

Straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen als Baustein der Lärmaktionsplanung - Vortrag Mainz 1.3.16

Rechtsanwalt Wolfram Sedlak, Köln

A) Neubau bzw. wesentliche Änderung einer Straße

Rechtsanspruch nach § 41 Abs. 1 BImSchG i.V.m. 16. BImSchV bei Überschreiten der dort genannten Grenzwerte = dB(A).

B) Bestandsstraßen (Sanierung)

I.) Bauliche Maßnahmen

1.) Anspruch auf nachträgliche Schutzvorkehrungen nach § 75 Abs. 2 Satz 2 VwVfG i.V.m. LandesVwVfG-Regelungen bei nicht voraussehbaren Veränderungen und planfestgestellten Vorhaben

2.) Freiwillige Maßnahmen nach den Haushaltsgesetzen des Bundes und der Länder

Die Grenzwerte der VLärmSchR 97 wurden 2010 abgesenkt auf 67 dB(A) tags und 57 dB(A) nachts bei WA sowie 69 dB(A) tags und 59 dB(A) nachts bei MI sowie Dorfgebieten!

II.) Verkehrliche Maßnahmen: § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO

Einzelne Anwohner können bei der zuständigen Straßenverkehrsbehörde einen Antrag auf verkehrsbeschränkende Maßnahmen zum Schutz vor Lärm und Abgasen stellen.

1.) Liegen die Tatbestandsmerkmale des § 45 Abs. 1, S. 2 Nr. 3 StVO vor, besteht damit ein **Anspruch auf ermessensfehlerfreie Prüfung verkehrsbeschränkender (nicht bauliche) Maßnahmen!** Gefestigte Rechtsprechung seit 1986 (BVerwGE 74, 234).

Gesetzeswortlaut:

(1) 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

Nr. 3: zum Schutz der **Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen**

2.) „können“ = ins Ermessen der Behörde gestellt

Das klingt so, als ob kein Rechtsanspruch gegen die Straßenverkehrsbehörde gestellt werden könnte. Dem ist aber nach der gefestigten Rechtsprechung zu § 45 StVO nicht so. Ab Erreichen bestimmter Lärmpegel besteht eine Prüfungspflicht der Behörde, die nach strengen Regeln durch die Verwaltungsgerichte kontrolliert werden kann.

III.) Anordnung verkehrsbeschränkender Maßnahmen nach § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO innerhalb eines Lärmaktionsplanes

Dazu müssen die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO innerhalb des LAP geprüft und als erfüllt angesehen werden.

1.) Ermessensauslösende Schwelle

Gesetzliche Lärmgrenzwerte an bestehenden Straßen (Lärmsanierung) sind in Deutschland bisher nicht erlassen worden. Die 16. BImSchV hat diesen Bereich aus Kostengründen bewußt ausgeklammert. Sie wurde 1990 von der Bundesregierung explizit nur für den Neubau oder die wesentliche Änderung von Straßen sowie Schienenwegen der Eisenbahn und Straßenbahnen verordnet.

Gleichwohl hat die ständige Rechtsprechung auch für bestehende Straßen Kriterien entwickelt, um unzumutbare Lärmbelastungen ermitteln zu können. Ermessensauslösende Schwelle sind jedoch **nicht** die Werte der Lärmschutz-Richtlinie StV 2007 (mit z.B. für allgemeine Wohngebiete (=WA) 70/60 dB(A) tags/nachts), **sondern jeweils die Orientierungswerte der 16. BImSchV¹:**

Gebietskategorie	Tag (6.00 - 22.00 Uhr)	Nacht (22.00 - 6.00 Uhr)
Krankenhäuser, Schulen, Kur- und Altenheime	57	47
reine und allgemeine Wohn- sowie Kleinsiedlungsgebiete	59	49
Kern-, Dorf- und Mischge- biete	64	54
Gewerbegebiete	69	59

