

Göhmann Tauentzienstraße 11 10789 Berlin

Gemeinde Wustermark Bürgermeister  
Herrn Holger Schreiber  
Hoppenrader Allee 1  
14641 Wustermark

**vorab per E-Mail**

Tauentzienstraße 11  
10789 Berlin  
Tel. +49 30.257975000  
Fax +49 30.257975005  
berlin@goehmann.de  
www.goehmann.de

Liste der Partner unter  
[www.goehmann.de/goehmann/partner](http://www.goehmann.de/goehmann/partner)

Berlin, 24. Februar 2021  
Az.: 0352/19.GMI.LVE

**Gemeinde Wustermark ./ Landkreis Havelland  
Verkehrsrechtliche Anordnung eines Nachfahrverbotes für LKW im Ortsteil Wernitz  
Widerspruchsbescheid vom 27.01.2021**

**Hier:**

**Prüfung der Erfolgsaussichten einer verwaltungsgerichtlichen Klage gegen den  
Widerspruchsbescheid**

Sehr geehrter Herr Schreiber,

Sie haben uns gebeten, zu den Erfolgsaussichten einer Klage vor dem Verwaltungsgericht gegen den am 27.01.2021 ergangenen Widerspruchsbescheids des Landkreises Havelland Stellung zu nehmen. Um das Ergebnis vorwegzunehmen: leider halten wir es für weit überwiegend wahrscheinlich, dass die Gemeinde eine Klage vor dem Verwaltungsgericht verlieren würde. Die Klage dürfte zwar zulässig, aber nicht begründet sein.

## **1. Zulässigkeit der Klage**

In seinem Widerspruchsbescheid vertritt der Landkreis die Auffassung, dass die Gemeinde überhaupt nicht in eigenen Rechten verletzt sein könnte, weil es für den betroffenen Teil des Ortsteils Wernitz keinen Bebauungsplan gebe. Nur das sei aber eine „wehrfähige“ Rechtsposition und folglich fehle es an einer sogenannten „subjektiven Rechtsbetroffenheit“.

Diese Aussage halten wir für falsch. Grundsätzlich berühren straßenverkehrsrechtliche Maß-

nahmen, insbesondere auch Anordnungen nach § 45 Abs.1 S.2 Nr. 3,6 StVO, nicht die gemeindliche Planungshoheit, sondern rein staatliche Interessen, die der Straßenverkehrsbehörde obliegen. Eine rechtliche Betroffenheit der Gemeinde kann sich aber aus der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 GG ergeben. Abgeleitet wird hieraus insbesondere der Schutz der gemeindlichen Planungshoheit gegen planerische Maßnahmen, die bestehende Planungen oder hinreichend konkrete planerische Vorstellungen der Gemeinde nachhaltig beeinträchtigen oder jedenfalls unmittelbare Auswirkungen gewichtiger Art für die klagende Gemeinde haben.

Der Landkreis führt hierzu in seinem Widerspruchsbescheid vom 27.01.2021 im Wesentlichen aus, das Straßenverkehrsrecht und die staatliche Aufgabe der Straßenverkehrsbehörde umfasse die Abwehr der dem Straßenverkehr selbst drohenden Gefahren und die Abwehr der Gefahren, die vom Straßenverkehr selbst ausgehen und die Umwelt beeinträchtigen. Die Gemeinde Wustermark vertrete hier keine eigenen Rechte und Belange, soweit es um die Regelung und Lenkung des Straßenverkehrs oder um den Schutz vor Gefahren dieses Verkehrs gehe. Eine Klagebefugnis könne nur dann bejaht werden, wenn die beantragte Verkehrsregelung in einen Bereich eingreifen würde, der zum eigenen Wirkungskreis der Gemeinde gehört. Veränderungen von Verkehrsverhältnissen aufgrund von verkehrsregelnden Maßnahmen der Straßenverkehrsbehörde müsse eine Gemeinde grundsätzlich hinnehmen. Diese würden nicht die durch Art. 28 Abs.2 GG geschützte Rechtsposition einer Gemeinde betreffen. Der Landkreis bezieht sich mit seiner Begründung auf ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes (BVerwG, Urteil vom 29. Juni 1983 – 7 C 102/82) in dem dieses auch ausführt, dass faktische Veränderungen der Verkehrsverhältnisse nicht die durch Art.28 Abs.2 GG geschützte Position berühren - sie begründen für die Gemeinde lediglich Rechtsreflexe, die zwar ihre Interessensphäre beeinflussen, nicht aber ihre Rechtsstellung beeinträchtigen können. Erst wenn Belastungen von derartigem Gewicht sind, dass der Gemeinde die Erfüllung ihrer eigenen Aufgaben unmöglich gemacht werden oder in konkreter Weise ganz erheblich erschwert wird, könne ein Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht angenommen werden. Die Geltendmachung einer lediglich abstrakten Möglichkeit bloßer Auswirkungen auf Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinde genüge nicht. (BVerwG, Urteil vom 29. Juni 1983 – 7 C 102/82 -, juris, Rn.14).

