

TEXTE

30/2016

Lärm- und Klimaschutz durch Tempo 30: Stärkung der Entscheidungskom- petenzen der Kommunen

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

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber:

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
info@umweltbundesamt.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt

Durchführung der Studie:

V.Prof. Rechtsanwalt Karsten Sommer
Grolmannstr. 39
10623 Berlin

Abschlussdatum:

März 2016

Redaktion:

Fachgebiet I 3.1 Umwelt und Verkehr
Marion Malow

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/laerm-klimaschutz-durch-tempo-30-staerkung-der>

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, April 2016

Das diesem Bericht zu Grunde liegende Vorhaben wurde mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit unter der Projektnummer 58450 gefördert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Kurzbeschreibung

Ziel des Gutachtens „Lärm- und Klimaschutz durch Tempo 30: Stärkung der Entscheidungskompetenzen der Kommunen“ ist das Entwickeln von Empfehlungen für geeignete Änderungen von Gesetzen, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, Erlassen und Richtlinien, um Hindernisse zu beseitigen, denen sich Kommunen bei der Durchsetzung von Tempo 30 derzeit gegenübergestellt sehen. Dazu waren die im Forschungsprojekt „TUNE ULR – Technisch wissenschaftliche Unterstützung bei der Novellierung der EU-Umgebungslärmrichtlinie“ ermittelten fachlichen und rechtlichen Hindernisse auszuwerten und weitere Hindernisse in einem Workshop zu ermitteln. Die Hindernisse waren daraufhin zu untersuchen, ob sie durch Änderungen von Gesetzen, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, Erlassen oder Richtlinien zu beseitigen sind. Entsprechende Änderungsempfehlungen werden in diesem Gutachten entwickelt.

Abstract

The aim of the report "Noise and climate protection by "Tempo 30" (speed limit 30 km/h): strengthening the decision-making powers of local authorities " is to develop recommendations for appropriate changes in laws, regulations, administrative rules, decrees and regulations to eliminate obstacles faced by municipalities in enforcing Tempo 30 currently. For this, technical and legal obstacles determined in the research project "TUNE ULR -Technical scientific support for the revision of the EU Environmental Noise Directive" were to be evaluated and further obstacles were to be identified in a workshop. The obstacles were to investigate to determine whether they are to be eliminated by changes in laws, regulations, administrative rules, decrees or directives. Corresponding change recommendations are developed in this opinion.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	6
Zusammenfassung.....	7
Summary	17
1 Einleitung.....	25
2 Entwickeln von Änderungsvorschlägen	27
2.1 Der Bedarf an Änderungen geltender Normen und Richtlinien und mögliche Neuregelungen.....	27
2.1.1 Das Auseinanderfallen der Zuständigkeit für die Lärmaktionsplanung und für die Tempo-30-Anordnung	28
2.1.2 Das Fehlen einer Korrelation von § 45 StVO mit der Lärmaktionsplanung.....	36
2.1.3 Zustimmungs-, Einvernehmens und Genehmigungserfordernisse.....	40
2.1.4 Verweigerung von Zustimmung, Einvernehmen oder Genehmigung ohne hinreichende Berücksichtigung der Belange der Lärmaktionsplanung.....	49
2.1.5 Lärmwerte und Formulierungen der Lärmschutz-Richtlinien-Straßenverkehr.....	52
2.1.6 Fehlende Regelungen der Rechtmäßigkeitsanforderungen an eine Lärmaktionsplanung und fehlende Regelung der Kompetenz einer Umsetzungsbehörde zur Prüfung der Rechtmäßigkeit des Lärmaktionsplans	56
2.1.7 Fehlen einer Regelung, ob der Straßenverkehrsbehörde bei der Anordnung einer in einem Lärmaktionsplan festgesetzten Tempo-30-Anordnung noch ein eigenes Ermessen zusteht.....	58
2.1.8 Eine von Straßenverkehrsbehörden häufig angenommene sehr hohe Gewichtung der Belange des fließenden Kfz-Verkehrs	59
2.1.9 Vermeidung von „Flickenteppichen“ von Tempo-30-Anordnungen.....	64
2.1.10 Klimaschutz als Anlass für die Anordnung von Tempo 30	65
2.1.11 Stärkung des Anordnungsgrunds der Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung.....	67
2.1.12 Stärkere Berücksichtigung der Belange des Fuß- und Radverkehrs (Sicherheitsvorsorge, Barrierefreiheit).....	69
2.2 Zusammenfassung der Änderungsvorschläge	71
2.2.1 Änderungsvorschläge StVG	71
2.2.2 Änderungsvorschläge § 45 StVO	72
2.2.3 Änderungsvorschläge BImSchG	74
2.2.4 Änderungsvorschläge VwV-StVO	75
2.2.5 Änderungsvorschläge Lärmschutz-Richtlinien-StV2007	76
3 Ergebnisse, Empfehlungen und offene Fragen.....	79
4 Quellenverzeichnis	82

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz – Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge
GK-BImSchG	Gemeinschafts-Kommentar zum Bundes-Immissionsschutzgesetz
GG	Grundgesetz
Nr.	Nummer
Nrn.	Nummern
S.	Seite
sog.	sogenannt
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
StVG	Straßenverkehrsgesetz
StVO	Straßenverkehrs-Ordnung
TUNE ULR	Umweltbundesamt, TUNE ULR: Technisch wissenschaftliche Unterstützung bei der Novellierung der EU-Umgebungslärmrichtlinie – Arbeitspaket 2: Geschwindigkeitsreduzierungen, UBA Texte 33/15
Tz.	Textziffer
UBA	Umweltbundesamt
VwV-StVO	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung
bzw.	beziehungsweise
Stv	Straßenverkehr
Verf.	Verfasser

Zusammenfassung

Kommunen sehen sich bei der Einführung von Tempo 30-Abschnitten auf Hauptverkehrsstraßen zur Umsetzung ihrer Umwelt- und städtebaulichen Ziele vielfältigen Hindernissen gegenübergestellt. Ziel des Gutachtens „Lärm- und Klimaschutz durch Tempo 30: Stärkung der Entscheidungskompetenzen der Kommunen“ ist das Entwickeln von Empfehlungen für geeignete Änderungen von Gesetzen, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, Erlassen und Richtlinien, um diese Hindernisse zu beseitigen. Dazu wurden zunächst die im Forschungsprojekt „TUNE ULR – Technisch wissenschaftliche Unterstützung bei der Novellierung der EU-Umgebungslärmrichtlinie“ bereits ermittelten fachlichen und rechtlichen Hindernisse ausgewertet. Weitere Hindernisse wurden in einem Workshop gemeinsam mit Kommunalverwaltungen ermittelt. Die so zusammengetragenen Hindernisse wurden daraufhin untersucht, ob sie durch Änderungen von Vorschriften zu beseitigen sind. Entsprechende Änderungsempfehlungen werden in diesem Gutachten vorgeschlagen.

Das Vorhaben ist in drei Arbeitspakete gegliedert, deren Gegenstand die Auswertung des Forschungsprojekts TUNE ULR und die Durchführung des Workshops (Arbeitspaket 1), das Entwickeln von Änderungsvorschlägen (Arbeitspaket 2) und die Präsentation der Ergebnisse (Arbeitspaket 3) sind.

Mit Hilfe des TUNE ULR-Forschungsberichts und des Workshops im Herbst 2015 konnte identifiziert werden, wo Vertreterinnen und Vertreter der Kommunen, aber auch der Straßenverkehrsbehörden und obersten Landesbehörden Hindernisse bei der Umsetzung von Tempo 30 auf Hauptverkehrsstraßen aus Gründen des Lärm- und Klimaschutzes sowie aus anderen Gründen sehen.

Die rechtliche Auseinandersetzung mit den identifizierten Hindernissen führte zu Neuregelungsvorschlägen, für das Straßenverkehrsgesetz, die Straßenverkehrsordnung, das Bundes-Immissionsschutzgesetz, die Verwaltungsvorschriften zur Straßenverkehrsordnung sowie zu den Lärmschutz-Richtlinien-StV. Teils wurden zusätzlich Alternativvorschläge erarbeitet.

Kein Neuregelungsvorschlag konnte für die mehrfach betonte Forderung entwickelt werden, die Zuständigkeit für Lärmaktionsplanung und Tempo-30-Anordnung bei den Gemeinden zusammenzuführen. Eine Zusammenführung von Zuständigkeiten kann nur durch die Bundesländer erfolgen. Der Bund ist durch die Kompetenzordnung des Grundgesetzes an einer Zuständigkeitsregelung gehindert. Die Schilderung der mit der Zuständigkeitsfrage in Verbindung gebrachten Umsetzungsprobleme mag allerdings darauf hindeuten, dass die Zusammenführung der Zuständigkeiten möglicherweise die Probleme nicht (allein) lösen würde. Vielmehr scheinen viele der Akteure die gesetzlichen Vorgaben nur ungenügend umzusetzen. Jedenfalls ein Teil der geschilderten Hindernisse ist daher auch ohne Neuregelung der Zuständigkeiten von den weiteren Vorschlägen erfasst.

Die Neuregelungsvorschläge konzentrieren sich zum einen auf die Frage, wie die geltende Rechtslage zur Aufstellung und Umsetzung von Luftreinhalte- und Lärmaktionsplänen klar gestellt und damit auch durchgesetzt werden kann. Es wurde eine Reihe von Neuregelungsvorschlägen entwickelt, die im Rahmen der Aufstellung von Plänen ausreichende Inhalte und ein ausreichendes Verfahren sicherstellen sollen, um Tempo-30-Anordnungen als Maßnahmen verbindlich in Luftreinhalte- und Lärmminde-rungsplänen festzusetzen und deren Umsetzung durch die Straßenverkehrsbehörden zu sichern. Mit den Neuregelungsvorschlägen ist noch keine umfassende und einen effektiven Vollzug der Umgebungslärmrichtlinie in jeder Hinsicht berücksichtigende Regelung beabsichtigt. Die Neuregelungsvorschläge beschränken sich auf den Gegenstand des Gutachtens. Die Sicherung einer effektiven Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie bedarf einer gesonderten Betrachtung. Es sei an dieser Stelle ebenfalls darauf hingewiesen, dass die an der bestehenden Gesetzessystematik orientierten Ergänzungsvorschläge zu den §§ 47 und 47a BImSchG zu gesetzestechnisch eigentlich vermeidbaren Wiederholungen führen. Wünschenswert wäre insoweit eine Harmonisierung der (Verfahrens-)Regelungen zur Lärmminde-rungs- und Luftreinhalteplanung in einer gemeinsamen Regelung des Planungsverfahrens. Auch diese Frage lag jenseits der Fragestellung des hiesigen Gutachtenauftrags.