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 gesund-

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)

heitlich nicht anders zu beurteilen. **Die Immissionsgrenzwerte der 16. BImSchV bringen ganz allgemein die Wertung des Normgebers zum Ausdruck, von welcher Schwelle an eine nicht mehr hinzunehmende Beeinträchtigung der jeweiligen Gebietsfunktion, zumindest auch dem Wohnen zu dienen, anzunehmen ist.** Somit setzt die Pflicht der Straßenverkehrsbehörde zu einer Ermessensausübung bei Erreichen der Werte der 16. BImSchVO ein, während bei **Überschreitung der Richtwerte der LärmschutzRLi (s.o.) sich das Ermessen der Behörde bereits zu einer Pflicht zum Einschreiten verdichten kann!**²

Ab Erreichen der o.g. Beurteilungspegel werden nach § 2 Abs. 1 der 16. BImSchV **schädliche Umwelteinwirkungen** angenommen.

Die Rechtsprechung nimmt immer eine Einzelfallprüfung vor, bei der die besonderen Umstände der örtlichen Gegebenheiten berücksichtigt werden. Demnach u.U. auch unterhalb der Orientierungswerte Anspruch möglich (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 (Ausnahme: s.u. bei Überschreitung der gesundheitsgefährdenden Schwelle, sowie nach § 1 Abs. 2 Nr. 2, 2. Alt. der 16. BImSchV bei Erreichen von 70 dB(A) tags bzw. 60 dB(A) nachts).

Beurteilungspegel werden nach der **RLS 90 berechnet**. Messungen werden von der Rechtsprechung lediglich als Anhaltspunkte gesehen, die aber zufällig sein können.

a) **Die Lärmschutz-RL-StV vom 23.11.07** hat **keine Gesetzesqualität** und formuliert unter Ziff. 2.1 lediglich, daß „**insbesondere**“ ab bestimmten Richtwerten straßenverkehrsrechtliche Lärmschutzmaßnahmen in Betracht zu ziehen sind. Damit sind diese auch ausdrücklich bei niedrigeren Richtwerten möglich. Vgl. eingehend OVG Berlin vom 16.9.09 – Az: 1 N 71.09, insbes. Rz. 10: „*Eine umfassende Ermessensausübung ist deshalb auch dann geboten, wenn diese Werte nicht erreicht werden, aber jedenfalls die sog. fachplanungsrechtliche Zumutbarkeitsschwelle (= Orientierungswerte der 16. BImSchV - eigene Anmerkung, vgl. hierzu Rz. 8) überschritten wird.*“ Ebenso VGH München vom 21.3.2012 – Az 11 B 10.1657, juris Rz 27 + 30.

Weiterhin ist die Regelung der Ziff. 2.3 der Lärmschutz-RL-StV vom 23.11.07 rechtlich fehlerhaft. 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 der **Tagwerte von 70 dB(A) bzw. 60 dB(A) nachts jede Erhöhung bzw. Minderung relevant wird und zwar unabhängig von der Vorbelastung bzw. Ortsüblichkeit!** Das BVerwG hat bereits 2011 geklärt, daß diese Maßstäbe auch auf verkehrsbeschränkende Maßnahmen anzuwenden sind.³ Das 3 dB(A) bzw. 2,1 dB(A)⁴ – Kriterium unabhängig davon zu postulieren, ist damit rechtswidrig.

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

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

⁴ nach Anlage 1 zu § 3 der 16. BImSchV sind auch die Differenzwerte aufzurunden, d.h. 2,1 dB(A) werden zu 3 dB(A)

Es widerspricht weiterhin den Erkenntnissen der Lärmwirkungsforschung. Je nach Frequenzgang sind bereits Pegeländerungen ab 1 dB(A) wahrnehmbar.⁵ Eine Wahrnehmbarkeitsgrenze von 3 dB(A) kann nur bei Pegelabsenkungen im Labor bei einem gleichmäßigen Ton festgestellt werden. Im Straßenverkehr herrschen jedoch sehr unterschiedliche Lärmpegel, v.a. die Pegelspitzen und die tieffrequenten Geräusche werden als besonders lästig empfunden.