Dies bedeutet zweierlei: zum einen bedeutet es, dass die Gemeinde sich nicht zum „Fürsprecher“ individueller Betroffener machen kann. Sie kann die Anordnung also nicht zum Schutz einzelner Bürger verlangen. Diese Überlegung obliegt allein dem Landkreis.

Zum anderen bedeutet es, dass sie – wenn auch nur bei schweren Eingriffen – geltend machen kann, dass sie in ihrer Planungshoheit eingeschränkt ist.

Zwar gehörten – so das Bundesverwaltungsgericht – die Aufgaben und Befugnisse der Straßenverkehrsbehörde zur Regelung des Straßenverkehrs seit jeher zu den staatlichen Aufgaben und betrafen demnach nicht ohne weiteres den durch Art. 28 Abs.2 GG geschützten Wirkungskreis (BVerwG, Urteil vom 20. April 1994 – 11 C 17/93-, BVerwGE 95, 333-341, Rn.13). Jedoch könne die Klagebefugnis der Gemeinde nicht verneint werden, soweit sie geltend macht, durch die Verkehrsanordnung in ihrem Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über eine Unterstützung ihrer geordneten städtebaulichen Entwicklung gem. § 45 Abs. 1 b S.1 Nr.5 Alt. 2 StVO beeinträchtigt zu sein. Der Vorschrift käme Schutzwirkung zugunsten der Gemeinde zu. Sie ermächtige die Straßenverkehrsbehörden Anordnungen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen oder zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung zu treffen. Ermöglicht werde hierdurch eine Förderung auch gemeindlicher Interessen. Damit dient die Regelung – entgegen der Ansicht des Landkreises – nicht nur staatliche Interessen, sondern zugleich den zum Verwaltungsbereich gehörenden Planungs- und Entwicklungsbelangen einer Gemeinde (BVerwG, Urteil vom 20. April 1994 – 11 C 17/93-, BVerwGE 95, 333-341, Rn.17 f.). Die Gemeinden seien in ihrer Eigenschaft als Selbstverwaltungskörperschaften und Träger eigener Rechte und Pflichten wegen der ihnen zustehenden Planungshoheit insoweit in den Schutzbereich des § 45 Abs. 1b S.1 Nr.5 Alt.2 einbezogen, als sie gegenüber den Straßenverkehrsbehörden einen Anspruch darauf haben, dass diese von der Ermächtigung ein gemeindliches Konzept zur geordneten städtebaulichen Entwicklung zu unterstützen, ermessensfehlerfreien Gebrauch machen (BVerwG, Urteil vom 20. April 1994 – 11 C 17/93-, BVerwGE 95, 333-341, Rn.19). Erforderlich ist aber, dass unmittelbare Auswirkungen gewichtiger Art auf die gemeindliche Planung ausgehen (BVerwG, Urteil vom 30. Mai 2012 - 9 A 35/10 -, juris Rn. 35; VG des Saarlandes, Urteil vom 11. Juli 2007 - 5 K 15/06 -, juris Rn. 61; VG Kassel, Beschluss vom 18. Februar 2020 – 7 L 123/20.KS –, Rn. 35, juris).

