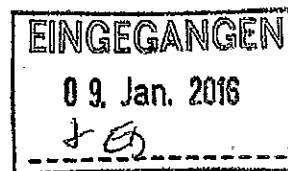


Beglaubigte Abschrift



VG 11 K 132.15



Verkündet am 4. Januar 2016
Rohark
Justizobersekretärin
als Urkundsbeamter der Geschäftsstelle

VERWALTUNGSGERICHT BERLIN

URTEIL

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsstreitsache

des



Klägers,

Verfahrensbevollmächtigter:
Rechtsanwalt Karsten Sommer,
Grolmanstraße 39, 10623 Berlin,

g e g e n

das Land Berlin,
vertreten durch die Verkehrslenkung Berlin (VLB),
Zentrale Straßenverkehrsbehörde,
Tempelhofer Damm 45, 12101 Berlin,

Beklagten,

hat das Verwaltungsgericht Berlin, 11. Kammer, aufgrund
der mündlichen Verhandlung vom 8. Dezember 2015 durch

den Richter am Verwaltungsgericht Brandmair
als Einzelrichter

für Recht erkannt:

Der Beklagte wird unter teilweiser Aufhebung des Bescheides der Verkehrslenkung Berlin vom 30. Mai 2012 in Gestalt des Widerspruchsbescheides derselben Behörde vom 13. Februar 2014 verpflichtet, auf der Berliner Allee in Berlin-Weißensee zwischen den Einmündungen der Indira-Gandhi-Straße und der Renn-

bahnstraße in beiden Fahrrichtungen eine zulässige Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h zwischen 6:00 und 22:00 Uhr anzuordnen.

Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte kann die Vollstreckung des Klägers durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des nach diesem Urteil vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der Kläger vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Tatbestand

Der Kläger begehrt die Anordnung verkehrsbeschränkender Maßnahmen in der Berliner Allee in Berlin-Weißensee.

Er wohnt in der Berliner Allee ■■■■■, die auf dem rund 900 Meter langen Teilstück zwischen den Einmündungen der Indira-Gandhi-Straße und der Rennbahnstraße liegt. Bei dem Gebiet handelt es sich um ein reines bzw. allgemeines Wohngebiet. Die Straße ist im Berliner Stadtentwicklungsplan Verkehr als großräumige Straßenverbindung (StEP I) festgelegt. Sie hat je Fahrtrichtung zwei bis drei Fahrstreifen, auf ihr verlaufen die Straßenbahnlinien M4, M13, 12 und 27 sowie die Omnibuslinien 255, 259 und N50.

Der Kläger und weitere Anwohner wandten sich mit Schreiben vom 22. März 2011 an die Verkehrslenkung Berlin mit dem Begehren, die Anordnung einer Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h zu prüfen, weil der Kraftfahrzeugverkehr eine unzumutbare Menge an Schadstoffen und Lärm produziere. Bei einer am 10. Mai 2011 durchgeführten Verkehrszählung wurden in der Berliner Allee südlich der Rennbahnstraße 29.590 Kraftfahrzeuge in 24 Stunden gezählt, davon waren 4,7% Lastkraftwagen. Aufgrund dieser Verkehrszahlen kam die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt in ihrem Gutachten vom 2. März 2012 zu dem Ergebnis, dass – ohne Berücksichtigung der Tram – bei einer zulässigen Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h am Tag Lärm von 76 dB(A) und des Nachts 71 von dB(A) besteht. In Bezug auf Luftschadstoffe stellte die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt fest, dass die mittlere Stickstoffdioxidbelastung (NO₂) den Jahreshöchstwert um zirka 10% überschreitet, der 24-Stunden-Grenzwert für Feinstaub PM₁₀ überschritten wird und die übrigen Schadstoffgrenzwerte eingehalten sind.

Mit Bescheid vom 30. Mai 2012 ordnete die Verkehrslenkung Berlin eine Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h für die Zeit von 22:00 bis 6:00 Uhr an und lehnte im Übrigen den Antrag des Klägers ab. Zur Begründung führte sie aus: In Hinblick auf die Luftschadstoffimmissionen sei zum 1. Januar 2008 die Umweltzone eingeführt worden; weitere straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen seien erst zu prüfen, wenn diese Maßnahme nicht ausreiche. In Bezug auf den Verkehrslärm seien die Lärmrichtwerte auch tagsüber überschritten, die Berliner Allee sei aber eine übergeordnete Hauptverkehrsstraße und habe als Teil der Bundesstraße B2 eine wichtige verkehrliche und überregionale Bedeutung. Dieser hohen Verkehrsbedeutung entspreche die hohe Verkehrsbelastung. Auch verkehrten auf ihr mehrere Tram- und Buslinien. Um ein leistungsfähiges Straßennetz bereitzustellen, sollten derartige überregionale und bedeutende Straßenverbindung möglichst keine Verkehrsbeschränkungen enthalten.

