

Entwurf

Übersicht zur Rechtslage „Straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen als Bestandteil der Lärmaktionsplanung“

§ 41 Abs. 1 BImSchG i.V.m. 16. BImSchV:

Beim Neubau bzw. der wesentlichen Änderung einer Straße besteht Rechtsanspruch, wenn dort genannte Grenzwerte in dB(A) überschritten werden.

§ 75 Abs. 2 Satz 2 VwVfG i.V.m. LandesVwVfG-Regelungen:

Es besteht Anspruch auf nachträgliche Schutzvorkehrungen bei nicht voraussehbaren Veränderungen und planfestgestellten Vorhaben für bauliche Maßnahmen an Bestandsstraßen

VLärmSchR 97 i.V.m. freiwilligen Maßnahmen der Lärmsanierung nach den Haushaltsgesetzen des Bundes und der Länder:

Die Lärmsanierungsgrenzwerte wurden 2010 abgesenkt auf 67 dB(A) tags und 57 dB(A) nachts bei WA. Eine erneute Grenzwertabsenkung erfolgte 2020 auf 64 dB(A) tags und 54 dB(A) nachts!

§ 45 StVO i.V.m. verkehrlichen Maßnahmen:

Einzelne Anwohner können bei der zuständigen Straßenverkehrsbehörde einen Antrag auf verkehrsbeschränkende Maßnahmen zum Schutz vor Lärm und Abgasen stellen. Wenn die Tatbestandsmerkmale des § 45 Abs. 1, S. 2 Nr. 3 StVO vorliegen, besteht ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Prüfung verkehrsbeschränkender Maßnahmen!

Hierzu gefestigte Rechtsprechung seit 1986 (BVerwGE 74, 234) im Gesetzeswortlaut: Die **Straßenverkehrsbehörden können** die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs beschränken oder verbieten und den Verkehr umleiten. Das gleiche Recht haben sie zum Schutz der **Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen**

„Können“ bedeutet hierbei trotz des Ermessens der Behörde nicht, dass kein Rechtsanspruch gegen die Straßenverkehrsbehörde gestellt werden könnte. Nach der gefestigten Rechtsprechung zu § 45 StVO besteht ab Erreichen bestimmter Lärmpegel eine Prüfungspflicht der Behörde, die durch die Verwaltungsgerichte kontrolliert werden kann.

Nach § 45 StVO ist eine Maßnahmenanordnung auch zur „Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung möglich.“

Verkehrsbeschränkende Maßnahmen bei der Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie

Die Umgebungslärmrichtlinie (RL 2002/49/EG) hat gemäß Art.1 Abs. 1 Satz 1 das Ziel: „Mit dieser Richtlinie soll ein gemeinsames Konzept festgelegt werden, um vorzugsweise schädliche Auswirkungen, einschließlich Belästigung, durch den Umgebungslärm zu verhindern, ihnen vorzubeugen oder sie zu mindern.“ D.h., sie bietet die Möglichkeit, weit unterhalb von gesundheitsgefährdenden Auswirkungen tätig zu werden. Der Bundesgesetzgeber hat insofern keine Grenzwerte vorgegeben. Lediglich zur Lärmkartierung hat er die 34. BImSchV vorgelegt. Die Kommunen sind insofern berechtigt, eigene Maßstäbe zu setzen!

§ 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO zur Anordnung verkehrsbeschränkender Maßnahmen innerhalb eines Lärmaktionsplanes (LAP):

Verkehrsbeschränkende Maßnahmen können in einem Lärmaktionsplan angeordnet werden, es müssen jedoch die Voraussetzungen des § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO geprüft werden. Hierzu müssen die tatbestandlichen Voraussetzungen innerhalb des LAP geprüft und als erfüllt angesehen werden. Dazu gehören:

1. Ermessensauslösende Schwelle

Die ständige Rechtsprechung¹ hat für bestehende Straßen Kriterien entwickelt, um unzumutbare Lärmbelastungen ermitteln zu können. Ermessensauslösende Schwelle hierfür sind **nicht** die Werte der Lärmschutz-Richtlinie StV 2007 (mit z.B. 70/60 dB(A) tags/nachts für allgemeine Wohngebiete), die lediglich eine Orientierungshilfe für die Anordnung verkehrsrechtlicher Maßnahmen zum Schutz vor Lärm nach § 45 StVO darstellen.