Gleichfalls ist die **enteignungsrechtliche Zumutbarkeitsschwelle** zu beachten, die nach der Rechtsprechung in WA-Gebieten ab 60 dB(A) nachts bzw. 70 dB(A) tags sowie in Dorfgebieten ab 62 dB(A) nachts bzw. 72 dB(A) tags zu prüfen ist.⁶

d) Gesundheitsgefährdende Lärmschwelle

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß **Lärm ab einem Dauerschallpegel von 65 dB(A) tags, bzw. nachts zwischen 55 - 60 dB(A) als gesundheitsschädigend bzw. gesundheitsgefährdend eingestuft wird.** Leider ist die genaue Grenze immer noch wissenschaftlich umstritten.⁷ Die Rechtsprechung muß sich daher mit Einzelfallprüfungen behelfen und nimmt i.d.R. erst ab 70 dB(A) tags und 60 dB(A) nachts eine solche Schwelle in Betracht.

„Nach fundierten Schätzungen werden in Deutschland durch Lärmeinwirkung **drei Mal so viele Todesfälle** verursacht wie durch krebserzeugende Luftverunreinigungen.“ (Landmann/Rohmer-Hansmann, Umweltrecht-Kommentar, München 2000, Bd. II, Nr. 3.1 Vorb. TA Lärm, Rd.Ziff.1, m.w.Nw. Hansmann, NuR 97, 53).

e) Innenraummaximalpegel

Unstreitig ist nach dem Urteil des BVerwG v. 12.4.2000 – Az: 11 A 18.98 die Schwelle der Gesundheitsgefährdung im Innenraum (=Wohnung) am Ohr einer schlafenden Person mit einem **Dauerschallpegel zwischen 30 – 35 dB(A) und Pegelspitzen von 40 dB(A)** zu bemessen. Hier sind demnach die Schalldämmwerte der Fenster und Außenmauern zu berücksichtigen im Gegensatz zur RLS 90 und 16. BImSchV, wo **vor** dem Fenster 20 cm über Fensteroberkante der **zu berechnende** Immissionspunkt liegt (vgl. Anlage 1 der 16. BImSchV).

⁵ 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).

⁶ 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

⁷ vgl. hierzu zusammenfassend das Sondergutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen „Umwelt und Gesundheit“, Stuttgart, Dez. 1999, Seite 174, Tz. 434 und Seite 177, Tz. 441, sowie Seite 184f, Tz 465 – 469; SRU 220b; 2004; SRU Umweltgutachten 2012, Tz.297; Interdisziplinärer Arbeitskreis für Lärmwirkungsfragen beim Umweltbundesamt, Belästigung durch Lärm: Psychische und körperliche Reaktionen, Zeitschrift für Lärmbekämpfung 37 (1990), 1; Umweltbundesamt, Stressreaktionen und Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Stand 11.05.2012, www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr-laerm/laermwirkung/stressreaktionen; Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau- und Reaktorsicherheit, Was ist Lärm? Stand 28.08.2014, www.bmub.bund.de/themen/luft-laerm-verkehr/laerm-schutz/laerm-schutz-im-uebrigen; Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau- und Reaktorsicherheit, Lärmwirkung, Stand 01.04.2008, a.a.O.; Länderarbeitsgruppe Umweltbezogener Gesundheitsschutz - LAUG -, Leitfaden Wohnumfeld- und Freizeitlärm vom 25.06.2010 S. 21 ff, Tabelle 4; Bayerisches Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit, Lärm: Grundlagen, www.lgl.bayern.de/gesundheit/arbeitsplatz-amp-umwelt; Wolfgang Babisch, Quantifizierung des Einflusses von Lärm auf Lebensqualität und Gesundheit, Sonderdruck UMID, Umwelt und Mensch - Informationsdienst 2011, 28, 35; Kerstin Giering, Forschungsbericht Lärmwirkungen, Dosis-Wirkungsrelationen, Umweltbundesamt, Texte 13/2010, S. 121; Helmholtz Zentrum München, Deutsches Forschungszentrum für Gesundheit und Umwelt, FLUGS-Fachinformationsdienst Lärm, Stand 14.06.2007; jeweils m.w.N.; WHO Night Noise Guidelines for Europe in WHO, 2009 <http://www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/noise/publications/2009/night-noise-guidelines-for-europe> und WHO (Europe)/IRC (EU), Hrsg., Burden of disease from environmental noise. Quantification of healthy life years lost in Europe, Kopenhagen, 2011, S. 20ff.