Mit seinem dagegen gerichteten Widerspruch machte der Kläger u.a. geltend, die Anordnung der Umweltzone habe sich als nicht ausreichend erwiesen, um die Einhaltung aller Luftschadstoffgrenzwerte in der Berliner Allee sicherzustellen. Im Entwurf des „Luftreinhalteplans 2011 bis 2017 für Berlin“ seien als wirksame Maßnahmen ein Lkw-Durchfahrtsverbot und Geschwindigkeitsbeschränkungen auf Hauptverkehrsstraßen aufgeführt. Die Anordnung einer Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h würde die Leistungsfähigkeit der Berliner Allee nicht beeinträchtigen, sondern vielmehr der Verstärkung und Sicherheit des Verkehrs dienen.

Mit Widerspruchsbescheid vom 13. Februar 2014, der bei der damaligen Bevollmächtigten des Klägers am 18. Februar 2015 einging, wies die Verkehrslenkung Berlin den Widerspruch mit der Begründung zurück, eine weitere Geschwindigkeitsreduktion aus Lärmschutzgründen komme wegen der hohen Verkehrsbedeutung der Berliner Allee nicht in Betracht. Auch hätten die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) für die mit einer Geschwindigkeitsreduktion verbundene Fahrzeitverlängerung von einer Minute Mehrkosten von etwa 194.000,- Euro berechnet. Im Übrigen werde auf den Ausgangsbescheid verwiesen.

Mit seiner bei Gericht am 18. März 2015 eingegangenen Klage verfolgt der Kläger sein Begehren weiter und macht zur Begründung geltend: Es bestünden unzumutbare Belastungen durch Verkehrslärm und Luftschadstoffe. Einer Verkehrsbeschränkung entgegenstehende Belange lägen nicht vor, insbesondere seien durch eine Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h weder die Verkehrsbedeutung der Straße und

die Leichtigkeit des Verkehrs noch die Belange des öffentlichen Personennahverkehrs beeinträchtigt. Ein Anspruch ergebe sich jedenfalls aus dem „Luftreinhalteplan 2011 bis 2017 für Berlin“.

Der Kläger beantragt,

den Beklagten unter Aufhebung des Bescheides vom 30. Mai 2012 in der Fassung des Widerspruchsbescheides vom 13. Februar 2014 zu verpflichten, gantztägig eine Verkehrsbeschränkung auf 30 km/h für alle Kraftfahrzeuge auf der Berliner Allee in Berlin-Weißensee zu verfügen,
hilfsweise den Beklagten unter Aufhebung des Bescheides vom 30. Mai 2012 in der Fassung des Widerspruchsbescheides vom 13. Februar 2014 zu verpflichten, über seinen Antrag auf Verkehrsbeschränkungen zum Schutz von Lärm und Luftschadstoffen in der Berliner Allee in Berlin-Weißensee unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu bescheiden.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Er macht zur Begründung geltend, ihm stünde aufgrund der vorgesehenen Einzel-fallprüfung nach dem Luftreinhalteplan ein Auswahlermessen zu. Dabei sei zu be-rücksichtigen, dass der Berliner Allee als großräumige Straßenverbindung eine hohe Verkehrsfunktion zukomme. Es bestehe die Gefahr eines Ausweichverkehrs. Zudem würde eine Geschwindigkeitsreduktion die Belange des öffentlichen Personennah-verkehrs beeinträchtigen; Reisezeitverluste von auch nur wenigen Sekunden könn-ten sich entscheidend auf das Gesamtnetz auswirken. Ferner sei derzeit bei einer Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h ein stetiger Verkehrsfluss aufgrund einer sog. „Grünen Welle“ gewährleistet.

Entscheidungsgründe

I.

Die Verpflichtungsklage sowie die hilfsweise erhobene Bescheidungsklage sind zu-lässig, insbesondere ist der Kläger klagebefugt im Sinne von § 42 Abs. 2 der Verwal-tungsgerichtsordnung (VwGO). Danach ist die Klage nur zulässig, wenn er geltend macht, durch den Verwaltungsakt oder seine Ablehnung oder Unterlassung in seinen Rechten verletzt zu sein. Der Kläger als Anwohner der Berliner Allee kann jedenfalls mit seinem Begehren, von ihm für unzumutbar wahrgenommene Luftschadstoffbelas-tungen mittels straßenverkehrsrechtlicher Maßnahmen zu beseitigen, ein geschütz-tes Recht geltend machen. Ein solcher Anspruch kann sich möglicherweise aus § 40