Wie der Landkreis im vorliegenden Fall durchaus zutreffend bemerkt, stellt der Flächennutzungsplan für die Gemeinde Wustermark die an der L 863 angrenzenden Flächen der Ortslage Wernitz größtenteils als gemischte Baufläche dar. Was der Landkreis aber verkennt, ist, dass die Gemeinde einen zukünftigen Bebauungsplan und die diesem zugrundeliegenden Festsetzungen nach § 8 Abs. 2 S. 1 BauGB aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln hat. Aus der Darstellung des Flächennutzungsplans als gemischte Baufläche ist entweder die Festsetzung eines Mischgebietes nach § 6 BauNVO oder eines Dorfgebietes nach § 5 BauNVO zu entwickeln. Hierbei muss die Gemeinde die schalltechnischen Orientierungswert-

te der DIN 18005 für Dorfgebiete und Mischgebiete berücksichtigen. Diese sehen Grenzwerte von tags 60 dB(A) und nachts 50 dB(A) vor. Die gemessenen und im Widerspruchsbescheid genannten Werte von tags 65 dB(A) und nachts 56 dB(A) überschreiten diese Werte erheblich. Auch sofern sich Orientierungswerte in vorbelasteten Gebieten häufig nicht einhalten lassen, müsste die Gemeinde diesen schallschutztechnischen Aspekt in ihre Abwägung einbeziehen – die Planungshoheit wäre insofern betroffen. Die „an sich“ aufgrund der vorliegenden Lärmvorbelastung naheliegende Festsetzung eines Gewerbegebietes kommt natürlich hier nicht in Betracht. Damit schränkt die vorgefundene Lärmsituation die Bauleitplanung der Gemeinde erheblich ein, obwohl der Landkreis eine geordnete städtebauliche Entwicklung im Sinne von § 45 Abs.1 b S.1 Nr.5 Var. 2 StVO durch eine Anordnung (nämlich das Nachfahrverbot für LKW) unterstützen könnte. Dies reicht für die Zulässigkeit der Klage aus.

## 2. Begründetheit der Klage

Der Gemeinde wäre nicht geholfen, wenn das Gericht zwar inhaltlich über die Klage entscheidet, sie dann aber ablehnt. Die Klage müsste also nicht nur zulässig, sondern auch begründet sein. Eine Klage ist begründet, wenn der angefochtene Bescheid rechtswidrig ist und die Klägerin, also hier die Gemeinde, in ihren subjektiven Rechten verletzt.

Nach § 45 Abs. 1b S.1 Nr.5 StVO kann die Straßenverkehrsbehörde zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen oder zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung die notwendigen Anordnungen treffen. Was „notwendig“ im Sinne des § 45 Abs. 1b S.1 Nr.5 StVO ist kann nicht - gleichsam naturwissenschaftlich – festgestellt werden. Es gibt mehrere gleich rechtmäßige Entscheidungen. Die Norm ist also eine Ermessensvorschrift. Das bedeutet, dass die Rechtsfolge bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen nicht zwingend vorgegeben ist, sondern der Behörde im Rahmen ihrer Entscheidung ein gewisser Spielraum zusteht. Das Verwaltungsgericht überprüft nicht, ob die Behörde „die beste“ oder „die zweckmäßigste“ Entscheidung getroffen hat, sondern nur, ob sie sich innerhalb des Rahmens bewegt, den das Gesetz vorschreibt. Die Klage der Gemeidne wäre also nur erfolgreich, wenn nur die Entscheidung für ein Nachfahrverbot für LKW rechtmäßig, jede andere Entscheidung unvertretbar wäre. Dies wiederum wäre nur der Fall, wenn sich keine andere Entscheidung mit den Zwecken der Ermächtigung begründen ließe. Wenn sich auch die von der Behörde ausgewählte Entscheidungsmöglichkeit mit sachgerechten Erwägungen hinreichend rechtfertigen lässt, fehlt es an einer solchen „Ermessensreduzierung auf Null“ (vgl. auch *Ramsauer*, in *Kopp/Ramsauer*, § 40, Rn.63).