D.h., für diesen Fall wurde die gesundheitsgefährdende Lärmschwelle bereits geklärt.

f) Summenpegelbildung?

Grundsätzlich ist nur der jeweilige Straßenbereich **singulär** zu betrachten also nicht im Zusammenwirken mit anderen Nebenstraßen oder anderen Verkehrsarten.

Eine Ausnahme liegt aber dann vor, wenn die **Grenze der Gesundheitsgefährdung** erreicht oder überschritten wird. Dann hat eine Summenpegelbildung zu erfolgen, so bereits 1996 in BVerwGE 101,1ff.

g) Abwägung

Die beteiligten Interessen der Autofahrer (des fließenden Verkehrs) müssen mit den Beeinträchtigungen der Anwohner abgewogen werden (**Prinzip der Waagschale**). Je stärker die gesundheitlichen Beeinträchtigungen desto höher die Pflicht der Behörde, zu handeln. Die **Verkehrsbedeutung bzw. Klassifizierung einer Straße** stellt dabei ein Prüfungskriterium dar, ist aber **kein Hinderungsgrund per se** gegen verkehrsbeschränkende Maßnahmen. Diese sind auch auf Bundesstraßen und u.U. auch Autobahnen anzuordnen, wenn die entsprechenden Abwägungsgesichtspunkte dies erfordern (vgl. z.B. Schildhornstr. 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; 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).

h) Maßnahmen

Es gibt i.d.R. eine **Vielzahl** von verkehrsbeschränkenden Maßnahmen, die zu prüfen sind (z.B. Geschwindigkeitsbegrenzungen tags/nachts, Tempo 30-Zonen, Lkw-Durchfahrtsverbot tags/nachts, generell oder ab 3,5 t oder 7,5 t, Einbahnstraßenregelung, Fahrbahnabmarkierungen, Parkstreifen, Fahrradwegmarkierung, Zebrastreifen, etc). Oft sind auch Maßnahmenkombinationen in Betracht zu ziehen.

Bauliche Maßnahmen sind jedoch **nicht** von § 45 StVO gedeckt!

Geschwindigkeitsbeschränkungen sind i.d.R. fast immer zu erwägen. Verkehrsverlagerungen dürfen nicht zum Nachteil anderer Anwohner führen, sind aber häufig nur vorgeschobene Ablehnungsgründe. **Lkw-Durchfahrtsverbote bzw. Beschränkungen** müssen hinsichtl. der Mehrwege für die Speditionsunternehmen besonders sorgfältig abgewogen werden. Hier erfolgen viele Gegenklagen. Richtungsweisend dazu **BVerwG - Urteil v. 15.12.2011 – Az: 3 C 40/10**: Der 3. Senat des BVerwG erklärte die Sperrung des Durchgangsverkehrs für Lkw über 12 t nach § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO auf der Bundesstraße B 8 zur Unterbindung des **Mautausweichverkehrs** für rechtmäßig.