Abs. 1 Satz 1 des Bundesimmissionsschutzgesetzes (BImSchG) ergeben, wonach die zuständige Straßenverkehrsbehörde den Kraftfahrzeugverkehr nach Maßgabe der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften beschränkt oder verbietet, soweit ein Luftreinhalteplan dies vorsieht. Die im Einwirkungsbereich der darin erfassten Straßen lebende Anwohner – wie im vorliegenden Fall der Kläger – haben einen Anspruch auf rechtsfehlerfreien Vollzug der im Luftreinhalteplan aufgestellten Maßnahmen, denn der dort verabschiedete Maßnahmenkatalog dient nicht nur den Gesundheitsinteressen der Allgemeinheit, sondern gerade auch dem Schutz der Gesundheit der betroffenen Straßenanwohner (vgl. Ule/Laubinger/Dörr/Storost, Bundesimmissionsschutzgesetz, § 40 BImSchG, Rdnr. C 10; Feldhaus/Scheidler, Bundesimmissionsschutzgesetz, § 40 BImSchG, Rdnr. 52 f.; Landmann/Rohmer/Hansmann/Hofmann, Bundesimmissionsschutzgesetz, § 40 BImSchG, Rdnr. 38; vgl. auch BVerwG, Urteil vom 4. Juni 1986 – BVerwG 7 C 76.84 – juris, Rdnr. 10 [zu § 45 StVO]). Auch aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs lässt sich folgern, dass ein subjektives Recht auf Erfüllung der in einem Luftreinhalteplan festgelegten Maßnahmen jedenfalls für solche Personen besteht, die unmittelbar von der Gefahr einer Überschreitung der Grenzwerte betroffen sind. Denn nach dem Europäischen Gerichtshof folgt aus dem Unionsrecht, dass diese Personengruppe einen Anspruch auf Erstellung eines Luftreinhalteplans hat (EuGH, Urteil vom 25. Juli 2008 – C-237/07 – juris, Rdnr. 37 ff.). Damit dieser Anspruch nicht wirkungslos bleibt, muss ein von Luftschadstoffen unmittelbar Betroffener darüber hinaus geltend machen können, dass die Maßnahmen eines Luftreinhalteplanes auch umgesetzt werden, jedenfalls soweit ein unmittelbarer und konkreter Bezug zu seinen Belangen besteht.

II.

Die Klage ist begründet. Der Bescheid der Verkehrslenkung Berlin vom 30. Mai 2012 in Gestalt des Widerspruchsbescheides derselben Behörde vom 13. Februar 2014 ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten, soweit darin die Behörde die Anordnung einer Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h ablehnt; der Kläger hat einen Anspruch auf Anordnung einer zulässigen Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h in der Berliner Allee im hier streitigen Straßenabschnitt.

Anspruchsgrundlage hierfür ist § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG. Danach beschränkt oder verbietet die zuständige Straßenverkehrsbehörde den Kraftfahrzeugverkehr nach Maßgabe der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften, soweit ein Luftreinhalte-

teplan dies vorsieht. Bei Luftreinhalteplänen, die ihre gesetzliche Grundlage in § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG haben, handelt es sich um Handlungspläne, die in ihrer Rechtsnatur Verwaltungsvorschriften ähneln. Sie haben daher in erster Linie nur verwaltungsinterne Wirkung (vgl. BVerwG, Beschluss vom 11. Juli 2012 – BVerwG 3 B 78.11 – juris, Rdnr. 10). Über den Verweis in § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG kann sich jedoch auch der einzelne Betroffene auf den Planinhalt – ähnlich einer norm-konkretisierenden Verwaltungsvorschrift (vgl. BVerwG, Urteil vom 29. August 2008 – BVerwG 4 C 2.07 – juris, Rdnr. 12 [zur TA Lärm]; Urteil vom 21. Juni 2001 – BVerwG 7 C 21.00 – juris, Rdnr. 11 [zur TA Luft]) – berufen.