Vielmehr stellen die folgenden Lärmgrenzwerte der 16. BImSchV diese Auslöseschwelle dar; diese Werte sind zugleich Orientierungswerte nach § 45 StVO.

Gebietskategorie - Tag / Nacht

Krankenhäuser, Schulen, Kur- und Altenheime - **57/47 dB(A) tags/nachts**
reine und allgemeine Wohn- sowie Kleinsiedlungsgebiete - **59/49 dB(A) tags/nachts**
Kern-, Dorf- und Mischgebiete - **64/54 dB(A) tags/nachts**
Gewerbegebiete - **69/59 dB(A) tags/nachts**

Begründet wird dies damit, dass die als Schutzkriterien für Anwohner beim Neubau oder einer wesentlichen Änderungen von Verkehrswegen beschlossenen Grenzwerte ebenso auf bestehende Straßen angewendet werden müssen, denn hier sind die Beeinträchtigungen gesundheitlich nicht anders zu beurteilen.

Die Lärmschutz-Richtlinie StV von 2007 hat keine Gesetzesqualität und formuliert lediglich, dass „insbesondere“ ab bestimmten Richtwerten straßenverkehrsrechtliche Lärmschutzmaßnahmen in Betracht zu ziehen sind. Damit sind diese auch ausdrücklich bei niedrigeren Richtwerten möglich;

hierzu eingehend OVG Berlin vom 16.9.09 – Az: 1 N 71.09, insbes. Rz. 10:

„Eine umfassende Ermessensausübung ist deshalb auch dann geboten, wenn diese Werte nicht erreicht werden, aber jedenfalls die sog. fachplanungsrechtliche Zumutbarkeitsschwelle (Werte der 16. BImSchV)“;

hierzu auch VGH München vom 21.3.2012 – Az 11 B 10.1657, juris Rz 27 und 30.

Weiterhin ist die Regelung der Ziff. 2.3 der Lärmschutz-Richtlinie rechtlich umstritten und in der Fachöffentlichkeit kritisch diskutiert. Nach der ständigen Rechtsprechung ist **bei Überschreitung der gesundheitsgefährdenden Schwelle jede Erhöhung bzw. Minderung relevant.**

Ebenso wird in **§ 1 Abs. 2 Nr. 2, 2. Alt. der 16. BImSchV** unstreitig geregelt, dass ab Erreichen **von 70 dB(A) tags bzw. 60 dB(A) nachts jede Erhöhung bzw. Minderung relevant wird und zwar unabhängig von der Vorbelastung bzw. Ortsüblichkeit!**

¹ vergl.: VG Berlin vom 19.6.1995 - VG 11 A 568.93 (in Ule/Laubinger, BImSchG-Kommentar, Teil III, Rechtsprechung, § 40 Nr. 9, Seite 4 - 6 (auch NVwZ RR 1996, 257); VG Frankfurt vom 9.12.1998 - VG 15 E 851/97 (3), Seite 12 u. 13 der Urteilsgründe; VG Berlin vom 5.11.98 - VG 27 A 313/94, Seite 12 - 14 der Urteilsgründe; OVG Münster v. 21.1.03 – Az 8 A 4230/01, Seite 14ff der Urteilsgründe, OVG Münster v. 1.5.05 – Az 8 A 2350/04, Seite 18 der Urteilsgründe; sowie Götz Frank, Verkehrsberuhigung und Verkehrsrecht, 1. Aufl., Baden-Baden 1992, Seite 32 und ausdrücklich BVerwG vom 22.12.1993 - NZV 1994, 244; VGH Kassel vom 7.3.1989 - NJW 1989, 2767; Bay.VGH, Urteil vom 13. Mai 1997 - 8 B 96.3508, BayVBl 1999, 118; Bay.VGH, Beschluss vom 26.11.1998 - Az 11 B 95/2934 - VRS Bd. 96/99, Ziff. 174, S. 477; Bay.VGH, Urteil vom 18. Februar 2002 - 11 B 00.1769 -, BayVBl 2003, 80; VG Ansbach v. 7.12.2007 – Az: AN 10 K 06.02930, juris Rz 51; Bay.VGH vom 21.3.2012 – Az 11 B 10.1657, juris Rz 28; Hess. VGH – Urteil v. 19.2.14 – Az: 2 A 1465/13, Leitsatz 2. sowie juris Rz. 17; VG München, U.v. 27.5.2014- Az: M 23 K 14.1141; Bayer. VGH - Beschluss vom 27.2.2015 - Az: 11 ZB 14.309, juris Rz 18