Die Neuregelungsvorschläge enthalten zudem eine Reihe von Vorschlägen zur Erleichterung der Umsetzung verkehrsbeschränkender Maßnahmen zum Schutz vor Lärm und Abgasen, zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung, zur Förderung des Klimaschutzes und zur Förderung des Fuß- und Radverkehrs, die unabhängig von einem Luftreinhalte- bzw. Lärmaktionsplan getroffen werden sollen. Dabei wird neben Änderungen von StVG, StVO und VwV-StVO insbesondere eine umfassende Änderung der Lärmschutz-Richtlinien-StV vorgeschlagen. Die genannten Regelwerke behindern die Umsetzung von Tempo 30 durch Anforderungen, die nicht der Rechtslage entsprechen, wie unnötige und aufwändige Mehrfachprüfungen sowie Maßstäbe, die nicht dem Stand der Lärmwirkungsforschung entsprechen.

Zu den einzelnen identifizierten Hindernissen wurden die im Folgenden für die Zusammenfassung grob umrissenen Regelungsvorschläge entwickelt:

Das Auseinanderfallen der Zuständigkeit für die Lärmaktionsplanung und für die Tempo-30-Anordnung

Ein Hindernis für die Umsetzung von Tempo 30 wurde im Auseinanderfallen der Zuständigkeit für die Lärmaktionsplanung einerseits und der Umsetzung durch Tempo-30-Anordnungen andererseits gesehen. Hintergrund sind Kommunikations- und Abstimmungsschwierigkeiten zwischen der planenden Kommune und der umsetzenden Straßenverkehrsbehörde, die regelmäßig auf Kreisebene angesiedelt ist. Ähnliche Probleme wurden auch von für die Lärmaktionsplanung zuständigen Personen aus solchen Kommunen berichtet, die zugleich Straßenverkehrsbehörden sind.

Den rechtlichen Rahmen für die Zuständigkeitsregelungen bietet der im Zuge der Föderalismusreform 2006 novellierte Art. 84 Abs. 1 Grundgesetz (GG). Danach sind bundesrechtliche Vorgaben zur Behördenzuständigkeit und zum Verwaltungsverfahren nur unter engen Voraussetzungen möglich. Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden.

Eine einheitliche Zuständigkeit der Gemeinden in diesem Bereich ist daher nur auf landesrechtlicher Grundlage möglich und vielfach auch Praxis. Allerdings werden auch aus Gemeinden, denen die Zuständigkeit für die Lärmaktionsplanung und zugleich die Zuständigkeit als Straßenverkehrsbehörde übertragen sind, Probleme berichtet. Die Schilderungen können als Hinweis darauf gewertet werden, dass das Hindernis nicht in erster Linie im Fehlen einer Zuständigkeit der planenden Kommune liegt. Möglicherweise sind die noch zu diskutierenden (fehlenden) Verfahrens- und insbesondere Beteiligungsregelungen von größerer Bedeutung.

Vor dem Hintergrund des Verbots der Aufgabenzuweisung an Gemeinden (Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG) kann hier kein bundesrechtlicher Regelungsvorschlag unterbreitet werden. Es kann lediglich den Bundesländern empfohlen werden, die Gemeinden als Straßenverkehrsbehörde jedenfalls in den für die Lärmaktionsplanung relevanten Bereichen zu bestimmen, falls sie über ausreichende Fachkenntnisse verfügen.

Das Fehlen einer Korrelation von § 45 StVO mit der Lärmaktionsplanung

Hinter Abstimmungsschwierigkeiten mit der Straßenverkehrsbehörde liegt das zentrale Hindernis eher in einem nicht rechtskonformen Vollzug des Rechts der Luftreinhalte- und Lärmaktionsplanung. Das Umsetzungskonzept der §§ 47d Abs. 6, 47 Abs. 6 BImSchG scheint bisher nur in der juristischen Fachliteratur breit erörtert zu sein. Es geht davon aus, dass Lärmaktions- wie auch Luftreinhalteplanung die zuständigen Fachbehörden zur Umsetzung von in den Plänen vorgesehenen Maßnahmen verpflichten können. Es handelt sich bei dem hier maßgeblichen Inhalt dieser Vorschriften rechtstechnisch um einen Rechtsfolgenverweis. Für straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen nach § 45 StVO, wie die Reduzierung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit innerorts von 50 auf 30 km/h, bedeutet dies, dass die Träger der Luftreinhalte- bzw. Lärmaktionsplanung das Ermessen ausüben und die Straßenverkehrsbehörden binden, sowohl hinsichtlich des sog. Entschließungsermessens, des „Ob“ eines Einschreitens, wie auch hinsichtlich des sog. Auswahl- oder Ausübungsermessens, des

„Wie“ des Einschreitens. Diese Auffassung wird auch von der obergerichtlichen Rechtsprechung vertreten und ist in der juristischen Literatur klar dominierend, auch wenn sie sich erst im letzten Jahrzehnt eindeutig durchgesetzt hat.

Vor dem Hintergrund der so umschriebenen Rechtslage kann es bei rechtmäßigem Vollzug von §§ 47d Abs. 6, 47 Abs. 6, 40 Abs. 1 BImSchG, § 45 StVO zu den vielfach bemängelten Umsetzungsdefiziten infolge einer Weigerung der Straßenverkehrsbehörden, Festsetzungen aus Lärminderungs-/Luftreinhalteplanungen umzusetzen, nicht kommen. Verweigert die Straßenverkehrsbehörde ihre Zustimmung, dürfte bei rechtmäßigem Vollzug der Planungsträger keine für einen Vollzug hinreichenden Festsetzungen getroffen haben. Trifft der Planungsträger aber eine für den Vollzug hinreichende Festsetzung, dann darf die Straßenverkehrsbehörde deren Umsetzung nicht unter Verweis auf das Straßenverkehrsrecht verweigern. Insbesondere darf sie weder auf die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur StVO noch auf die Lärmschutz-Richtlinien-StV verweisen. Beide Vorschriften lenken das Ermessen der Straßenverkehrsbehörde; ein solches Ermessen kommt der Straßenverkehrsbehörde in diesem Fall aber nicht mehr zu. Die Planungsträger sind – da nicht selbst Straßenverkehrsbehörde – nicht Adressat dieser Verwaltungsvorschriften. Da es sich lediglich um Verwaltungsvorschriften handelt, binden sie ausschließlich diejenigen Behörden, die Adressat der Verwaltungsvorschrift sind. Eine sog. Außenwirkung oder Bindungswirkung auch für Dritte entfalten Verwaltungsvorschriften nicht.

Vor dem Hintergrund der Vollzugsdefizite, die in diesem Bereich festgestellt wurden und Ausgangspunkt der Betrachtungen sind, müsste die Frage im Vordergrund stehen, wie die bestehenden Regelungen so klar gefasst werden können, dass die Verwaltungspraxis die Rechtslage, wie sie heute interpretiert wird, auch umsetzt. Damit beschäftigen sich die folgenden Ausführungen.

Fehlende Korrelation zwischen Lärminderungsplanung und den Anordnungsgründen in § 45 StVO

Als Hindernis für die Umsetzung von Tempo 30 wird gesehen, dass die Lärminderungsplanung als Grund für eine Verkehrsbeschränkung in § 45 StVO nicht aufgeführt ist.

Nach geltender Rechtslage ist die Anordnung von Tempo 30 und von anderen Verkehrsbeschränkungen zur Umsetzung von Lärminderungsplänen wie auch von Luftreinhalteplänen auf der Grundlage von § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 und Abs. 1b Nr. 5 StVO möglich, zulässig und nach § 47 Abs. 6 und § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG geboten, wenn derartige Maßnahmen in Lärminderungs- und/oder Luftreinhalteplänen festgesetzt sind. Es fehlt allerdings an einer Umsetzung von § 47 Abs. 6 und § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG in der StVO. Die Teil-Umsetzung in § 45 Abs. 1f StVO kann zu Auslegungsschwierigkeiten führen und die Umsetzung von Tempo 30 noch behindern, wenn eine Straßenverkehrsbehörde sich unsicher ist, ob § 45 Abs. 1f StVO für die Anordnung anderer Maßnahmen als der Umweltzone eine Sperrwirkung entfalten könnte.

Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, § 45 Abs. 1f StVO von einer Teil-Umsetzung des § 40 Abs. 1 BImSchG in eine vollständige und damit unmissverständliche Umsetzung von § 40 Abs. 1 Satz 1 und zugleich § 47 Abs. 6 BImSchG umzuwandeln. Die Änderung hätte geringen Umfang, würde sich vollständig in der Systematik des § 45 StVO bewegen und hätte allein klarstellende Funktion. § 45 Abs. 1f StVO kann um einen zweiten Satz ergänzt werden, in dem allgemein geregelt wird, dass die Straßenverkehrsbehörde den Kraftfahrzeugverkehr beschränkt oder verbietet, soweit Luftreinhalte- oder Lärmaktionspläne dies vorsehen.

Zustimmungs-, Einvernehmens- und Genehmigungserfordernisse

Als Hindernis werden auch Zustimmungserfordernisse empfunden, wie sie in der VwV zur StVO für Verkehrsbeschränkungen aus Lärmschutzgründen oder auch in Landesregelungen als Einvernehmenserfordernis oder Genehmigungserfordernis der Lärmaktionsplanung geregelt sind.

Die Verwaltungsvorschriften zur StVO enthalten Regelungen, nach denen die Straßenverkehrsbehörde für Geschwindigkeitsbeschränkungen zum Schutz vor Lärm und Abgasen der Zustimmung der obersten Landesbehörde oder von ihr bestimmter Stellen bedarf. Einige Landesregelungen fordern ein Einvernehmen mit den für die Umsetzung von Maßnahmen zuständigen Behörden bereits bei der Aufstellung von Lärminderungsplänen. Das Zustimmungserfordernis wird als Hindernis gesehen, da die Erfahrung gemacht wurde, dass die obersten Straßenverkehrsbehörden ihre Zustimmung auch dort verweigern, wo nach Auffassung der (unteren) Straßenverkehrsbehörde eine Geschwindigkeitsbeschränkung anzuordnen ist. Vergleichbares wird zum Einvernehmenserfordernis berichtet: Es wird beklagt, dass die Versagung oder die fehlende Erklärung des Einvernehmens nicht oder nicht nachvollziehbar begründet würden.