Nach dem „Luftreinhalteplan 2011 bis 2017 für Berlin“ der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, Abschnitt „M 2.12 Stadtverträgliche Geschwindigkeit auf Hauptverkehrsstraßen“ (Seite 165), ist eine zulässige Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h in der Berliner Allee anzuordnen. Voraussetzung für diese Maßnahme ist gemäß des Luftreinhalteplans, dass im Bereich der konkreten Hauptverkehrsstraße im Jahr 2015 mit einer Überschreitung des NO₂-Grenzwertes zu rechnen ist, sofern ein überwiegend stetiger Verkehrsfluss gesichert ist und die Belange des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) sowie der anderen Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer und die Anforderungen an ein leistungsfähiges Hauptverkehrsstraßennetz ausreichend berücksichtigt werden können sowie keine Verdrängung des Verkehrs in anderer schützenswerte Bereiche oder sogar in Nebenstraßennetz erfolgt. Wenn diese Voraussetzungen gegeben sind, ist nach dem Plan zwingend eine Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h anzuordnen; ein behördliches Ermessen besteht nicht. Allgemein sind die in einem Luftreinhalteplan im Bereich des Straßenverkehrs vorgesehenen Maßnahmen nämlich für die Straßenverkehrsbehörde verbindlich, eigene Entscheidungsbefugnisse stehen ihr – soweit nicht im Plan eingeräumt – nicht zu (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 20. Oktober 2011 – OVG 1 B 4.10 – juris, Rdnr. 19; OVG Münster, Beschluss vom 25. Januar 2011 – 8 A 2751/09 – juris, Rdnr. 83; VG Minden, Beschluss vom 9. Dezember 2013 – 2 L 478/13 – juris, Rdnr. 44 und 68; Ule/Laubinger/Dörr/Storost, Bundes-Immissionsschutzgesetz, § 40 BImSchG, Rdnr. C 6; Feldhaus/Scheidler, Bundes-Immissionsschutzgesetz, § 40 BImSchG, Rdnr. 27). Dies ergibt sich bereits aus dem Wortlaut von § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG („beschränkt“, „verbietet“), während die übrigen Absätze von § 40 BImSchG die ein Ermessen regelmäßig kennzeichnende Formulierung „kann“ enthalten. Gleichermäßen legt auch die Formulierung in § 47 Abs. 6 BImSchG eine gebundene Entscheidung der Straßenverkehrsbehörde nahe. Danach sind Maßnahmen in

Luftreinhalteplänen durch Anordnungen oder sonstige Entscheidungen der zuständigen Träger öffentlicher Verwaltung durchzusetzen. Gerechtfertigt ist diese Bindung der Straßenverkehrsbehörde auch deswegen, weil sie nach § 47 Abs. 4 Satz 2 BImSchG an der Planaufstellung beteiligt ist (vgl. Feldhaus/Scheidler, Bundes-Immissionsschutzgesetz, § 40 BImSchG, Rdnr. 27). Für die Richtigkeit dieses Ergebnisses spricht ferner, dass einem Luftreinhalteplan eine planerische Entscheidung zugrunde liegt, die umfangreiche Prognosen voraussetzt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 11. Juli 2012 – BVerwG 3 B 78.11 – juris, Rdnr. 8). Der integrative, verschiedene Umweltschadstoffe und Verursachungsbeiträge berücksichtigende planerische Ansatz eines Luftreinhalteplans würde konterkariert, wenn einzelne Behörden nach eigenem Ermessen entscheiden könnten, ob und in welcher Weise sie den Plan befolgen (vgl. OVG Münster, Beschluss vom 25. Januar 2011 – 8 A 2751/09 – juris, Rdnr. 83). Für den zwingenden Charakter der im Plan aufgeführten Maßnahmen spricht schließlich der Sinn und Zweck von Luftreinhalteplänen. Denn damit sollen die Grenzwerte und Alarmschwellen des EU-Luftqualitätsrechts im Bereich des Straßenverkehrs, insbesondere aus der Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa („Luftqualitätsrichtlinie“), durchgesetzt werden (vgl. VGH München, Beschluss vom 31. August 2009 – 22 C 09.2071 – juris, Rdnr. 6 [zur Richtlinie 96/62/EG des Rates vom 27. September 1996]). Diesem Ziel würde es widersprechen, wenn das Ergreifen von Maßnahmen allein ins Ermessen der Straßenverkehrsbehörde – etwa vergleichbar wie in § 45 Abs. 1 und 9 StVO – gestellt werden würde.

Auch nach dem konkreten Planinhalt ist der Straßenverkehrsbehörde nicht ausnahmsweise eine Ermessensentscheidung eingeräumt, ob sie bei Vorliegen der im Plan genannten Voraussetzungen für eine reduzierte Höchstgeschwindigkeit diese Maßnahme ergreift oder davon absieht. Dies folgt bereits aus dem Wortlaut des Luftreinhalteplans. Darin heißt es, Maßnahmeziel ist die „Einführung stadtverträglicher Geschwindigkeiten auf Hauptverkehrsstraßen in Abschnitten, in denen auch 2015 noch mit einer Überschreitung des NO₂-Grenzwertes zu rechnen ist [...]“, die Straßenverkehrsbehörde ordnet „Geschwindigkeitsbeschränkungen zur Reduzierung der Luft- und Lärmbelastung nach Einzelfallprüfung“ an. Die Formulierungen „Einführung“ und „Anordnung“ zeigen den zwingenden Charakter dieser Maßnahme. Etwas anderes folgt auch nicht aus der genannten „Einzelfallprüfung“. Damit ist zwar klar gestellt, dass kein Automatismus einer Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h auf