Ein Speditions- u. Logistikunternehmen hatte hiergegen geklagt, u.a. mit der Begründung, daß finanzielle Belastungen des Transportgewerbes durch zusätzliche Autobahnmautausgaben in Höhe von ca. 705.000 EUR entstünden. Im vorliegenden Verfahren kam es zu einer Reduzierung des werktäglichen Verkehrs von rund 660 schweren Lkw bei Beurteilungspegeln von über 70 dB(A) tags u. 60 dB(A) nachts, die nach dem aufgehobenen Berufungsgerichtsurteil lediglich zu einer geringen Verbesserung der Lärmsituation der Anwohner in Höhe von **maximal 1 dB(A)** führte. Dem widersprach das BVerwG. **Nicht erst bei einer Verringerung der Beurteilungspegel um 3 dB(A) liege ein relevan-**

ter Entlastungseffekt vor, da dieser eine Halbierung des Verkehrsaufkommens voraussetze, sondern schon wie hier bei einer Reduzierung des Schwerverkehrs um rund 28 %. Die Summe der Mautausgaben müsse in Relation zu den erzielten Umsätzen und Gewinnen der Transportunternehmen gesetzt werden. Auch bereits in Gebäude eingebaute Schallschutzeinrichtungen seien kein Hinderungsgrund, da nach Anlage 1 zu § 3 der 16. BImSchV die Berechnung an außerhalb der Gebäude liegenden Meßpunkten maßgeblich ist. Auch die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) oder die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) der Kläger werde nicht verletzt, weil die Einschränkungen durch vernünftige Gründe des Gemeinwohls, wie den Schutz der Wohnbevölkerung vor einer erheblichen Zunahme des Verkehrslärmes, gerechtfertigt und daher verhältnismäßig seien.

2.) I.d.R. wird durch Verweis auf **§ 45 Abs. 9 StVO** weiterhin den Eindruck erweckt, dass unzumutbarer Lärm nicht als eine solche Gefahrenlage angesehen wird, die das allgemeine Risiko erheblich übersteigt.

Die oben zitierte Rechtsprechung zu § 45 StVO hat dies jedoch nicht so gesehen. Abs. 9 ist mißverständlich formuliert und historisch gesehen dahingehend zu verstehen, dass es dem Verordnungsgeber in erster Linie darum ging, einen Schilderwildwuchs zu verhindern.

Es ist wichtig, die verkehrsbeschränkenden Maßnahmen aus **Verkehrssicherheitsgründen (z.B. Unfallgefahren)** von denjenigen aus **Lärmschutzgründen** zu trennen. Bei Tempo 30 - Beschränkungen aus Verkehrssicherheitsgründen sind die in § 45 Abs. 9 StVO beschriebenen besonderen örtlichen Verhältnisse und eine entsprechende Gefahrenlage nachzuweisen; nicht jedoch bei dem Vorliegen schädlicher Umwelteinwirkungen, die nach § 2 Abs. 1 der 16. BImSchV bei Überschreitung der Orientierungswerte der 16. BImSchV anzunehmen sind. D.h., **eine besondere Gefahrenlage ist bei Erreichen der Orientierungswerte der 16. BImSchV in der Regel gegeben.**⁸

Diese Rechtslage ist seit Langem bekannt. Die Lärmschutz-RL-StV vom 23.11.07 widerspricht ihr eklatant. Es wird verschwiegen, dass bereits ab Erreichen der Orientierungswerte der 16. BImSchV eine Pflicht zur Prüfung von verkehrsbeschränkenden Maßnahmen besteht und der Eindruck erzeugt, diese komme erst ab den wesentlich höheren Richtwerten nach Ziff. 2.1. sowie den Minderungswerten von 3 dB(A) nach Ziff. 2.3 der RL in Betracht.⁹

3.) Im Rahmen der Lärmaktionsplanung ist entgegen der Darstellung des LBM und des ISIM

⁸ 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.

⁹ In Fußnote 9 der Lärmschutz-RL-StV vom 23.11.07 wird die Anwendbarkeit der 16. BImSchV sogar ausdrücklich ausgeschlossen.

auch **kein Zustimmungserfordernis der obersten Straßenverkehrsbehörde** zu Maßnahmen des Lärmaktionsplanes notwendig!¹⁰