Zunächst ist einmal klar festzustellen, dass sowohl die tatsächlichen Feststellungen der Gemeinde als auch die eigenen Annahmen des Landkreises gar nicht leugnen, dass sowohl zur Tag- als auch zur Nachtzeit eine nicht unerhebliche Überschreitung der Orientierungswerte der DIN 18005 (Lärmschutz im Städtebau) und der 16. BImSchV vorliegen. Vor diesem Hintergrund spricht ebenso viel dafür, dass eine Anordnung eines Nachtfahrverbotes *rechtmäßig* wäre, wenn es ordnungsgemäß mit anderen Belangen abgewogen wird. Ein interessanter Beschluss des Verwaltungsgerichts Koblenz (VG Koblenz, Beschluss vom 14. November 2018 – 5 L 1092/18.KO) zeigt, dass durchaus auch eine andere Entscheidung gewesen wäre. Hier hat das Gericht einen Antrag eines Gewerbetreibenden abgelehnt, welcher sich *gegen* ein Nachtfahrverbot richtete. Die Gemeinde stützte die Anordnung des Nachtfahrverbotes auf die Rechtsgrundlage des § 45 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 StVO und begründete die Anordnung mit erheblichen Lärmbeeinträchtigungen im allgemeinen Wohngebiet während der besonders schützenswerten Nachtzeit. Das Gericht hat den Eilantrag des Gewerbetreibenden abgelehnt. Es begründete seine Entscheidung damit, dass die Gemeinde die Anordnung ermessensfehlerfrei getroffen habe und insbesondere auch die Belange der Antragstellerin in ihre Abwägung eingestellt hat.

Um einen Anspruch auf ein bestimmtes straßenverkehrsrechtliches Einschreiten zu begründen, ist allerdings mehr erforderlich. Betroffenen Gemeinden steht grundsätzlich nur ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung zu (Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 08. August 2019 – OVG 1 N 104.17 –, Rn. 8, juris). Dieser Anspruch verdichtet sich nur dann zur Pflicht auf Anordnung von konkreten Verkehrsmaßnahmen im Sinne von § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 und 5 i.V.m. § 45 Abs. 9 Sätze 1 und 2 StVO, wenn dies aufgrund der besonderen Umstände zwingend geboten ist. Bei Überschreiten Richtwerte nimmt die obergerichtliche Rechtsprechung regelmäßig nur eine Verpflichtung der Behörde zur fehlerfreien Ermessensausübung an, nicht aber eine Ermessensreduzierung „auf Null“, die zum Ergreifen konkreter Verkehrsbeschränkungen bzw. einer entsprechenden gerichtlichen Verpflichtung führen könnte (vgl. bereits BVerwG, Urteil vom 4. Juni 1986 - 7 C 76.84 - BVerwGE 74, 234-241, juris Rn. 12 ff. <14 f.>; Senatsbeschluss vom 3. Juli 2013 - OVG 1 S 41.13 - [n.v.] BA, S. 3 f.; OVG Bautzen, Beschluss vom 8. Juni 2009 - 3 B 23/09 - juris Rn. 2 ff. <4>; VGH München, Beschluss vom 23. Juni 2008 - 11 CE 08.745 u.a. - juris Rn. 19; OVG Münster, Urteil vom 1. Juni 2005 - 8 A 2350/04 - juris Rn. 34; grundsätzlich auch OVG Schleswig, Urteil vom 9. November 2017 - 2 LB 22/13 - juris Rn. 131 ff. <136>, jeweils m.w.N.; Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 08. August 2019 – OVG 1 N 104.17 –, Rn. 8, juris).

In unserem Fall reicht die Begründung des Landkreises noch nicht aus. Der Landkreis scheint davon auszugehen, dass er bei einer Unterschreitung der in der Lärmschutz-Richtlinien-StV angegebenen Richtwerte von einem lärmäquivalenten Dauerschallpegel von 60 dB(A) nachts und 70 dB(A) tags keine Befugnis zum Einschreiten bestehe. Das wäre unzutreffend.

Richtig ist, dass **unterhalb** der Richtwerte aus § 2 der 16. BImSchV (für Dorf- und Mischgebiete **50 dB(A) nachts / 60 dB(A) tags**) in der Regel ein Einschreiten nicht in Betracht kommt. Dann ist der Lärm zumutbar und dem Verkehrsbedürfnis regelmäßig der Vorrang einzuräumen. Das ist hier nicht der Fall. Die ermittelten Werte überschreiten diese Orientierungswerte.

