung hat ihre eigenen Lärmwerte als Maßstab zu verwenden, die Werte der Lärmschutzrichtlinien-StV allenfalls als Indiz für eine dringende Handlungspflicht. Darüber hinaus dienen die Inhalte der VwV-StVO und der Lärmschutzrichtlinien-StV als Abwägungsmaterial im Planungsprozess, sind für den Planungsträger nicht verbindlich.
- Verkehrslärberechnungen nach § 5b Abs. 5 StVG sind Aufgabe des Straßenbau- lastträgers, so dass die Straßenverkehrsbehörde für die Umsetzung von Lärmaktionsplänen keine Lärmberechnungen nach RLS90 von der Gemeinde fordern kann.

Darüber hinaus wurden Rechtsänderungen identifiziert, die dazu beitragen können, die Herausforderungen effektiver Lärmaktionsplanung zu bewältigen und die Hindernisse zu überwinden:

Änderungen in StVO und BImSchG

Klarstellungen in StVO und BImSchG können den Gemeinden als Trägern der Lärmaktionsplanung wie auch den Straßenverkehrsbehörden bei der Umsetzung von Lärmaktionsplanung die rechtliche Orientierung erheblich erleichtern. Empfohlen wird eine Initiative zur Änderung von StVO und BImSchG nach Vorschlägen, die der Verfasser kürzlich für das Umweltbundesamt entwickelt hat.

§ 45 Abs. 1f StVO wird wie folgt ergänzt:

„(1f) Die Straßenverkehrsbehörde beschränkt oder verbietet den Kraftfahrzeugverkehr, soweit Luftreinhaltepläne, Pläne für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen oder Lärmaktionspläne nach § 47 Abs. 6, § 47d Abs. 6 BImSchG dies vorsehen. Zur Kennzeichnung der in einem Luftreinhalteplan oder einem Plan für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen nach § 47 Absatz 1 oder 2 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes festgesetzten Umweltzonen ordnet die Straßenverkehrsbehörde die dafür erforderlichen

Verkehrsverbote mittels der Zeichen 270.1 und 270.2 in Verbindung mit dem dazu vorgesehenen Zusatzzeichen an.

§ 40 Abs.1 Satz 1 BImSchG wird ergänzt wie folgt:

„Die zuständige Straßenverkehrsbehörde beschränkt oder verbietet den Kraftfahrzeugverkehr nach Maßgabe der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften, soweit ein Lärmaktionsplan nach § 47d Absatz 1, ein Luftreinhalteplan oder ein Plan für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen nach § 47 Absatz 1 oder 2 dies vorsehen.“

Überprüfung von § 13 Nr.2 ImSchZV

Empfohlen wird auch, zu überprüfen, ob die Benehmens- und Einvernehmensregelung des § 13 Nr. 2 ImSchZV erforderlich und praktikabel ist. Ihre Erforderlichkeit ist fragwürdig, weil die Zustimmung der obersten Straßenverkehrsbehörde im Rahmen der Umsetzung lärmindernder Straßenverkehrsbeschränkungen ohnehin nach der VWV-StVO von der für die Umsetzung zuständigen unteren Straßenverkehrsbehörde einzuholen ist und die untere Straßenverkehrsbehörde bei enger Einbindung in den Planungsprozess eine frühzeitige Abstimmung mit der obersten Straßenverkehrsbehörde vornehmen kann, so dass die inhaltliche Abstimmung gewährleistet ist. Ihre Praktikabilität ist fragwürdig, da die Vertreter/innen der obersten Straßenverkehrsbehörde die Erforderlichkeit einer frühzeitigen und engen Einbindung der Straßenverkehrsbehörden insgesamt in Frage stellten, die Planungsaufgabe eher bei den Gemeinden sahen und die Straßenverkehrsbehörden zudem bei einer mehrfachen und engen Beteiligung überfordert sahen.

Berlin am 31. Juli 2018

Karsten Sommer
Rechtsanwalt