Das BVerwG hat bereits 2011 geklärt, dass diese Maßstäbe auch auf verkehrsbeschränkende Maßnahmen anzuwenden sind; hierzu BVerwG-U.v. 15.12.11 – Az: 3 C 40/10, juris Rz 11

2. Schwelle potenzieller Gesundheitsgefährdung

Die Immissionsgrenzwerte der 16. BImSchV drücken die Wertung des Normgebers dazu aus, **von welcher Schwelle an eine nicht mehr hinzunehmende Beeinträchtigung der jeweiligen Gebietsfunktion anzunehmen ist**, um zumindest auch dem Wohnen zu dienen. Diese Schwelle stützt ebenfalls die **Anwendung der gesundheitsrelevanten Auslöseschwelle, die mit Lärmpegeln in einer Größenordnung ab 65/55 dB(A) tags/nachts anerkannt ist**. Ab Erreichen der Grenzwerte nach § 2 Abs. 1 der 16. BImSchV werden immissionsschutzrechtlich **schädliche Umwelteinwirkungen** angenommen. Die Pflicht der Straßenverkehrsbehörde zu einer Ermessensausübung setzt somit bei Erreichen dieser Werte ein. **Bei Überschreitung der Richtwerte der o.g. Lärmschutz-Richtlinie hingegen kann sich das Ermessen der Behörde bereits zu einer Pflicht zum Einschreiten verdichten!**²

Die Rechtsprechung nimmt immer eine Einzelfallprüfung vor, bei der die besonderen Umstände der örtlichen Gegebenheiten berücksichtigt werden. Demnach ist u.U. auch unterhalb der Orientierungswerte ein Anspruch möglich; hierzu näher z.B. VG Würzburg v. 16.7.08 – Az: W 6 K 07.1431, Rz. 33ff juris bei 56 dB(A) tags / 46 dB(A) nachts.

Umgekehrt sind dauerhafte Vorbelastungen i.d.R. ebenso in die Abwägung einzubeziehen; eine Ausnahme liegt diesbezüglich vor, bei Überschreitung der genannten gesundheitsgefährdenden Schwelle oder wenn bereits 70 dB(A) tags bzw. 60 dB(A) nachts erreicht sind.

3. „Zumutbarkeitsschwelle“

Die **enteignungsrechtliche Zumutbarkeitsschwelle** ist zu beachten, die nach der Rechtsprechung beispielsweise in allgemeinen Wohngebieten ab 70 dB(A) tags bzw. 60 dB(A) nachts zu prüfen ist;

hierzu BGH, U.v. 17.4.86 AZ: III ZR 202/84; OVG Münster, U.v. 4.3.02 – Az: 7a D 92/01.NE juris Rz 30; OVG Münster, U.v.24.3.2014 – Az: 11 D 31/11.AK, juris Rz 94

4. Interessenabwägung - Ermessensausübung

Im Rahmen der Ermessensausübung sind alle beteiligten Interessen, wie die Interessen der Anwohner und die Interessen des fließenden Verkehrs unter Beachtung der Ortsüblichkeit abzuwägen. Hierbei **stellt in der Einzelfallprüfung die „Schwelle der Gesundheitsgefährdung“ eine Grenze dar**. Darüber hinaus ist bei der Grenze von 70/60 dB(A) tags/nachts jede weitere Pegelerhöhung relevant!

Je stärker die gesundheitlichen Beeinträchtigungen desto höher die Pflicht zu handeln. Die **Verkehrsbedeutung bzw. Klassifizierung einer Straße** stellt dabei ein Prüfungskriterium dar, ist aber **von vorneherein kein Hinderungsgrund** gegen verkehrsbeschränkende Maßnahmen; hierzu z.B. Schildhornstraße Berlin 6–spurige Straße zwischen zwei Autobahnabschnitten DTV 56.000 - VG Berlin vom 8.10.1998 - VG 27 A 313/94 - Tempo 30 tags/nachts; Detmolder Str. Bielefeld B 66 - OVG Münster v. 1.6.05 – Az 8 A 2350/04 und Az 8 A 2351/04 - Tempo 30 nachts;