Wie oben unter Punkt 1. dargestellt, besteht insofern eine Autonomie der Kommune, lärm-senkende Maßnahmen festzusetzen. In § 47 d BImSchG sowie sonstigen gesetzlichen Regelungen, insbesondere in der **UmgLärmRL (RL 2002/49/EG)** finden sich hierzu keinerlei Einschränkungen. Diese würden auch dem Charakter dieser RL zuwider laufen. § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG sieht keine Zustimmungsvorbehalte anderer Behörden vor. Das kann auch nicht durch Verwaltungsvorschriften modifiziert werden. „Ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften müssen den Rahmen der gesetzlichen Ermächtigung einhalten und dem Zweck der gesetzlichen Ermächtigung entsprechen.“¹¹ Die Straßenverkehrsbehörden besitzen insofern kein eigenes Entschließungsermessen oder abwehrende Entscheidungskompetenz. Sie sind rechtlich verpflichtet, den LAP umzusetzen¹² und sich richtlinienkonform nach der EU-RL zu verhalten.¹³ Die in den VwV zu § 45 StVO geregelten Zustimmungserfordernisse der obersten Landesbehörde „werden durch das Regelungssystem des § 47d Abs. 6 BImSchG i.V.m. § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG hinsichtlich der Umsetzung der im Lärmaktionsplan festgelegten Maßnahmen – ggf. verdrängend – „überlagert“.“¹⁴

„Die sich daraus ergebenden Rechtsfolgen lassen sich unterschiedlich beurteilen. Man kann formal an dem Zustimmungserfordernis der obersten Landesbehörde festhalten, dann allerdings mit deren Rechtspflicht, ihrerseits für die Umsetzung der im Lärmaktionsplan festgelegten Maßnahmen zu sorgen, also dieser Umsetzung nichts in den Weg zu legen. Jede Obstruktion ist untersagt. Das folgt gerade aus der gesetzgeberisch gewollten Prävalenz des Lärmaktionsplanes. Das ist nun einmal die klare Aussage des Bundesgesetzgebers. Diese Bewertung der Rechtslage läuft praktisch auf ein **Anzeigeverfahren** hinaus. Dagegen ist aus der Sicht des § 47d Abs. 6 BImSchG in Verb. mit § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG nichts einzuwenden. Sieht man es so, dann **reduziert sich das Zustimmungserfordernis der obersten Landesbehörde im Rahmen der Umsetzung eines Lärmaktionsplanes auf eine Informationspflicht der umsetzenden Behörden**. Das gilt dann auch für Anordnungen von Tempo 30-Abschnitten. Nochmals: Der Gesetzgeber will in Umsetzung der RL 2002/48/EG den Lärmaktionsplan nicht als Selbstzweck, sondern wirklich als „Aktionsplan“ verstanden wissen. Es muss daran erinnert werden, dass etwa das BauGB dem Lärmaktionsplan durchaus externe Bedeutung zuweist (vgl. § 1 Abs. 7 Nr. 7 lit. g), § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauGB).“¹⁵

4.) Rechtlich problematisch sind jedoch die **Vollzugsrechte der Gemeinde** bzgl. der Umsetzung des LAP einzustufen. Hier droht ein Vollzugsdefizit, da sich nach dem derzeitigen Stand die obere Straßenverkehrsbehörde wahrscheinlich weigern wird, die im LAP beschlossenen Maßnahmen umzusetzen.

„Nach der Rechtsprechung des BVerwG ist eine Gemeinde z.B. gegenüber einem offensichtlich rechtswidrigen Widerspruchsbescheid im Bereich des Straßenverkehrsrechts dann nicht klagebefugt, wenn dieser Bescheid nicht den eigenen, sondern den übertragenen Wir-

¹⁰ Berkemann, a.a.O., Seite 83: „Eine oberste Landesverkehrsbehörde, welche derartige Zustimmungserfordernisse in der Umsetzung der im Lärmaktionsplan festgelegten Maßnahmen – etwa die Anordnung von Geschwindigkeitsbeschränkungen – für sich in Anspruch nimmt, **handelt rechtswidrig**.“

¹¹ so umfänglich Berkemann, a.a.O., S. 70ff m.w.Nw. sowie Seite 81ff m.w.Nw.