Hauptstraßen besteht, insbesondere nach dem Plan explizit keine stadtweite generelle Reduktion der Höchstgeschwindigkeit erfolgen soll. Vielmehr legt es der Plangeber der Straßenverkehrsbehörde auf, die genannten Belange zu gewichten und abzuwägen. Allenfalls insoweit kann nach dem Luftreinhalteplan ein gewisser Beurteilungs- oder Ermessensspielraum der Straßenverkehrsbehörde bestehen. Den Prüfungsmaßstab und -umfang dieser Einzelfallprüfung stellt der Plangeber aber nicht der Straßenverkehrsbehörde frei, sondern nennt selbst diejenigen Kriterien, die im konkreten Fall mit den Belangen der Reduktion von Luftschadstoffen abgewogen werden sollen. Bei diesen Kriterien handelt es sich um die bereits genannten Punkte stetiger Verkehrsfluss, Belange des ÖPNV sowie der anderen Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer und Anforderungen an ein leistungsfähiges Hauptverkehrsstraßennetz. Wenn nach dieser Abwägung die Straßenverkehrsbehörde zu dem Ergebnis kommt, dass die Voraussetzungen für eine Geschwindigkeitsreduktion vorliegen, ist nach dem Luftreinhalteplan diese Maßnahme zu ergreifen. Dafür, dass der Planinhalt insoweit für die Straßenverkehrsbehörde verbindlich ist, spricht auch die Formulierung „Zeitplan der Realisierung laufend“, die aufgeführten Potentiale zur Luftschadstoffminderungen und die avisierten Kosten von Geschwindigkeitsreduktionen. Denn wenn im Plan keine Bindungswirkung für die Straßenverkehrsbehörde in Bezug auf die Maßnahme „Stadtverträgliche Geschwindigkeit auf Hauptverkehrsstraßen“ festgelegt wäre, könnte weder von einem im Plan festgelegten Zeitplan die Rede sein noch wäre ein Bezugspunkt für die im Plan niedergelegten möglichen Luftschadstoffminderungen und geplanten Kosten erkennbar. Ferner heißt es auf Seite 144 des Plans, die Maßnahme „Stadtverträgliche Geschwindigkeit auf Hauptverkehrsstraßen“ sei „kurz- bis mittelfristig“ umzusetzen. Schließlich wäre es mit der oben aufgeführten grundsätzlichen Verbindlichkeit von im Luftreinhalteplan aufgeführten Maßnahmen kaum vereinbar, wenn das Ergreifen einzelner Maßnahmen in das Ermessen der Straßenverkehrsbehörde gestellt werden würde. Jedenfalls wäre in diesem Fall aufgrund des Ausnahmecharakters einer Ermessensentscheidung zu erwarten gewesen, dass dies der Plangeber im Luftreinhalteplan hinreichend deutlich macht und die aufgeführte Maßnahme letztlich lediglich den Charakter einer unverbindlichen Anregung erhalten soll.

Die im „Luftreinhalteplan 2011 bis 2017 für Berlin“ genannten Voraussetzungen für eine Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h auf der Berliner Allee liegen vor. Es handelt sich dabei um eine Hauptverkehrsstraße. Es ist im hier fraglichen Abschnitt weiterhin mit einer Überschreitung des NO₂-Grenzwertes zu rechnen. Nach § 3 Abs. 2 der

39. Bundesimmissionsschutzverordnung (39. BImSchV) beträgt der über ein Kalenderjahr gemittelte Immissionsgrenzwert für Stickstoffdioxid (NO₂) 40 Mikrogramm pro Kubikmeter. Ausweislich des Gutachtens der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt vom 2. März 2012 ist dieser Grenzwert um rund 10% überschritten. Anhaltspunkte für einen nachfolgenden Rückgang der Luftschadstoffbelastung bestehen nicht. Die übrigen Kriterien, derentwegen nach dem Luftreinhalteplan die Anordnung von Tempo 30 auf Hauptverkehrsstraßen nach Einzelfallprüfung nicht in Betracht kommt, liegen nicht vor. Daher stellt sich als Ergebnis dieser Einzelfallprüfung, selbst wenn der Straßenverkehrsbehörde insoweit ein Beurteilungs- oder Ermessensspielraum zustehen sollte, allein die Reduktion der Höchstgeschwindigkeit als rechtmäßig dar.