Die bereits zum Vorhaben TUNE ULR und auch hier vertretene Auffassung eines strikten Umsetzungsbefehls in §§ 47 Abs. 6, 47d Abs. 6 BImSchG führt dazu, dass sich das Zustimmungserfordernis aus der Verwaltungsvorschrift zur StVO nicht auswirken darf: Die Verpflichtung zur Umsetzung trifft die Straßenverkehrsbehörde ungeachtet des Zustimmungserfordernisses. Die landesrechtlichen Einvernehmenserfordernisse beziehen sich dagegen auf den Planungsprozess selbst und berühren nicht die effektive Umsetzung. An ihrer Zulässigkeit bestehen keine grundlegenden Zweifel.

Im Sinne einer Verfahrensvereinfachung wird für die Bundesebene vorgeschlagen, auf das Zustimmungserfordernis für Maßnahmen in Luftreinhalte- oder Lärminderungsplanungen zu verzichten, wenn eine Beteiligung stattgefunden hat. Dies wäre in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur StVO durch eine Änderung umzusetzen, nach der es der Zustimmung nicht bedarf, wenn und soweit die oberste Landesbehörde die Straßenverkehrsbehörde vom Erfordernis der Zustimmung befreit hat oder wenn die oberste Straßenverkehrsbehörde bei der Aufstellung von Plänen nach § 47 BImSchG (Luftreinhaltepläne, Pläne für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen) und nach § 47d BImSchG (Lärmaktionspläne) zu den Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen angehört wurde.

Die Prüfung und Änderung von landesrechtlichen Einvernehmensregelungen ist Aufgabe der Länder, unterliegt keiner hier näher zu betrachtenden bundesrechtlichen Regelung. Die Länderregelungen weisen jedoch auf ein auch im Rahmen dieses Vorhabens als Hindernis identifiziertes Problem hin: die mangelnde Regelung des Verwaltungsverfahrens der Luftreinhalte- und Lärminderungsplanung im BImSchG. Insbesondere die Einbindung der für die Umsetzung festgesetzter Maßnahmen später zuständigen Fachbehörden ist nicht geregelt. Es wird daher ein Neuregelungsvorschlag in Anlehnung an bestehende Regelungen insbesondere des BauGB unterbreitet, der eine frühzeitige Beteiligung der Träger öffentlicher Belange am Beginn des Planungsverfahrens vorsieht. In diesem Planungsstadium ist die Planung noch offen für alle Vorschläge, und diejenigen Träger öffentlicher Belange, die in einem Lärmaktionsplan eventuell festzusetzende Maßnahmen später umzusetzen haben, können sich insbesondere zu Umfang und Detaillierungsgrad bei der Prüfung dieser Maßnahmen äußern. Eine zweite Beteiligung wird nach Vorliegen eines Planentwurfs mit Begründung vorgeschlagen, um den Trägern öffentlicher Belange Gelegenheit zu geben, zu den konkret geplanten Festsetzungen Stellung zu nehmen. Um die Bedeutung der Beteiligung der für die Umsetzung von Maßnahmen zuständigen Stellen hervorzuheben, wird in diesem zweiten Schritt der Beteiligung eine stärkere Form der Beteiligung vorgeschlagen: die Herstellung des Benehmens als qualifizierter Form der Beteiligung, bei der zwar nicht eine ausdrückliche Zustimmung, aber doch eine Gelegenheit zur Stellungnahme aufgrund ausreichender Informationen gefordert ist. Der Planungsträger soll damit angehalten werden, insbesondere mit den für die Umsetzung von Maßnahmen zuständigen Stellen auch aktiv zu kommunizieren, ohne jedoch auf deren ausdrückliche Zustimmung angewiesen zu sein. Darüber hinaus werden Mitwirkungspflichten der Träger öffentlicher Belange in Anlehnung an die Regelungen in § 4 BauGB vorgeschlagen.

Die vorgeschlagenen Neuregelungen können nach Art. 84 GG von den Ländern durch eigene Regelungen ersetzt werden. Der Bund hat - unter engen Voraussetzungen - auch die Möglichkeit, Regelungen zu erlassen, von denen die Länder nicht abweichen dürfen. Die bisher vorliegenden Praxiserfahrungen lassen ein besonderes Bedürfnis nach einer bundeseinheitlichen abweichungsfesten Regelung des Verfahrens der Lärminderungs- und Luftreinhalteplanung möglich erscheinen. Jedoch stehen dem Bund mit einer gegenüber der bisher auffallend spärlichen Regelung etwas ausführlicheren Verfahrensregelung im BImSchG zunächst Regelungsmöglichkeiten zur Verfügung, die weniger weitgehend in die Länderkompetenzen eingreifen. Im Ergebnis wird aus Sicht der Verfasser empfohlen, von einer abweichungsfesten bundesrechtlichen Regelung des Verwaltungsverfahrens abzusehen und stattdessen die Entwicklung der Umsetzung von Lärminderungsplänen auf Grundlage ausreichender bundesrechtlicher Verfahrensregelungen zu bewerten. Dabei sollten die Verfahrensregelungen zunächst hinreichend konkret in Anlehnung an Formulierungen anderer Beteiligungsvorschriften, die sich bewährt haben, im BImSchG selbst formuliert werden. Kann dadurch noch kein wirksamer Vollzug von Bundesrecht gesichert werden, etwa weil Bundesländer abweichende Regelungen schaffen, die einen EU-rechtskonformen Vollzug gefährden, kann eine Konkretisierung in Verwaltungsvorschriften erfolgen und/oder eine abweichungsfeste Bundesregelung getroffen werden.

Hohes Gewicht der Belange des motorisierten Verkehrs gegenüber Lärmschutzbelangen

Von Kommunen wird die Verweigerung der Zustimmung bzw. des Einvernehmens (je nach landesrechtlicher Regelung, teils auch nicht ausdrücklich geregelter Verwaltungspraxis) seitens der Straßenverkehrsbehörden ohne hinreichende Berücksichtigung der Belange der Lärmaktionsplanung als Hindernis zur Umsetzung von Geschwindigkeitsbeschränkungen benannt. Dazu wird angeführt, die Straßenverkehrsbehörden würden regelmäßig den Belangen des motorisierten Verkehrs ein aus Sicht der Lärmaktionsplanung unangemessen hohes Gewicht beimessen bzw. unzutreffende Vermutungen zur Beeinträchtigung des motorisierten Verkehrs zugrunde legen.

Die nationalen und die unionsrechtlichen Vorschriften sind nicht geeignet, das Verfahren zur Aufstellung von Lärmaktionsplänen selbst normativ zu leiten. Es fehlt an geeigneten Verfahrensregelungen. In Anbetracht der auch in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs anerkannten Pflicht der Mitgliedstaaten zu normativer Umsetzung der Richtlinien trifft die Enthaltensamkeit des Bundesgesetzgebers bei der normativen Ausgestaltung des Prozesses der Lärminderungsplanung von Anbeginn an auf Kritik. Die Umsetzung von Richtlinien weitestgehend nach – noch dazu nicht reglementierter und nach dem Eindruck der Auswertung der bisherigen Meldungen zu Lärmaktionsplänen höchst unterschiedlicher – Verwaltungspraxis der Kommunen genügt den unionsrechtlichen Anforderungen an eine effektive Richtlinienumsetzung im nationalen Recht jedenfalls nicht.

Die weitere Ausgestaltung des Verfahrens der Luftreinhalte- und Lärminderungsplanung und deren Umsetzung ist bei diesem Befund dringend angezeigt. Die Neuregelungsvorschläge zur Verfahrensausgestaltung enthalten auch die erforderliche Klarstellung, dass eine Zustimmung oder das Einvernehmen mit der obersten Straßenverkehrsbehörde nicht erforderlich ist. Damit wird auch eine mit nicht nachvollziehbaren Erwägungen zur Flüssigkeit des Verkehrs begründete oder gar unbegründete Ablehnung vermieden.

Richtwerte der Lärmschutz-Richtlinien-Straßenverkehr

Die Lärmschutz-Richtlinien-StV mit ihren hohen Lärm-Richtwerten von 70/60 dB(A) für Wohngebiete (und höher für andere Gebiete) sowie der fehlenden Erwähnung anderer Maßstäbe für die Beurteilung von Lärm werden von den Kommunen als Hindernis für die Anordnung von Tempo 30 empfunden. Sie stellen fest, dass Straßenverkehrsbehörden ein Erreichen oder gar Überschreiten der Lärm-Richtwerte fordern, um überhaupt in eine Ermessensentscheidung einzutreten oder das Ermessen bei Nichterreichen der Richtwerte stets gegen Tempo-30-Anordnungen ausüben.

Im geltenden Recht muss unterschieden werden zwischen Tempo-30-Anordnungen, die in Lärmaktionsplänen vorgesehen sind, und solchen, die ohne einen solchen Plan beantragt werden. Für die Lärm-minderungsplanung sind die Lärmschutz-Richtlinien-StV nicht maßgeblich. Sie richten sich an die Straßenverkehrsbehörden und sind Verwaltungsvorschriften und als solche nur für diejenigen Behörden verbindlich, an die sie sich richten. An die Träger der Lärm-minderungsplanung richten sie sich nicht. Werden den Planungsträgern bei ihrer Forderung nach Umsetzung von festgesetzten Maßnahmen eines Lärmaktionsplans von der Straßenverkehrsbehörde die Werte der Lärmschutz-Richtlinien-StV entgegengehalten, handelt es sich daher um eine falsche Rechtsanwendung seitens der Straßenverkehrsbehörden. Dieser soll mit den oben angeführten Regelungsvorschlägen zur Klarstellung und Ergänzung in § 45 Abs. 1f StVO und in § 47d BImSchG begegnet werden. Daneben bietet es sich an, in den Lärmschutz-Richtlinien-StV klarzustellen, dass diese im Rahmen der Lärm-minderungsplanung allenfalls Grundlage für die Stellungnahme der Straßenverkehrsbehörde sein können. Die für die Lärm-minderungsplanung zuständige Stelle hat diese Stellungnahme in die Abwägung mit einzubeziehen, jedoch ist sie nicht an sie gebunden.

Die fehlenden Schwellenwerte für die Lärm-minderungsplanung kann der Verordnungsgeber zur Vereinheitlichung und Vereinfachung der Verwaltungspraxis nach § 47f Abs. 1 Nr. 4 BImSchG vorgeben.