¹² Berkemann, a.a.O., Seite 82f

¹³ ausführlich Berkemann, a.a.O., S. 57ff (60)

¹⁴ Berkemann, a.a.O., Seite 81

¹⁵ so sehr deutlich Berkemann, a.a.O., Seite 81f

kungskreis betrifft. Insoweit nimmt die Gemeinde nicht Selbstverwaltungs-, sondern staatliche Aufgaben wahr. Die Aufgaben und Befugnisse der (örtlichen) Straßenverkehrsbehörde zur Regelung des Straßenverkehrs gehören seit jeher zu den staatlichen Aufgaben, nicht zu den Angelegenheiten des gemeindeeigenen, durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG geschützten Wirkungskreises. **Die Gemeinde kann daher insoweit durch eine von ihren Wünschen oder Vorstellungen abweichende Entscheidung anderer Behörden grundsätzlich nicht in ihren Rechten im Sinne von § 42 Abs. 2 VwGO verletzt sein.**¹⁶

„Indes hat das Bundesverwaltungsgericht zu § 45 Abs. 1c StVO teilweise einen etwas abweichenden Standpunkt eingenommen. Indem § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 StVO die Straßenverkehrsbehörden ermächtigt, Anordnungen zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung zu treffen, ermögliche die Vorschrift eine Förderung auch gemeindlicher Verkehrskonzepte und diene damit nicht nur staatlichen Interessen, sondern zugleich den zum Selbstverwaltungsbereich gehörenden Planungs- und Entwicklungsbelangen einer Gemeinde. Aus diesem Grunde könne eine Gemeinde insoweit beanspruchen, dass die Straßenverkehrsbehörde von dieser Ermächtigung auch ermessensfehlerfreien Gebrauch mache.“¹⁷ Diese Rechtslage ist z.Zt. jedoch als vollkommen ungeklärt zu sehen.¹⁸

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

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

In der Gemeinde Herxheimweyher wurde so bereits über den LAP auf der innerörtlichen Hauptverkehrsstraße Tempo 30 tags und nachts angeordnet, vgl. http://www.vg-herxheim.de/fileadmin/HER/www.herxheim.de/Bilder_Dokumente/Rathaus/Laermaktionsplan/Laermaktionsplan_Stufe_2.pdf

Dieses Vorgehen könnte Vorbild auch für andere Bundesländer sein.

6.) Als weitere vollziehbare Lösung ist bei einer Weigerung der Straßenverkehrsbehörden, die im LAP festgelegten Maßnahmen umzusetzen, denkbar, durch Anwohner entsprechende Anträge nach § 45 Abs. 1, S. 2 Nr. 3 StVO bei den Straßenverkehrsbehörden stellen zu lassen (nach Aufstellung des LAP mit Abhandlung der tatbestandlichen Voraussetzungen des § 45 Abs. 1, S. 2 Nr. 3 StVO).

Hier gibt es nach der ständigen Rechtsprechung ausreichende Rechtssicherheit, was gerichtlich eingefordert werden kann. Sind die Tatbestandsvoraussetzungen des § 45 Abs. 1, S. 2 Nr. 3 StVO erfüllt und wurde das Ermessen fehlerfrei ausgeübt, muß auch die höhere Straßenverkehrsbehörde sich an das geltende Recht halten und ihre Zustimmung erteilen, andernfalls wird dies durch die Verwaltungsgerichte geklärt.

Wolfram Sedlak

¹⁶ so Berkemann, a.a.O., Seite 88

¹⁷ so Berkemann, a.a.O., Seite 89 m.w.Nw.

¹⁸ Berkemann, a.a.O., Seite 84ff (90)

(Rechtsanwalt)

Rechtsanwaltsbüro Wolfram Sedlak

Lütticher Str. 67

50674 Köln

Tel.: 0221 / 510 65 48

Fax: 0221 / 78 98 773

Mail: wolfram-sedlak-rechtsanwaltsbuero@gmx.de

Internet: <http://www.wolfram-sedlak-rechtsanwaltsbuero.de>