Diese Höchstgeschwindigkeit genügt den Anforderungen an ein leistungsfähiges Straßenverkehrsnetz. Soweit der Beklagte auf die wichtige verkehrliche und überregionale Bedeutung der Berliner Allee verweist, kann er damit nicht durchdringen. Denn dieser Belang ist bereits in die Planabwägung eingeflossen, weil dieser Maßnahme, die sich nur auf Hauptverkehrsstraßen bezieht, immanent ist, dass davon (nahezu) ausschließlich Straßen mit gesteigerter Verkehrsbedeutung und -belastung betroffen sind. Insofern führt der behördliche Verweis auf die Eingruppierung der Berliner Allee im Berliner Stadtentwicklungsplan Verkehr als großräumige Straßenverbindung (StEP I) nicht weiter, denn gerade auch auf solche Straßen bezieht sich der Luftreinhalteplan mit der Maßnahme „Stadtverträgliche Geschwindigkeit auf Hauptverkehrsstraßen“. Dem Planziel, auf solchen Straßen mit einer Geschwindigkeitsreduktion zur Verminderung von Luftschadstoffen beizutragen, würde es widersprechen, würde eine Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h allein wegen der allgemein hohen Verkehrsbedeutung von Hauptstraßen abgelehnt werden. Es stellte sich als zirkulär dar, bei der Planerstellung die Prüfung von Maßnahmen gerade auf Hauptverkehrsstraßen anzuordnen und diese bei der Planumsetzung allein aufgrund der Bedeutung von Hauptverkehrsstraßen abzulehnen. Denn dies hätte die vom Planersteller nicht gewünschte Folge, dass die Straßenverkehrsbehörde trotz der im Luftreinhalteplan vorgesehenen Maßnahme auf keiner Hauptverkehrsstraße in Berlin eine Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h zur Reduktion von Luftschadstoffen anordnen würde. Wenn umgekehrt bei der Planerstellung wegen der Leistungsfähigkeit des Hauptverkehrsstraßennetzes (oder des öffentlichen Personennahverkehrs, dazu sogleich) eine reduzierte Höchstgeschwindigkeit auf Hauptverkehrsstraßen generell abgelehnt worden wäre, hätte diese Maßnahme nicht im Luftreinhalteplan festge-

schrieben werden dürfen. Der Beklagte bringt keine Argumente für eine Einzelfallentscheidung gegen eine Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h in der Berliner Allee vor, sondern zeigt der Sache nach nur Belange auf, die bei der Planerstellung gegen die Maßnahme „Stadtverträgliche Geschwindigkeit auf Hauptverkehrsstraßen“ sprechen könnten und in die Planabwägung ggf. einzustellen sind. Bei der Planumsetzung können diese Erwägungen, nachdem sie im Planungsprozess abgewogen wurden, keine Rolle mehr spielen. Vor diesem Hintergrund kommt ein Absehen einer Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h auf Hauptverkehrsstraßen aufgrund der Anforderungen an ein leistungsfähiges Hauptverkehrsstraßennetz nur in Betracht, wenn der betreffenden Straße eine besondere Bedeutung für die Leistungsfähigkeit des Straßennetzes zukommt, die aus der Bedeutung der übrigen Hauptverkehrsstraßen herausragt und damit aufgrund ihres Ausnahmecharakters der Planungsentscheidung nicht zugrunde lag. Dafür sind in Bezug auf die Berliner Allee keine Anhaltspunkte ersichtlich und vom Beklagten auch nicht geltend gemacht worden. Vielmehr handelt es sich um eine übliche übergeordnete Straße, der zwar eine hohe Verkehrsbedeutung zukommt, die aber nicht das Gewicht anderer Hauptverkehrsstraßen in Berlin übersteigt.

Zudem ist das Planerfordernis des stetigen Verkehrsflusses erfüllt. Anhaltspunkte für einen nicht unerheblichen Stauanteil bestehen nicht und drängen sich angesichts der Verkehrsstärken und dem Ausbau der Straße auch nicht auf. Jedenfalls ist nicht ersichtlich, dass eventuelle Unterbrechungen des Verkehrsflusses das übliche Ausmaß auf Berliner Hauptverkehrsstraßen übersteigen. Die vom Beklagten geltend gemachte nötige Anpassung von Ampelschaltplänen, um eine Unterbrechung des Verkehrsflusses möglichst zu verhindern, zählt zu den üblichen mit einer Veränderung der Verkehrsbedingungen verbundenen Folgen. Anhaltspunkte für im Vergleich zu anderen Hauptverkehrsstraßen besondere Gegebenheiten auf der Berliner Allee in Bezug auf die Ampelschaltung sind nicht ersichtlich.