Den Richtwerten der Lärmschutz-Richtlinien-StV kommt nach höchstrichterlicher Rechtsprechung eine ermessenslenkende Wirkung in der Weise zu, dass das Einschreitensermessen reduziert ist – auch bei hoher Verkehrsfunktion der Straße. Die Straßenverkehrsbehörde muss also einschreiten. Ihr Ermessen reduziert sich tendenziell auf das Auswahlermessen zwischen mehreren geeigneten Maßnahmen, sofern solche zur Verfügung stehen. Da eine Reduzierung des Einschreitensermessens jedenfalls bei gesundheitsgefährdenden Lärmbelastungen aus der Schutzpflicht des Staates gegenüber seinen Bürgerinnen und Bürgern abgeleitet wird, die Schwelle zur Gesundheitsgefährdung nach aktuellen Erkenntnissen der Lärmwirkungsforschung aber jedenfalls ab 65 dB(A) tags und 55 dB(A) nachts erreicht ist, sind die Sanierungswerte der Lärmschutz-Richtlinien-StV auch nicht mehr geeignet, als Schwelle für die Reduzierung des Einschreitensermessens zu dienen.

Es wird daher auch eine Absenkung der Richtwerte der Lärmschutz-Richtlinien-StV für erforderlich gehalten. Dabei ist nach jüngeren WHO-Veröffentlichungen wohl davon auszugehen, dass die Werte jedenfalls nicht über 65/55 dB(A) tags/nachts liegen dürfen, da jedenfalls bei Erreichen oder Überschreiten dieser Werte von Gesundheitsbeeinträchtigungen auszugehen ist und die Schutzpflicht des Staates gegenüber seinen Bürgerinnen und Bürgern verletzt wäre, würde er bei gesundheitsgefährdenden Lärmbelastungen nicht stets Handlungsbedarf normieren.

Insgesamt wird eine Überarbeitung der Lärmschutz-Richtlinien-StV 2007 empfohlen. Der Anwendungsbereich sollte auf Stellungnahmen zur Lärm-minderungsplanung erweitert werden, die Lärmrichtwerte angepasst, die Lärmberechnungsmethoden vereinheitlicht und eine Reihe zumindest missverständlicher Formulierungen angepasst werden.

Fehlende Rechtmäßigkeitsanforderungen an eine Lärmaktionsplanung

Als weiteres Hindernis wurde identifiziert: Das Fehlen von Regelungen der Rechtmäßigkeitsanforderungen an eine Lärmaktionsplanung in § 47d BImSchG, etwa fehlende Regelungen zur Beteiligung besonders der umsetzenden Behörden, fehlende Regelungen zur Bedeutung der Stellungnahmen der für die Umsetzung zuständigen Behörden (teils wird sogar ein gesetzlich nicht geregeltes Einvernehmenserfordernis behauptet) in der Lärmaktionsplanung, Kompetenz einer Umsetzungsbehörde zur Prüfung der Rechtmäßigkeit der einzelnen Maßnahmen oder gar des gesamten Lärmaktionsplans.

Regelungsbedarf wird insbesondere bei der Ablehnung von vorgeschlagenen Maßnahmen gesehen, da sich im Falle einer Ablehnung eines Maßnahmenvorschlags durch eine Fachbehörde erneuter Prüfungsbedarf ergibt. Eine sachgerechte Prüfung kann aber häufig nur erfolgen, wenn die Fachbehörde die wesentlichen Erwägungen für ihre Ablehnung mitteilt. Es wird daher vorgeschlagen, an die soeben

angeführte Neuregelung in § 47d Abs. 3b BImSchG den Satz anzufügen: „Bei Ablehnung einer Maßnahme des Planentwurfs durch die für ihre Umsetzung zuständige Behörde sind die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe mitzuteilen und Alternativen unter Berücksichtigung der Ziele der Planung vorzuschlagen.“

Ermessen der Straßenverkehrsbehörde

Als Hindernis für die Umsetzung von Tempo 30 wird das Fehlen einer Regelung angesehen, ob der Straßenverkehrsbehörde bei Umsetzung einer in einem Lärmaktionsplan festgesetzten Tempo-30-Anordnung noch ein Ermessen zusteht. Der Träger des Lärmaktionsplans geht davon aus, dass die von ihm festgesetzte Tempo-30-Anordnung umgesetzt werden muss. Die Straßenverkehrsbehörden gehen in der Praxis regelmäßig davon aus, dass sie das in § 45 StVO eingeräumte Ermessen nach den für sie geltenden Verwaltungsvorschriften auszuüben haben, die von den Maßstäben, die bei der Lärmminierungsplanung angesetzt werden, erheblich abweichen. Im Ergebnis unterbleiben dann wegen der unterschiedlichen Maßstäbe Tempo-30-Anordnungen.

Nach der Rechtsauffassung, die sich in den letzten etwa zehn Jahren deutlich herausgebildet hat, enthalten die §§ 40 Abs. 1, 47 Abs. 6 und 47d Abs. 6 BImSchG insoweit hinreichend deutliche Regelungen. Nach der inzwischen in der juristischen Literatur wohl weitgehend einheitlich vertretenen Auffassung handelt es sich bei den Regelungen der §§ 40 Abs. 1, 47 Abs. 6, 47d Abs. 6 BImSchG um Rechtsfolgenverweise. Folge dieser Rechtsauffassung ist, dass der Träger der Luftreinhalte- und Lärmminierungsplanung die fachrechtlichen Voraussetzungen abschließend prüft und die Festsetzung trifft. Die umsetzende Behörde hat diese Festsetzung dann ohne Ausübung eigenen Ermessens umzusetzen.

Um der Rechtslage nach inzwischen weitgehend einheitlicher Interpretation auch in der Praxis zum Durchbruch zu verhelfen, ist zum einen die oben vorgeschlagene Klarstellung in § 45 Abs. 1f StVO nötig. Zum anderen dient die ebenfalls bereits angeführte klare bundesrechtliche Regelung zur Beteiligung der umsetzenden Behörden der einheitlichen und hinreichend klaren Einbindung der Straßenverkehrsbehörde in das Planaufstellungsverfahren.

Erforderlichkeit einer besonderen Gefahrenlage

Als Hindernis für die Umsetzung von Tempo 30 wird eine aus Sicht der Kommunen zu hohe Gewichtung der Belange des fließenden Kfz-Verkehrs angegeben. Zum einen wird zur Begründung von den Straßenverkehrsbehörden die Erforderlichkeit einer besonderen Gefahrenlage nach § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO herangezogen. Daneben wird aber auch auf Formulierungen der Lärmschutz-Richtlinien-StV verwiesen. Es wird dabei häufig angenommen, dass die Belange des fließenden Kfz-Verkehrs gegen eine Reduzierung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit streiten, ohne dies näher zu konkretisieren.

Was Belange des fließenden Verkehrs sind, ist im Gesetz nicht näher definiert. § 45 Abs. 9 StVO formuliert insbesondere für Verkehrsbeschränkungen aus Lärmschutzgründen keine besonders hohen Anforderungen. Liegen unzumutbare Belastungen jenseits des als ortsüblich Hinzunehmenden vor, so ist damit auch die von § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO vorausgesetzte Gefahrenlage gegeben. Gleiches gilt, wenn der Gefahrenbegriff in einem Luftreinhalte- oder Lärmminierungsplan näher bestimmt wurde. Die Straßenverkehrsbehörde kann sich mithin über die Prüfung der konkretisierten Anforderungen an Verkehrsbeschränkungen hinaus nicht auf § 45 Abs. 9 StVO stützen, um ein restriktives Vorgehen also ein Absehen von der Anordnung von Tempo 30 zu rechtfertigen. § 45 Abs. 9 StVO wurde zur Verminderung des sogenannten Schilderwaldes eingeführt. Zum Erreichen dieses Ziels ist die Regelung nicht (mehr) erforderlich, wird in der Praxis im hier vorliegenden Zusammenhang eher zur Begründung zusätzlicher Beschilderungen (vgl. die Ausführungen zur Vermeidung von „Flickenteppichen“ von Tempo-30-Anordnungen) herangezogen.

Im Ergebnis der Prüfung wird vorgeschlagen, § 45 Abs. 9 StVO zu streichen, jedenfalls aber, verkehrliche Anordnungen aus Immissionsschutzgründen von den weitergehenden Anforderungen ausdrücklich auszunehmen. In den Lärmschutz-Richtlinien-StV sollten missverständliche Formulierungen gestrichen werden.

Tempo-30-Flickenteppiche

Im Rahmen des Workshops wurde deutlich, dass insbesondere von Seiten der Kommunen das Entstehen von „Flickenteppichen“ von Tempo-30-Anordnungen als Problem gesehen wird. Solche „Flickenteppiche“ können beispielsweise dort entstehen, wo aufgrund von Lücken in der anliegenden Wohnbebauung kurze Abschnitte von Tempo 50 zwischen Tempo-30-Strecken verbleiben. Das geltende Recht begünstigt jedenfalls bei einer engen räumlichen Interpretation der Anordnungsvoraussetzungen des § 45 StVO das Entstehen solcher „Flickenteppiche“.

Die effektivste Neuregelungsmöglichkeit bestünde in einer Streichung des § 45 Abs. 9 StVO. Alternativ käme eine Ausnahme jedenfalls für den innerörtlichen Verkehr in Betracht. Ist dies nicht durchsetzbar, wird eine Klarstellung in der Verwaltungsvorschrift zu § 41 StVO zu Zeichen 274 (Tempo 30) dahingehend vorgeschlagen, dass bei in kurzen Abständen aufeinander folgenden Tempo-30-Anordnungen auch für die Straßenabschnitte dazwischen Tempo 30 angeordnet werden kann.

Geschwindigkeitsbeschränkungen zum Klimaschutz

Im Rahmen des Workshops wurde von kommunaler Seite kritisiert, dass es im Rahmen kommunaler Klimaschutzkonzepte mangels gesonderter Rechtsgrundlage nicht möglich sei, Geschwindigkeitsbeschränkungen zum Klimaschutz vorzusehen. Im Ergebnis der Überlegungen wird vorgeschlagen, in Anlehnung an die Formulierung des § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB durch die Klimaschutz-Novelle 2011 des BauGB, § 45 Abs. 1 StVO um eine Ermächtigungsgrundlage für verkehrliche Anordnungen „zur Unterstützung kommunaler Maßnahmen zur Förderung des Klimaschutzes“ zu ergänzen.