² VG Berlin vom 19.6.1995 – Az: 11 A 568/93 - S.7 und vom 15.3.96 – Az: 11 A 183/95, S.8; Bay.VGH, Urteil vom 18. Februar 2002 - 11 B 00.1769 -, BayVBl 2003, 80; OVG Münster v. 21.1.03 – Az: 8 A 4230/01, Seite 15 der Urteilsgründe; VG Düsseldorf v. 7.4.05 bzgl. der A 44 – Az: 6 K 6832/03 – sowie VG Düsseldorf v. 26.3.2009 bzgl. der A 44 – Az 6 K 5454/06; OVG Berlin v. 16.9.09 – Az: 1 N 71.09; VGH München v. 21.3.2012 – Az 11 B 10.1657, juris Rz 30

A44 Düsseldorf-Ratingen - VG Düsseldorf v. 7.4.2005 - Az 6 K 6832/03 - sowie VG Düsseldorf v. 26.3.2009 - Az 6 K 5454/06 - Tempo 100.

Eine besondere Gefahrenlage nach § 45 Abs. 9 StVO ist unter dem Gesichtspunkt „Lärm“ bereits bei Erreichen der o.g Werte der 16. BImSchV in der Regel gegeben.³ Unter anderen Gesichtspunkten, wie z.B. der Unfallhäufigkeit muss eine besondere Gefahrenlage explizit nachgewiesen werden.

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

5. Maßnahmenprüfung

Es gibt i.d.R. eine Vielzahl von verkehrsbeschränkenden Maßnahmen, die zu prüfen sind; hierzu gehören beispielsweise.

- Geschwindigkeitsbegrenzungen tags/nachts,
- Tempo 30-Zonen,
- Lkw-Durchfahrtverbote tags/nachts, generell oder ab 3,5 t oder 7,5 t,
- Einbahnstraßenregelungen,
- Fahrbahnabmarkierungen,
- Parkstreifen,
- Fahrradwegmarkierung,
- Zebrastreifen...

³ vgl. Bayer. VGH - Beschluss vom 27.2.2015 - Az: 11 ZB 14.309, juris Rz 18 m.w.Nw.: „Nach § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO können die Straßenverkehrsbehörden die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen beschränken. Diese Befugnis wird durch § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO hinsichtlich Beschränkungen des fließenden Verkehrs dahin modifiziert, dass Voraussetzung hierfür eine besondere örtliche Gefahrenlage ist, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der Wohnbevölkerung durch Lärm und Abgase erheblich übersteigt. Diese Voraussetzung ist nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. U.v. 4.6.1986 – 7 C 76/84 – BVerwGE 74, 234) und des Senats (U.v. 21.3.2012 – 11 B 10.1657 – juris) dann erfüllt, wenn Lärm oder Abgase Beeinträchtigungen mit sich bringen, die jenseits dessen liegen, was unter Berücksichtigung der Belange des Verkehrs im konkreten Fall als ortsüblich hingenommen werden muss und damit zugemutet werden kann. Die Grenze der Zumutbarkeit in diesem Sinne wird nach allgemeiner Auffassung durch keinen bestimmten Schallpegel bestimmt (vgl. BVerwG, U.v. 22.12.1993 – 11 C 45/92; BayVGH, U.v. 21.3.2012 a.a.O.). Es liegen auch keine auf Rechtsetzung beruhenden Grenzwerte für eine Lärmbelastung vor, die unmittelbar Anwendung finden können. Für die Beurteilung der Frage, wann die Zumutbarkeit einer Lärmbelastung im Zusammenhang mit dem Eingreifen der Ermächtigungsgrundlage nach § 45 Abs. 9 Satz 2 i. V. m. Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO überschritten wird, können jedoch die Immissionsgrenzwerte des § 2 Abs. 1 der Verkehrslärmschutzverordnung (16. Verordnung zum Bundes-Immissions-schutzgesetz – 16. BImSchV) als Orientierungspunkte herangezogen werden. Wenn diese Schwelle der Lärmbelastung überschritten ist, sind die tatbestandlichen Voraussetzungen für ein Tätigwerden der Straßenverkehrsbehörde erfüllt und die Behörde hat dann unter Gebrauch ihres Ermessens über Beschränkungen des fließenden Verkehrs zu entscheiden bzw. ist auf entsprechenden Antrag hin zu einer Ermessensentscheidung verpflichtet.“ Ebenso Hess. VGH – Urteil v. 19.2.14 – Az: 2 A 1465/13, Leitsatz 2. sowie juris Rz. 17; Bayer. VGH - Beschluss vom 10.3.2015 - Az: 11 ZB 14.1910, juris Rz 8; OVG Münster v. 21.1.03 – Az 8 A 4230/01, juris Rz 7; VG Gelsenkirchen v. 21.6.2006 – Az: 14 K 1655/03, juris Rz 90ff.