Ferner stehen die im Luftreinhalteplan genannten Belange des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) der Anordnung einer Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h auf der Berliner Allee nicht entgegen. Zwar verkehren dort mehrere Tram- und Buslinien, so dass bei einer Reduktion der Höchstgeschwindigkeit auch eine gewisse Verlangsamung dieser Transportmittel zu erwarten ist. Doch auch hier ist zu berücksichtigen, dass die Hauptstraßen Berlins typischerweise von Fahrzeugen des öffentlichen Nahverkehrs genutzt werden, so dass in die planerische Entscheidung zur Ge-

schwindigkeitsreduktion auf Hauptverkehrsstraßen bereits die allgemein dadurch begründete Beeinträchtigung des öffentlichen Nahverkehrs eingeflossen ist. Der vom Beklagten ausführlich dargestellte „Kampf um Sekunden“ zur Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Nahverkehrs bezieht sich allein allgemein auf die Frage, ob auf Hauptstraßen, die typischerweise vom öffentlichen Nahverkehr genutzt werden, eine reduzierte Höchstgeschwindigkeit eingeführt werden soll. Dieser Belang ist damit allein bei der Erstellung des Luftreinhalteplans, nicht aber mehr bei der Planumsetzung im Rahmen der Einzelfallprüfung relevant. Über die allgemeinen Einschränkungen hinausgehende, besondere Nachteile für den öffentlichen Personennahverkehr bei einer Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h auf der Berliner Allee sind nicht ersichtlich. Die Berliner Verkehrsbetriebe haben dazu ausgeführt, dass bei einer Geschwindigkeitsreduktion auf 30 km/h keine Fahrplananpassung nötig sei. Außerdem ist der dabei zugrunde gelegte Zeitverlust von rund 40 Sekunden auf der hier fraglichen Strecke der Berliner Allee bei der Anordnung von Tempo 30 nicht nachvollziehbar, sondern muss deutlich darunter liegen. Denn bereits der rein rechnerische Zeitverlust einer Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h im Vergleich zu 50 km/h beträgt auf einer Strecke von 900m unter optimalen Bedingungen 43 Sekunden. Weiter sind aber gewisse Verkehrsstockungen, etwa durch Ampeln, abbiegende oder einparkende Fahrzeuge, ebenso zu berücksichtigen wie der Umstand, dass sich innerhalb dieses Straßenabschnitts eine Haltestelle befindet.

Des Weiteren bestehen keine Anhaltspunkte und sind vom Beklagten auch nicht dargelegt worden, dass im konkreten Fall die Anordnung einer Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h die Belange anderer Verkehrsteilnehmer beeinträchtigt oder zu einer Verkehrsverdrängung führen würde, die das übliche Maß, das mit einer reduzierten Höchstgeschwindigkeit auf Hauptverkehrsstraßen einhergehen kann, überschreiten.

Dem Anspruch des Klägers steht nicht die fehlende Eignung dieser Maßnahme entgegen. Wenn eine Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h zur Reduktion von Luftschadstoffen ungeeignet wäre, könnte er nicht vom Beklagten das Ergreifen dieser ungeeigneten Maßnahme verlangen, zumal sich die Reduktion der Höchstgeschwindigkeit als Eingriff in Rechte anderer Verkehrsteilnehmer darstellt. Diese Maßnahme ist aber geeignet, Luftschadstoffe zu verringern. Eine staatliche Maßnahme ist bereits dann geeignet, wenn durch sie eine Förderung des gewünschten Erfolgs möglich ist oder sie einen Beitrag zu dessen Erreichen leistet. Eine vollständige oder gewiss eintre-

tende Gefahrenabwehr ist nicht Voraussetzung. Es muss sich (nur) um einen „Schritt in die richtige Richtung“ handeln (vgl. OVG Münster, Beschluss vom 19. März 2003 – 8 B 2567/02 – juris, Rdnr. 68). Bei der Maßnahme der Reduktion der Höchstgeschwindigkeit auf Hauptverkehrsstraßen mag deren Erfolg nicht sicher feststehen, ist aber auch nicht ausgeschlossen, so dass eine dadurch eintretende Luftschadstoffverringerung möglich ist. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass der Planungsbehörde bei Erstellung des Luftreinhalteplans ein planerischer Gestaltungsspielraum zukommt (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 20. Oktober 2011 – OVG 1 B 4.10 – juris, Rdnr. 25). Nach den Ausführungen im genannten Luftreinhalteplan kann durch die Anordnung von Tempo 30 auf einer Hauptverkehrsstraße die lokale, verkehrsbedingte Zusatzbelastung für NO_2 und für Feinstaub PM_{10} signifikant reduziert werden, nämlich jene um bis zum 15%, diese um bis zu 30%; unter optimalen Bedingungen ist sogar eine Reduktion beider Luftschadstoffe von etwa 40% möglich. Mit dieser Annahme bewegt sich die Planungsbehörde, die Reduktion der Höchstgeschwindigkeit sei zur Verringerung der lokalen Luftschadstoffbelastung geeignet, innerhalb ihres Gestaltungsspielraums. Sie hat erkannt, dass der Wirkungszusammenhang von Höchstgeschwindigkeit und Schadstoffemissionen wissenschaftlich derzeit nicht feststeht, aber auch nicht ausgeschlossen ist. Vor diesem Hintergrund hat sie sich fehlerfrei aufgrund eigener empirischer Daten, die auf langfristigen Messungen der Luftqualität in der Schildhornstraße in Berlin-Steglitz beruhen und für eine Verbesserung der Luftqualität und damit Geeignetheit der Geschwindigkeitsreduktion sprechen, für diese Maßnahme entschieden (Seite 114 des Luftreinhalteplans).