Stärkung des Anordnungsgrunds der Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung

§ 45 Abs. 1b Nr. 5 StVO sieht Verkehrsbeschränkungen u.a. vor „zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen oder zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung“. Im Workshop wurde vorgebracht, diese Grundlage für die Anordnung u.a. von Tempo 30 sei in den Kommunen nicht hinreichend bekannt und von ihr werde nicht ausreichend Gebrauch gemacht. Die starke räumliche Einengung von § 45 Abs. 1b Nr. 5 StVO auf Fußgängerbereiche und verkehrsberuhigte Bereiche trägt dem Bedarf von Gemeinden, über kommunale Verkehrskonzepte von ihrer Planungshoheit Gebrauch zu machen nicht hinreichend Rechnung. Eine in solchen Konzepten vorgesehene Steuerung mittels verkehrsrechtlicher Anordnungen muss von der Straßenverkehrsbehörde auch eingefordert werden können. Es wird vorgeschlagen, eine eigene Anordnungsgrundlage für die allgemeine und räumlich nicht beschränkte Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung zu schaffen durch Ergänzung von § 45 Abs. 1 StVO.

Stärkere Berücksichtigung der Belange des Fuß- und Radverkehrs (Sicherheitsvorsorge, Barrierefreiheit)

Die Förderung des Fuß- und Radverkehrs ist für viele Kommunen ein wichtiges Ziel sowohl im Rahmen kommunaler Verkehrs-, Umwelt- und Klimaschutzpolitik als auch im Zusammenhang mit kommunalen Städtebau- und Wirtschaftskonzepten (Stadt der kurzen Wege, Förderung zentraler Versorgungsbereiche etc.). Insoweit fehlt es in den Augen vieler Kommunen an Möglichkeiten, bei beengten Verkehrssituationen (kein ausreichender Platz für eine Parallelführung aller Verkehrsarten) oder auf von Fuß- und Radverkehr besonders stark frequentierten Strecken Tempo 30 anzuordnen.

In den beschriebenen Situationen bietet nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts § 45 Abs. 1 Satz 1, Abs. 9 StVO eine hinreichende Anordnungsgrundlage, denn die typischen Situationen zeichnen sich gerade dadurch aus, dass durch nicht ausreichend zur Verfügung stehenden Platz für die einzelnen Verkehrsarten eine auf den örtlichen Verhältnissen beruhende konkrete Gefahr besteht, die

das allgemeine Risiko übersteigt. Das deckt sich mit den Anordnungsvoraussetzungen nach § 45 Abs. 9 StVO.

Dennoch scheint in der Praxis Klarstellungsbedarf zu bestehen. Als effektivste Neuregelungsmöglichkeit erscheint auch in diesem Zusammenhang die Streichung von § 45 Abs. 9 StVO. Diese Streichung würde eine Abwägung „auf Augenhöhe“ zwischen Belangen des (motorisierten) fließenden Verkehrs und anderen Verkehrsformen ermöglichen. Zumindest aber sollte § 45 Abs. 9 StVO, wie es auch die Ad-hoc-Arbeitsgruppe „Verbesserung des Miteinanders von Mensch und Verkehr“ der Verkehrsministerkonferenz in ihrem Beschlussvorschlag erwägt, um einen Passus ergänzt werden, der Beschränkungen des fließenden Kfz-Verkehrs zur Förderung des Fuß- und Radverkehrs ausdrücklich zulässt. Es bietet sich zudem an, die Verwaltungsvorschrift zu § 45 Abs. 9 StVO dahin zu ergänzen, dass im Hinblick auf die Anordnung von Tempo 30 klargestellt wird, dass dies bereits beim Vorliegen einer auf besonderen örtlichen Verhältnissen beruhenden konkreten Gefahr für Verkehrsteilnehmende möglich ist.

Einige der zu den vorstehend benannten Hindernissen entwickelten Neuregelungsvorschläge können aus juristischer Sicht nicht abschließend formuliert werden:

- ▶ Die Empfehlung, Auslöse- und Schwellenwerte als Kriterien für die Festlegung von Maßnahmen in Lärmaktionsplänen festzusetzen, bedarf der politischen Setzung von geeigneten Werten auf Grundlage von Bewertungen aus Sicht der Lärmwirkungsforschung. Aus juristischer Sicht haben sich hier keine Werte herausgebildet, die rechtlich zwingend festzusetzen wären.
- ▶ Der Vorschlag zur Erleichterung der Anordnung von Tempo 30 auch über längere Straßenabschnitte, auf denen nicht durchgängig die Voraussetzungen etwa aus Lärmschutzsicht gegeben sind, sollte zweckmäßigerweise Streckenlängen als Orientierungswerte enthalten, die aus verkehrstechnischer Sicht unter Berücksichtigung von Immissionsschutzaspekten ermittelt werden sollten.
- ▶ Die empfohlene umfassende Anpassung der Lärmschutz-Richtlinien-StV bedarf einer Reihe politischer Entscheidungen auf Grundlage der Bewertung der Erkenntnisse der Lärmwirkungsforschung und einer Verständigung auf einheitliche Berechnungsmethoden, bei der die europarechtlichen Vorgaben zu berücksichtigen sind. Angesichts der im Gutachten näher dargelegten strikten Vorgabe, nach der Luftreinhalte- und Lärminderungspläne von den für die Umsetzung zuständigen Behörden (ohne eigenes Ermessen) umzusetzen sind, dürfte bereits eine Klarstellung, dass die Lärmschutz-Richtlinien-StV bei planabhängigen Maßnahmen nicht mehr im Rahmen der Umsetzung zu berücksichtigen sind, eine erhebliche Erleichterung der Umsetzung bewirken.

Das Gutachten verdeutlicht einmal mehr grundlegende Defizite bei der Regelung von Luftreinhalte- und Lärminderungsplanung im deutschen Recht. Es fehlt an materiellen Vorgaben wie an Verfahrensregelungen, die für die effektive Umsetzung von Luftreinhalte- und Lärminderungsplanung erforderlich erscheinen. Eine umfassende Revision der Umsetzung der EU-rechtlichen Vorgaben und der Regelungen im BImSchG ist nicht Gegenstand dieses Gutachtens. Ihre Notwendigkeit hat sich jedoch durch die Prüfungen in diesem Rahmen bestätigt. Vorgeschlagen werden hier entsprechend dem Gegenstand des Gutachtens ausschließlich Teilregelungen, die die Regelungsdefizite mindern, jedoch nicht vollständig beseitigen können.

Die praktischen Erfahrungen sowie die Recherchen und Diskussionen im Projektverlauf zeigen, dass die Kommunen nicht nur mit den oben beschriebenen Hinweisen zu geänderten rechtlichen Rahmenbedingungen unterstützt werden sollten. Vielmehr besteht zusätzlich der Bedarf an einer praxistauglichen Arbeitshilfe, welche die rechtlichen Rahmenbedingungen, den Stand der Technik und vor allem die Wirkungen von Tempo 30 für diejenigen Aspekte anschaulich aufbereitet, die häufig Unsicherheiten verursachen. Dies betrifft vor allem folgende Punkte:

- ▶ Welche Mindestanforderungen muss ein Lärmaktionsplan erfüllen? Wie erfolgt eine hinreichend bestimmte Maßnahmenfestsetzung, die von der Straßenverkehrsbehörde ohne Ermessensspielraum umzusetzen ist?
- ▶ Welche realen Auswirkungen hat Tempo 30 an Hauptverkehrsstraßen? Wann können unerwünschte Verlagerungseffekte eintreten? Wie hoch sind die Reisezeitverluste? Wird die Leistungsfähigkeit von lichtsignalisierten Knotenpunkten durch Tempo 30 eingeschränkt? Sind weiterhin „grüne Wellen“ möglich? Welche Begleitmaßnahmen können sinnvoll sein usw.? Was leistet Tempo 30 für den Umweltschutz und die städtebauliche Entwicklung?
- ▶ Wie können die abzuwägenden Aspekte genauer definiert werden? Welche Bewertungskriterien können beispielsweise für die „Leichtigkeit des Verkehrs“ verwendet werden? Bezieht sich die Leichtigkeit des Verkehrs nur auf den Kfz-Verkehr?

Die Arbeitshilfe sollte mit anschaulichen Beispielen untersetzt und fachlich so aufbereitet werden, dass die Kommunen sie als zitierfähige Quelle verwenden können.

Summary

The aim of the report "Noise and climate protection by "Tempo 30" (speed limit 30 km/h): strengthening the decision-making powers of local authorities" is to develop recommendations for appropriate changes in laws, regulations, administrative rules, decrees and regulations to eliminate obstacles faced by municipalities in enforcing Tempo 30 currently. For this, technical and legal obstacles determined in the research project "TUNE ULR -Technical scientific support for the revision of the EU Environmental Noise Directive" were to be evaluated and further obstacles were to be identified in a workshop. The obstacles were to investigate to determine whether they are to be eliminated by changes in laws, regulations, administrative rules, decrees or directives. Corresponding change recommendations are developed in this opinion.

The project consists of three work packages. Their objects are the evaluation of the research project TUNE ULR and the implementation of the workshops (Work Package 1), the development of amendments (Work Package 2) and the presentation of the results (Work Package 3).

Using the TUNE ULR research report and the workshop in autumn 2015 it could be identified, where representatives of the local authorities, but also the road authorities and highest state authorities see obstacles to the implementation of Tempo 30 on major roads for reasons of noise abatement and climate protection as well as from other reasons.

The legal dispute with the identified obstacles led to proposals for new regulations in the Road Traffic Act (Straßenverkehrsgesetz, StVG), the traffic regulations (Straßenverkehrsordnung, StVO), the Federal Pollution Control Act (Bundes-Immissionsschutzgesetz, BImSchG), the administrative rules for the traffic regulations (Verwaltungsvorschriften zur StVO, VwV StVO) and the Noise Abatement Policy State Treaty (Lärmschutz-Richtlinien-StV). For some proposals alternatives were additionally elaborated.

No revision proposal was developed for the multiple stressed demand to bring together responsibility for noise action planning and Tempo 30 arrangement in municipalities. A merging of powers can be implemented only by the states. The federal government is hindered by the competence under the Basic Law to a jurisdictional regime. However, the discussion may indicate that the merging of powers would not be able to solve the problems. Rather, many of the actors seem to implement the legal requirements only insufficiently. Some of the following proposals will however help to diminish the obstacles.