Oft sind auch Maßnahmenkombinationen in Betracht zu ziehen.

Es ist zu beachten, dass bauliche Maßnahmen nicht von § 45 StVO abgedeckt werden!
Bei der Erwägung von **Geschwindigkeitsbeschränkungen** ist zu berücksichtigen, dass Verkehrsverlagerungen nicht zum Nachteil für andere Anwohner führen dürfen.

Lkw-Durchfahrtsverbote bzw. Beschränkungen müssen hinsichtl. Der Mehrwege für die Speditionsunternehmen besonders sorgfältig abgewogen werden, um Klagen vorsorglich zu vermeiden;

hierzu richtungsweisend BVerwG - Urteil v. 15.12.2011 – Az: 3 C40/10:

„Der 3. Senat des BVerwG erklärte die Sperrung des Durchgangsverkehres für Lkw über 12 t nach § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO auf der Bundesstraße B 8 zur Unterbindung des Mautausweichverkehrses für rechtmäßig.“

Bei der Abwägung der Verhältnismäßigkeit und Wirksamkeit der Maßnahme im Einzelfall sind bereits geringe Pegelminderungen zu berücksichtigen, die sich bereits vorteilhaft auswirken. Das 3 dB(A)-Kriterium, welches fordert, dass eine Maßnahme mindestens eine Pegelminderung von 2,1 dB(A) einschließlich Aufrundung bewirkt, widerspricht den Erkenntnissen der Lärmwirkungsforschung. Je nach Frequenzgang sind bereits Pegeländerungen ab 1 dB(A) wahrnehmbar.⁴ Eine Wahrnehmbarkeitsgrenze von 3 dB(A) kann nur bei Pegelabsenkungen im Labor bei einem gleichmäßigen Ton festgestellt werden. Im Straßenverkehr herrschen jedoch sehr unterschiedliche Lärmpegel, insbesondere die Pegelspitzen und die tieffrequenten Geräusche werden als besonders lästig empfunden.

Weitergehende Informationen bzw. Verweise zur Rechtslage in:

UBA-Texte 33/2015

TEXTE 33/2015

Umweltforschungsplan des
Bundesministeriums für Umwelt,
Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
Forschungskennzahl 3712 55 101

TUNE ULR

Technisch wissenschaftliche Unterstützung
bei der Novellierung der
EU-Umgebungslärmrichtlinie

Arbeitspaket 2: Geschwindigkeitsreduzierungen

von

Dr. Eckhart Heinrichs (Leitung)
Jörg Leiben
Anne-Susan Hähnisch
LK Argus GmbH, Berlin

Prof. Dr. Pascale Cancik
Universität Osnabrück, Osnabrück

⁴ vgl. hierzu bereits J.Ortscheid, H. Wende, Umweltbundesamt Berlin, „Sind 3 dB wahrnehmbar?“, ZfL(Zeitschrift für Lärmbekämpfung) 2004, 80ff. „reine Setzung bzw. Konvention“ (a.a.O., S. 84).

UBA-Texte 30/2016

TEXTE 30/2016

Gutachten

Projektnummer 58450
UBA-FB 002325

Lärm- und Klimaschutz durch Tempo 30: Stärkung der Entscheidungskompetenzen der Kommunen

von

V.-Prof. Rechtsanwalt Karsten Sommer
Berlin

Dr.- Ing. Eckhart Heinrichs
LK Argus GmbH, Berlin

unter Mitarbeit von

Dipl.- Geogr. Kathrin Schormüller
Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH, Köln

Rechtsanwalt Thorsten Deppner
Berlin

VGH Baden-Württemberg vom 27. August 2018 – 10S2449/17