Es existiert eine recht instruktive Entscheidung des Verwaltungsgerichts Oldenburg, welche das System nachvollziehbar systematisiert. Danach besteht

- kein Anspruch bei Werten unterhalb von 59 dB(A) am Tage und 49 dB(A) nachts,
- ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung bei Werten, die darüber liegen, aber 70 dB(A) und 60 dB(A) zur Nachtzeit nicht überschreiten, und
- ein gebundener, zwingender Anspruch auf straßenverkehrsbehördliches Einschreiten bei Werten von mehr als 70 dB(A) am Tage und 60 dB(A) zur Nachtzeit.

Der Auffassung, dass Anordnungen nach § 45 Abs. 1 StVO nur statthaft seien, wenn die Voraussetzungen der Lärmschutz-Richtlinien-StV vorlägen, erteilt das Verwaltungsgericht Oldenburg eine klare und richtige Absage (Urteil vom 13. Juni 2014 – 7 A 7110/13 –, juris Rn. 100 ff).

Wir bewegen uns also in diesem „Mittelfeld“, in dem der Landkreis einschreiten „kann“, aber nicht in jedem Fall „muss“. Entscheidend ist, ob die Belange, die der Landrat in seine Abwägung eingestellt, die getroffene Entscheidung tragen. Dabei steht ihm, wie dargestellt, ein weiter Ermessensspielraum zu.

Hier hat der Landkreis in die Abwägung eingestellt, dass für die Ortslage Wernitz bereits eine zulässige Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h verkehrsrechtlich angeordnet sei. Diese Beschränkung sei auf dem Boden markiert. Es sei eine stationäre Geschwindigkeitskontrolle im Bereich der L 863 eingerichtet. Eine andere Streckenführung lasse sich zudem schwer realisieren und würde lediglich zu einer Verlagerung der Lärmbelastung auf die Wohnbevölkerung in anderen Orten führen.

Diese Umstände sind tatsächlich zutreffend. Richtig ist auch, dass es nur eine relativ geringe Zahl von Wohnungen gibt, die so stark lärmbeeinträchtigt sind, dass zwar die Werte, bei denen eine Gesundheitsgefährdung anzunehmen ist, noch nicht erreicht sind, eine Unzumutbarkeit aber auch nicht weit entfernt. Wahrscheinlich dürfte auch zu berücksichtigen sein, dass die Lärmbelastung schon recht lange besteht.

Wie gesagt: die derzeitige Begründung trägt die Ermessensentscheidung wohl noch nicht, weil der Bescheid offenbar davon ausgeht, dass es sich bei den Hinweisen in der Lärmschutz-Richtlinien-StV um verbindliche Richtwerte handelt, unterhalb derer ein Einschreiten nicht in Betracht kommt. Mit der richtigen Begründung wird das Ergebnis aber wohl Bestand haben.

### **3. Prozessuale Fragen und Fazit**

Würde der Landkreis seine Begründung nicht korrigieren oder ergänzen, würde das Verwaltungsgericht nach unserer Einschätzung ein sogenanntes „Bescheidungsurteil“ erlassen. Damit würde die Versagung aufgehoben und der Landrat verpflichtet, unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden. Er würde dann seine Abwägungsbegründung ergänzen, wie es das Verwaltungsgericht typischerweise andeutet. Eine erneute Klage wäre dann aussichtslos. Fehlende oder unzureichende Ermessenserwägungen können aber auch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren bis zum Schluss der mündlichen Verhandlung nachgeholt werden. Wir vermuten, dass der Landkreis auf einen entsprechenden Hinweis des Verwaltungsgerichts seine Begründung ergänzen würde. Solche Hinweise darf das Verwaltungsgericht geben, damit keine überflüssigen Prozesse geführt werden. In beiden Fällen wäre die Angelegenheit für die Gemeinde wie das sprichwörtliche „Hornberger Schießen“ ausgegangen. Am Ende eines langen, aufwendigen und teuren Verfahrens würde mit großer Wahrscheinlichkeit, selbst wenn Etappensiege erzielt würden, kein befriedigender Ausgang stehen.

Vor diesem Hintergrund raten wir letztendlich von einer Klage ab. Das Thema sollte aber aufgeworfen werden, wenn durch Bebauungspläne außerhalb des Gemeindegebietes neue Veränderungen eintreten, die zu einer weiteren Verschlimmerung der Situation führen.