The revision proposals focused firstly on the question of how current legislation for establishment and implementation of Clean Air and noise action plans can be clarified and thus enforced. A series of proposals are developed to establish sufficient content and to ensure an adequate procedure to assess Tempo 30 arrangements as obligatory measures in clean air and noise abatement plans and to ensure their implementation by the road traffic authorities. With the proposals still there is no comprehensive and effective implementation of the Environmental Noise Directive in all respects intended. The proposals confined to the subject matter of the opinion. Securing an effective implementation of the Environmental Noise Directive requires a separate consideration. It should at this point also be mentioned that the orientation along the existing §§ 47 and 47a BImSchG leads to unnecessary repetitions. A harmonization of (procedural) rules on noise reduction and air pollution control planning is desirable. This question was beyond the question of this opinion.

The new regulation proposals also contain a number of proposals to ease implementing traffic-limiting measures for protection against noise and air pollution, to support an sustainable urban development, to promote climate protection and the promotion of walking and cycling regardless of their determination in Clean Air and noise action plan. Besides new regulations in the Road Traffic Act, Road Traffic Regulation and traffic administrative directive a major change in the Noise Abatement Policy State

Treaty is proposed. The rules referred to impede the implementation of Tempo 30 by requirements that do not meet the legal situation and costly duplication of assessment and standards that do not reflect the state of the noise research.

For each identified obstacles, hereinafter roughly outlined for the summary, regulatory proposals were developed:

The falling apart of the responsibility for the noise action plan and for implementing Tempo 30

One obstacle to the implementation of Tempo 30 was seen in the falling apart of the responsibility for the noise action plan on the one hand and the implementation of Tempo 30 arrangements on the other. Background are communication and coordination difficulties between the planning community and the organizing road traffic authorities, which is regularly located at the county level. Similar problems were reported from the people responsible for noise abatement planning people in such communities, that are also road authorities.

The legal framework for jurisdiction rules is Art. 84 para. 1 Basic Law (GG). Thereafter federal rules for the competence of local public authorities are not possible, federal rules for the competence of state public authorities and for administrative procedures are only possible under tight requirements.

A unified competence of the municipalities is therefore only possible according to state law and is implemented in many towns. However, also from towns having the responsibility for noise abatement plan and at the same time the responsibility as a road authority, similar problems were reported. The reports can be taken as an indication that the obstacle is not to be seen primarily in the lack of jurisdiction of the planning community. Possibly the (missing) process and in particular participation Regulations still to be discussed are of greater importance.

Therefore a proposal for a new federal rule cannot be suggested. It can only be recommended to the states to determine the municipalities as road traffic authorities at least for the implementation of noise action plans.

The lack of correlation of § 45 Road Traffic Regulation with the Noise Action Plan

Behind coordination problems with the Road Traffic Authority, the main obstacle is more to be seen in a non-legally compliant implementation of the right of clean air and noise action plan. The implementation concept of §§ 47d para. 6, 47 para. 6 BImSchG seems so far to be discussed widely only in the legal literature. It assumes that a noise action plan as well as a clean air plan may require the relevant authorities to implement measures provided for in the plans. The relevant content of these rules is to be interpreted as a legal consequence reference. For traffic law measures according to § 45 StVO, such as reducing the speed limit in urban areas from 50 to 30 km/h, this means that the administrative discretion is left to the local authorities in the clean air and noise action planning and is binding for the road traffic authorities, both in terms of the so-called "Entschließungsermessens", the "if" of intervention, as well as regards the so called. "Auswahlermessens", the "how" of intervention. This view is supported by the higher court jurisdiction and is clearly dominant in the legal literature, even if it has clearly prevailed only in the last decade.

Against the backdrop of so circumscribed legal situation the criticized deficits in lawful enforcement of §§ 47d para. 6, 47 para. 6, 40 para. 1 BImSchG, § 45 StVO could not occur, if the road authorities were respecting the clean air and noise action plans. If a clean air plan or a noise action plan meets the legal requirements, the road traffic authority has to implement the measures determined in the plan. In particular, the road traffic authority may neither refer to the General Administrative Regulation to road traffic regulations nor on the Noise Abatement Policy State Treaty. Both regulations steer the discretion of the Road Traffic Authority who does not have such a discretion while implementing clean air plans and noise action plans. The planning authorities are – being no road traffic authority – not an addressee of this administrative action. Since they are only administrative regulations, they bind only the

addressee, not all public authorities. Administrative regulations do not bind others than the public authorities concerned.

In view of the implementation problems that have been determined in this area, the question has to be, how the existing statutory framework has to be reformed to guarantee effective implementation of the existing laws. This is what the following considerations deal with.

Missing correlation between noise action planning and the reasons for traffic restrictions in § 45 StVO

It was discussed as an obstacle to the implementation of Tempo 30 that the noise action planning is not listed as a reason for traffic restrictions in § 45 StVO.

Under current law speed reductions and other traffic-restrictions to implement noise action plans as well as clean air plans on the basis of § 45 para. 2 no. 3 and para. 1b No. 5 StVO are possible, admissible and according to § 47 para. 6 and § 40 para. 1 sentence 1 BImSchG are to be taken when such measures in noise action and / or clean air plans are set. However, there is a lack of implementation of § 47 para. 6 and § 40 para. 1 sentence 1 BImSchG in the StVO. The partial implementation in § 45 para. 1f StVO can lead to difficulties of interpretation and thereby impede speed reductions.

Against this background, it is natural to implement not only part of the clean air planning process, but clean air planning and noise action planning as a whole in § 45 para. 1f StVO.

Consenting and approval requirements

As an obstacle also approval requirements are perceived as they are regulated for traffic restrictions for noise abatement reasons or in some state law for noise action plans as a whole.

The administrative rules for the traffic regulations (Verwaltungsvorschriften zur StVO, VwV StVO) include provisions under which road traffic authority need the approval of the supreme state authority for speed limits to protect against noise and pollution. Some state regulations call for an agreement with the authorities responsible for the implementation of measures already in drawing up noise action plans. The approval requirement is seen as an obstacle, as it has been experienced that the top road authorities refuse to agree even where (bottom) road authority considers that a speed limit is to be arranged. Comparable reports are given for consent requirements: It is complained that the refusal of the agreement is often not or ill-founded.

The opinion already taken in the project TUNE ULR and also in this project considers a strict implementation instruction in §§ 47 para 6, 47d paragraph 6 BImSchG. Because of the need to strictly implement noise action plans, the supreme state authority has to give its consent, if a speed limit is set in a noise action plan. Approval requirements according to state law on the other hand refer to the planning process and do not endanger the effective implementation.

In terms of process simplification it is proposed for the federal level to waive the consent requirement for measures set in clean air or noise action plans when participation took place. This would be implemented in the administrative rules for the traffic regulations (Verwaltungsvorschriften zur StVO, VwV StVO) through an amendment, after it the consent not be required if and to the extent the supreme state authority has freed the Road Traffic Authority from the requirement of consent or if the Road Traffic Authority was heard on the measures to protect the population from noise and exhaust in setting up clean air or noise action plans.

Check and change of state law is the responsibility of the states, is not subject to further consideration here under federal statutory scheme. However, state regulations indicate a problem in this project identified as an obstacle to speed reduction: the lack of regulation of the administrative procedure of the Clean Air and noise action plan in BImSchG. In particular, the integration of the authorities responsible for implementing fixed set measures once a plan is enacted is not regulated. Therefore, a new regulation proposal on the basis of existing rules in particular of the Building Law Code is submitted,

which provides an early participation of public bodies at the beginning of the planning process. In this planning stage, planning is still open to any suggestions, and those public authorities who have to implement the measures set in a noise action plan can manifest themselves in particular on the scope and level of detail in the examination of these measures. A second participation is suggested after presenting a draft plan with reasons to give public authorities the opportunity to comment on the specifically planned measures. To emphasize the importance of the participation of the authorities responsible for the implementation of measures, in this second step a stronger form of participation is proposed: the manufacture of consent as a qualified form of the participation which is, although not an explicit agreement, but an opportunity to comment on the basis of sufficient information. The planning authority should therefore be pushed to actively communicate with the authorities concerned, in particular those responsible for the implementation of measures, without being dependent on their consent. In addition, cooperation obligations of public authorities in accordance with the provisions in § 4 BauGB are proposed.

The proposed new regulations may be replaced by the states through their own new regulations under Art. 84 GG. The federal government has – under strict conditions – also the possibility of issuing rules, of which the states must not deviate. Up to now the practical experience might fulfill the strict conditions and might justify a particular need for strictly binding federal rules of the process of noise reduction and clean air planning. However, the federal government has the possibility to substantiate the federal rules of the process of noise reduction and clean air planning and thereby to intervene less in the state competences. As a result, from the perspective of the authors it is recommended to refrain from a strictly binding federal law regulating and instead to evaluate the development of the implementation of noise reduction plans based on adequate federal law procedural rules. The procedural rules should be sufficiently concrete based on formulations of other participation requirements that have been proven of value. Can thus still no effective enforcement of federal law be secured, maybe because some states create different rules and endanger an EU legally compliant implementation, a concretization in the administrative rules for the traffic regulations (Verwaltungsvorschriften zur StVO, VwV StVO) can take place and/or a deviation solid federal regulations are met.

Heavy weight of the concerns of motorized traffic towards noise abatement needs

From local authorities the denial of permission or of agreement (depending on state legislation, partly not expressly regulated administrative practices) by the road authorities without adequate consideration of the interests of the noise action plan is named as an obstacle for the implementation of speed reductions. It is argued that the road traffic authorities would regularly give the needs of motorized traffic an unreasonable high weight or abide by inaccurate assumptions for impairment of motorized traffic.

The national and Union legislation are not appropriate to guide the procedure for drawing up noise action plans. There is a lack of appropriate procedural rules. Given the obligation on Member States to implement the EU-directives into national law recognized also in the European Court jurisdiction the abstinence of the Federal legislature for the clean air and noise action planning process meets criticism. The transposition of EU-directives largely after a not regulated and diverting practice of local authorities is not sufficient for the effective implementation.

The further development of the planning process of the clean air and noise action plans and their implementation is urgently needed at this finding. The proposals for process design include the necessary clarification that a consent or the agreement with the highest road traffic authority is not required. A rejection of consent with incomprehensible considerations for traffic flow or even unfounded rejection is avoided.

Noise standard values of the Noise Abatement Policy State Treaty (Lärmschutz-Richtlinien-StV)

The Noise Abatement Policy State Treaty (Lärmschutz-Richtlinien-StV) with its high noise-standard values of 70/60 dB (A) for residential areas (and higher for other areas) and the lack of mention of other standards for the assessment of noise were seen by the local authorities as an obstacle to the implementation of Tempo 30. They note that road traffic authorities require a reaching or even exceeding the noise guideline values to enter at all in a discretionary or always exercise this discretion against implementing Tempo 30.