Schließlich ist diese Maßnahme auch erforderlich. Soweit der Beklagte davon ausgeht, möglicherweise könne durch andere Maßnahmen in Zukunft die Einhaltung der Grenzwerte für Luftschadstoffe in der Berliner Allee sichergestellt werden, ist dies im vorliegenden Verfahren ohne Bedeutung. Zwar stehen der Verkehrslenkung und anderen Berliner Behörden nach dem Luftreinhalteplan eine Vielzahl von Maßnahmen zur Reduktion von Luftschadstoffen zur Verfügung (z.B. Fahrzeugtechnik oder Verkehrsverlagerung). Dies stellt die Auswahl, welche Maßnahme des Luftreinhalteplans ergriffen wird, aber nicht allein in das Ermessen der Straßenverkehrsbehörde. Denn dieser Plan soll unmittelbar eine Verminderung der Immissionen zur Folge haben und die Behörde ist nach § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG zwingend zum Handeln verpflichtet, so dass sich ein Abwarten einer möglichen, aber gleichermaßen ungewissen zukünftigen Entwicklung verbietet. Auch würde das dargestellte subjektive Recht

von Luftschadstoffen konkret Betroffener nahezu ins Leere gehen, wenn die Behörde sich allein auf u.U. erst langfristig wirkende Maßnahmen beschränken könnte. Zudem sind vorliegend keine anderen Maßnahmen ersichtlich oder vom Beklagten konkret in Aussicht gestellt worden, mit denen die Einhaltung der Luftschadstoffgrenzwerte in der Berliner Allee in absehbarer Zeit sichergestellt werden könnte. Ergänzend ist anzumerken, dass nach dem „Luftreinhalteplan 2011 bis 2017 für Berlin“, Seite 165, die zuständige Behörde berechtigt ist, die Auswirkungen und Wirksamkeit von Tempobeschränkungen im Hauptverkehrsstraßennetz regelmäßig zu überprüfen und bei einer fehlenden Eignung oder Erforderlichkeit diese Maßnahme aufzuheben.

Die Entscheidung über die Kosten beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO; diejenige über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 Sätze 1 und 2 ZPO.

Entgegen des Antrags des Beklagten ist nicht die Berufung nach § 124a Abs. 1 VwGO zuzulassen. Insbesondere hat die Sache nach § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO keine grundsätzliche Bedeutung, die Verbindlichkeit von Luftreinhalteplänen für die Straßenverkehrsbehörde und ein subjektives Recht der betroffenen Straßenanwohner auf deren Einhaltung ist bereits hinreichend geklärt.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung zu, wenn sie von dem Oberverwaltungsgericht zugelassen wird.

Die Zulassung der Berufung ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils schriftlich oder in elektronischer Form (Verordnung über den elektronischen Rechtsverkehr mit der Justiz im Lande Berlin vom 27. Dezember 2006, GVBl. S. 1183, in der Fassung der Zweiten Änderungsverordnung vom 9. Dezember 2009, GVBl. S. 881) zu beantragen. Der Antrag ist bei dem Verwaltungsgericht Berlin, Kirchstraße 7, 10557 Berlin zu stellen. Er muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des Urteils sind die Gründe schriftlich oder in elektronischer Form darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Hardenbergstraße 31, 10623 Berlin, einzureichen.

Vor dem Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für den Antrag auf Zulassung der Berufung. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte und Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union,

eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Darüber hinaus können auch die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 der Verwaltungsgerichtsordnung bezeichneten Personen und Organisationen auftreten. Ein als Bevollmächtigter zugelassener Beteiligter kann sich selbst vertreten. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt vertreten lassen; das Beschäftigungsverhältnis kann auch zu einer anderen Behörde, juristischen Person des öffentlichen Rechts oder einem der genannten Zusammenschlüsse bestehen. Richter dürfen nicht vor dem Gericht, ehrenamtliche Richter nicht vor einem Spruchkörper auftreten, dem sie angehören.

Brandmair

Br./Ro.

Beglaubigt



Justizobersekretärin
als Urkundsbeamte der Geschäftsstelle