Under current legislation it must be distinguished between Tempo 30 provided in noise action plans, and those that are applied without such a plan. For noise reduction planning the Noise Abatement Policy State Treaty are not applicable. They are addressed to road authorities and are administrative rules and as such, bind only the authorities, to whom they are addressed. They do not address the noise action planning authorities. If the road traffic authorities hold the high values of the noise abatement policy state treaty against planning authorities in their demand for implementation of fixed measures of a noise action plan, it therefore is an incorrect application of the law by the road traffic authorities. This should be addressed by the aforementioned regulatory proposals. Besides it is advisable to clarify in the Noise Abatement Policy State Treaty, that they can be at best basis for the opinion of the road traffic authority in the context of noise action plan. The authority responsible for noise abatement planning shall include this opinion in the consideration, but it is not bound by them.

The lack of thresholds for noise reduction planning, the ruling body should pretend under § 47f para. 1 no. 4 BImSchG to unify and simplify the administrative practice.

The benchmarks of the Noise Abatement Policy State Treaty are – after the jurisdiction – to be seen as noise values that restrict the discretion of the road traffic authority to an obligation to act - even at high traffic function of the road. The Road Traffic Authority must intervene so. It's discretion is reduced to select measure between several appropriate measures, where these are available. Since a reduction in the discretion (Einschreitensermessen) is derived with harmful noise levels from the duty of the state to protect its citizens against health risks and since after current noise research findings from 65 dB (A) at daytime and 55 dB (A) at night noise is to be seen as a health risk, the even higher values of the Noise Abatement Policy State Treaty are not even appropriate as a threshold for the reduction of the discretion.

It is therefore also held a lowering of the standard values of the Noise Abatement Policy StV necessary. It is to assume after recent WHO publications that the values in any case cannot be more than 65/55 dB (A) day / may be at night as health risks might occur and the duty of the state to protect its citizens would be violated, wouldn't the state be obligated to take action against the noise level.

Overall, a revision of the Noise Abatement Policy State Treaty of 2007 is recommended. The scope should be extended to opinions on the noise reduction planning, the noise guideline values should be adjusted, the noise calculation methods should be unified and a range of at least misleading formulations should be adjusted.

Missing legal requirements for Noise Action Plan

Another obstacle has been identified: the lack of legal requirements of a noise action plan in § 47d BImSchG, for example missing regulations for participation particularly of the implementing authorities, lack of regulations on the importance of the opinions of the authorities responsible for implementing measures, lack of regulations on the competence of implementation authority to check the legality of the individual measures, or even of the entire noise action plan.

Need for regulation is especially seen in the cases of rejection of the proposed measures, since it is apparent that in the case of a rejection of a policy proposal by a technical authority the reconsideration is necessary. Proper reconsideration can however often only be made if the technical authority notifies

the essential considerations for their rejection. It is therefore proposed to the just quoted new regulation in § 47d para. 3b BImSchG to add the phrase. "In rejecting a measure of the draft plan by the authority responsible for its implementation the essential factual and legal reasons must be communicated, and alternatives considering the objectives of planning are to be suggested."

Discretion of the Road Safety Authority

As an obstacle to the implementation of Tempo 30, the absence of a regulation is seen, whether the road traffic authority for implementation of a noise action plan firmly-set Tempo 30 is still entitled to a discretion. The local noise action planning authority assumes that a fixed Tempo 30 has to be implemented by the road traffic authority. The road traffic authorities in practice regularly assume that they have to exercise the discretion granted by § 45 StVO under the legislation which differs from the standards that are recognized in the noise reduction planning, considerably. As a result, Tempo 30 set in a noise action plan is often not implemented.

According to the legal opinion that has clearly prevailed in the last ten years, the §§ 40 para. 1, 47 para. 6 and 47d para. BImSchG contain sufficiently clear rules. Consequence of this legal opinion is that the local authorities responsible for the clean air and noise action planning reviews all technical requirements and sets the measures. The implementing authority has to translate this determination without exercising their own discretion.

To enforce the law the above clarification proposed in § 45 para. 1f StVO is hold necessary. Additionally the proposals for new regulations of the participation are hold necessary.

Need for a special risk situation

As an obstacle to the implementation of Tempo 30 from the perspective of communities a too high weighting of the interests of the flowing motor traffic is seen. Road traffic authorities refer to the need for a special risk situation in § 45 para. 9 sentence 2 StVO. They also refer to the Noise Abatement Policy State Treaty (Lärmschutz-Richtlinien-StV). It is often assumed, that the interests of the flowing motorised traffic stand against speed limits, without substantiating that.

The existing law does not define, what are issues of moving traffic. § 45 para. 9 StVO formulated no particularly high requirements in particular for traffic restrictions for noise abatement reasons. If there are unreasonable noise charges beyond what is common to be accepted, there is a dangerous situation. The same applies if the danger term was further defined in a clean air or noise action plan. The road traffic authority may thus not argue with § 45 para. 9 StVO to justify a restrictive approach waiver of arrangement of Tempo 30.

As a result, is proposed to delete § 45 StVO Abs. 9, but in any case, to exclude speed limits for noise reduction from further requirements. Missleading formulations in the Noise Abatement Policy State Treaty (Lärmschutz-Richtlinien-StV) should be deleted.

Tempo 30 rag rugs

During the workshop it became clear that especially from the municipalities the emergence of "a patchwork" of Tempo 30 arrangements is seen as a problem. Such "rag rugs" can arise, for example where remain short sections of Tempo 50 between Tempo 30 sections due to gaps in the adjacent residential development. Current law favors – if a narrow interpretation is taken of the assembly requirements of § 45 StVO – the emergence of such "rag rugs".

The most effective new regulation could be achieved through a deletion of § 45 para. 9 StVO. Alternatively, an exception for traffic in residential areas should be considered. If this could not be enforced, the traffic regulations (Verwaltungsvorschriften zur StVO, VwV StVO) should be modified to allow Tempo 30 where there are only short sections of Tempo 50 between Tempo 30 sections.

Speed limits to support climate protection

In the workshop it has been criticized by the municipal side, that it was – because of the absence of a separate legal basis – not possible in the context of municipal climate protection concepts to provide speed limits to protect the climate. As a result of the considerations it is proposed, based on the wording of § 1 para. 5 sentence 2 BauGB to complement § 45 para. 1 StVO to allow for traffic arrangements "to help local measure-taking to promote climate protection supplement".

Strengthening the support of structured urban-planning development as a reason for Tempo 30

§ 45 para. 1b no. 5 StVO provides traffic restrictions, among others "to protect the population against noise and exhaust gases or for supporting structured urban development". In the workshop it was also claimed that such a basis for the arrangement of Tempo 30 is not sufficiently known in the municipalities and from it is not made sufficient use. The strong spatial confinement of § 45 para. 1b no. 5 StVO on pedestrian areas and traffic zones does not take into account the needs of municipalities in connection with local planning concepts (especially traffic plans). There must be a possibility to demand – and even sue for – a speed limit set in such concepts. It is proposed to create a separate legal basis to support a structured urban development through amendment of § 45 Section 1 StVO.

Stronger consideration of the needs of walking and cycling (safety precaution, accessibility)

The promotion of walking and cycling is an important goal for many communities under municipal transport, environmental and climate policy and in connection with municipal urban planning and management concepts (city of short distances, supporting key service areas etc.). In that regard, in the eyes of many municipalities there is a lack of opportunities to realize Tempo 30 on roads in tight traffic situations (not enough space for a parallel guide in all traffic types) or on roads used extensively by pedestrians and cyclists.

For the situations described § 45 para. 1 sentence 1, para. 9 StVO provides adequate arrangement basis according to the jurisdiction of the Federal Administrative Court because the typical situations are distinguished precisely by the fact that no sufficient space is available for the various traffic types and therefore a special local risk exceeding the general risk can be found. This coincides with the requirements of § 45 para. 9 StVO.

Nevertheless, there seems to be in practice need for clarification. Most effective proposal is again the deletion of § 45 para. 9 StVO. This deletion would allow for consideration as "equals" between issues of (motorized) traffic flow and other forms of transport. At the very least should § 45 para. 9 StVO be supplemented by a passage which allows restrictions to flowing motorised traffic for the promotion of walking and cycling. It should also be clarified in the traffic regulations (Verwaltungsvorschriften zur StVO, VwV StVO) that speed limits, especially Tempo 30, are permissible, when there is a risk based on special local conditions.

Some of new regulations proposals developed on obstacles named above cannot be formulated finally from a legal perspective:

- ▶ The recommendation to fix noise values as criteria for establishing measures in noise action plans, requires the political settlement of suitable values based on reviews from the perspective of noise research. From a legal perspective here, no values have emerged that would legally require fixed-enforce.
- ▶ The proposal to facilitate the arrangement of Tempo 30 over longer stretches of road where the conditions are not consistently given approximately from noise-protection view, should expediently contain route lengths as suggestions, which are determined from traffic engineering point of view, taking account of immission protection aspects.
- ▶ The recommended comprehensive adjustment of the Noise Abatement Policy State Treaty requires a series of policy decisions based on the evaluation of the findings of the noise impact research and

an understanding on uniform methods of calculation, in which the European rules to be considered. Given the set out in the opinion, the clean air and noise action plans are to be implemented by the authorities responsible without allowing them a review of the measure to be taken or even the plan, a clarification in the Noise Abatement Policy State Treaty, that they are not to be applied when implementing measures set in a clean air or noise action plan, would ease the implementation substantially.

The report once again illustrates fundamental deficiencies in the control of air and noise abatement plan in German law. There is a lack of content requirements as well as of procedural arrangements which appear necessary for the effective implementation of clean air and noise abatement plans. A comprehensive review of the implementation of the EU legal requirements and the regulations in the Federal Pollution Control Act is not subject of this report. Such need is, however, confirmed by this opinion. It proposes here in accordance with the subject of the report only sub-schemes, reducing the regulatory deficiencies, however, not completely eliminating them.

The practical experience and research and discussions during the project show that the municipalities should be supported not only by the instructions above concerning the legal framework. Rather, additionally the need for a practicable work assistance which vividly rendered the legal conditions, the state of the art and especially the effects of Tempo 30 for aspects that often cause uncertainty. This mainly concerns the following points:

- ▶ What minimum requirements must a noise action plan meet? How are sufficiently specific measures being fixed, to be implemented by the Road Traffic Authority without discretion?
- ▶ What real impact does Tempo 30 have on major roads? When do unwanted displacement effects occur? What are the travel time losses? Is the performance of crossroads with traffic lights influenced by Tempo 30? Are still "green waves" possible? What accompanying measures can be useful and so on? What does Tempo 30 achieve for the environment and urban development?
- ▶ How can the trade-off issues be more clearly defined? What evaluation elements can be criteria for example for "ease of transport"? Does the ease of traffic only refer to motor vehicle traffic?

The Document should be underpinned by illustrative examples and prepared professionally so that municipalities can use it as a citable source.

1 Einleitung

Ziel des Gutachtens „Lärm- und Klimaschutz durch Tempo 30: Stärkung der Entscheidungskompetenzen der Kommunen“ ist das Entwickeln von Empfehlungen für geeignete Änderungen von Gesetzen, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, Erlassen und Richtlinien, um Hindernisse zu beseitigen, denen sich Kommunen bei der Durchsetzung von Tempo 30 derzeit gegenübergestellt sehen. Dazu waren die im Forschungsprojekt „TUNE ULR – Technisch wissenschaftliche Unterstützung bei der Novellierung der EU-Umgebungslärmrichtlinie“¹ ermittelten fachlichen und rechtlichen Hindernisse auszuwerten und weitere Hindernisse in einem Workshop zu ermitteln. Die Hindernisse waren daraufhin zu untersuchen, ob sie durch Änderungen von Gesetzen, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, Erlassen oder Richtlinien zu beseitigen sind. Entsprechende Änderungsempfehlungen werden in diesem Gutachten entwickelt.

Das Vorhaben ist in drei Arbeitspakete gegliedert, deren Gegenstand die Auswertung des Forschungsprojekts TUNE ULR und Durchführung des Workshops (Arbeitspaket 1), das Entwickeln von Änderungsvorschlägen (Arbeitspaket 2) und die Präsentation der Ergebnisse (Arbeitspaket 3) sind. Gegenstand des vorliegenden Gutachtens ist das Arbeitspaket 2.

Grundlage für die im Rahmen dieses Arbeitspakets zu leistende Entwicklung von Änderungsvorschlägen sind die im Rahmen des Arbeitspakets 1 identifizierten Hindernisse für die Anordnung von Tempo 30. Die Identifizierung erfolgte in zwei Schritten. In einem ersten Schritt wurden die im Forschungsprojekt TUNE ULR ermittelten Hindernisse zusammengestellt und mit entsprechenden Erfahrungen der Auftragnehmer und Unterauftragnehmer aus Beratungstätigkeiten und Seminaren angereichert. Dokumentiert wurde das Ergebnis in einem Impulspapier, das Grundlage der Diskussion fachlicher und rechtlicher Hindernisse im Workshop war, der den zweiten Schritt des Arbeitspakets darstellte. Der Teilnehmerkreis des Workshops, der am 5. Oktober 2015 in Berlin stattfand, wurde so ausgewählt, dass er Personen umfasste, die über Erfahrungen und Kompetenzen bei der Planung und Umsetzung von Geschwindigkeitsbeschränkungen verfügen. Zu diesem Zweck wurden Vertreterinnen und Vertreter von Kommunen mit besonderen Erfahrungen bei Verkehrsbeschränkungen, des Städte-tags, von Landesverkehrsministerien, Straßenbehörden und Immissionsschutzbehörden, vom UBA vorgeschlagene Personen sowie Vertreterinnen und Vertreter der „Ad-hoc-Arbeitsgruppe zu TOP 4.6 („Verbesserung des Miteinanders von Mensch und Verkehr“) der Verkehrsministerkonferenz am 16./17. April 2015 in Rostock“ eingeladen. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Workshops bildeten den Kreis der eingeladenen Personen ab. Im Rahmen des Workshops wurden die nach Auswertung der Untersuchung TUNE ULR identifizierten Hindernisse diskutiert und von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern im Hinblick auf ihre praktische Bedeutung gewichtet.

Als Ergebnis des Arbeitspakets 1 konnte festgestellt werden: In den Diskussionen im Workshop wurden die im Vorhaben TUNE ULR identifizierten Hindernisse für die Anordnung von Tempo 30 zum Teil bestätigt und zum Teil noch ergänzt.

Unter Berücksichtigung der methodisch bedingten Grenzen insbesondere im Hinblick auf die Repräsentativität eines Workshop-Konzepts konnten die Auftragnehmer folgende für das Arbeitspaket 2 relevante Schlussfolgerungen ziehen:

- ▶ Alle im Vorhaben TUNE ULR identifizierten und im Impulspapier zusammengefassten rechtlichen Hindernisse wurden auch im Workshop als potenzielle Hindernisse gesehen (wenn auch teils mit anderen Akzenten in der Diskussion).

¹ Umweltbundesamt, TUNE ULR: Technisch wissenschaftliche Unterstützung bei der Novellierung der EU-Umgebungslärmrichtlinie – Arbeitspaket 2: Geschwindigkeitsreduzierungen, UBA Texte 33/15.

- ▶ Die im Vorhaben TUNE ULR identifizierten Hindernisse umfassen auch die wichtigsten Hindernisse nach der Bewertung im Rahmen des Workshops.
- ▶ Ein Aspekt, der im Vorhaben TUNE ULR nur indirekt erwähnt wird, im Workshop jedoch mehrfach deutlich betont und mit einem Umfrageergebnis des Deutschen Städtetages gestützt wurde, ist die Forderung nach Verlagerung der Kompetenz für Tempo-30-Anordnungen auf die Kommunen.
- ▶ Die Prüfung im Arbeitspaket 2 ist als Ergebnis der Diskussionen im Workshop um die Aspekte (i) Vermeidung von „Flickenteppichen“ von Tempo-30-Anordnungen, (ii) Klimaschutz als Anlass für die Anordnung von Tempo 30, (iii) Stärkung des Anordnungsgrunds der Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung sowie (iv) stärkere Berücksichtigung der Belange des Fuß- und Radverkehrs zu ergänzen.

Damit ergeben sich für das Arbeitspaket 2 folgende im Zuge des Vorhabens TUNE ULR und des Workshops identifizierten Hindernisse für die Umsetzung von Tempo 30 und Anregungen, zu denen Regelungsvorschläge zu prüfen und zu entwickeln sind:

1. das Auseinanderfallen der Zuständigkeit für die Lärmaktionsplanung (regelmäßig Gemeinden) und für die Tempo-30-Anordnung (Straßenverkehrsbehörde, häufig in anderen Verwaltungen/Stellen),
2. das Fehlen einer Korrelation von § 45 StVO mit der Lärmaktionsplanung, die dort nicht ausdrücklich aufgeführt wird,
3. Zustimmungserfordernisse, wie sie in der VwV zur StVO für Verkehrsbeschränkungen aus Lärmschutzgründen oder auch in Landesregelungen als Einvernehmenserfordernis oder Genehmigungserfordernis der Lärmaktionsplanung geregelt sind,
4. Verweigerung von Zustimmung, Einvernehmen oder Genehmigung seitens der Straßenverkehrsbehörden ohne hinreichende Berücksichtigung der von der Gemeinde zu berücksichtigenden Belange der Lärmaktionsplanung,
5. zumindest missverständliche Formulierungen der Lärmschutz-Richtlinien-StV 2007, etwa hinsichtlich der Höhe der Lärmwerte, bei deren Überschreiten Tempo 30 angeordnet werden kann und hinsichtlich der (fehlenden) Bedeutung des Lärmschutzrechts,
6. die hohen Lärmwerte (70/60 dB(A) tags/nachts für Wohngebiete) der Lärmschutz-Richtlinien-StV 2007, die von Straßenverkehrsbehörden häufig als Voraussetzung für die Anordnung von Tempo 30 angeführt werden und mit den Anforderungen der Lärmaktionsplanung (in den meisten Bundesländern wird dringender Handlungsbedarf ab 65/55 dB(A) tags/nachts gesehen) nicht in Übereinstimmung zu bringen sind,
7. das Fehlen von Regelungen der Rechtmäßigkeitsanforderungen an eine Lärmaktionsplanung in § 47d BImSchG, etwa fehlende Regelungen zur Beteiligung besonders der umsetzenden Behörden, fehlende Regelungen zur Bedeutung der Stellungnahmen der für die Umsetzung zuständigen Behörden (teils wird sogar ein gesetzlich nicht geregeltes Einvernehmenserfordernis behauptet) in der Lärmaktionsplanung, Kompetenz einer Umsetzungsbehörde zur Prüfung der Rechtmäßigkeit der einzelnen Maßnahmen oder gar des gesamten Lärmaktionsplans,
8. das Fehlen einer Regelung, ob der Straßenverkehrsbehörde bei der Anordnung einer in einem Lärmaktionsplan festgesetzten Tempo-30-Anordnung noch ein eigenes Ermessen zusteht oder ob sie nach Maßgabe des Lärmaktionsplans anordnen muss,
9. eine von Straßenverkehrsbehörden – teils auf § 45 Abs. 9 StVO gestützt – häufig angenommene sehr hohe Gewichtung der Belange des fließenden Kfz-Verkehrs,
10. Vermeidung von „Flickenteppichen“ von Tempo-30-Anordnungen,
11. Klimaschutz als Anlass für die Anordnung von Tempo 30,
12. Stärkung des Anordnungsgrunds der Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung sowie
13. stärkere Berücksichtigung der Belange des Fuß- und Radverkehrs.

Auf der Grundlage der Auswertung des Vorhabens TUNE ULR, des Impulspapiers, der Fragen zum Workshop, der Diskussionen während des Workshops und des Zwischenberichts werden unter 2.1 die identifizierten Hindernisse jeweils zunächst beschrieben. Auf die Beschreibung folgen in einem zweiten Schritt die Darstellung der bestehenden Rechtslage sowie eine Analyse des Änderungsbedarfs. Schließlich werden konkrete Änderungsvorschläge ausgearbeitet und begründet. Unter 2.2 erfolgt eine Zusammenfassung der Änderungsvorschläge und ihrer Begründung.

Zu erwarten ist nach dem Inhalt des Vorhabens TUNE ULR und den Erfahrungen des Anbieters und der Unterauftragnehmer, dass jedenfalls Änderungen der im Folgenden exemplarisch aufgeführten Vorgaben zu untersuchen sind.

- ▶ das Straßenverkehrsgesetz (StVG), das nicht nur Grundlage der Straßenverkehrsordnung ist², sondern auch andere Regelungen, wie etwa die zur Kostentragung für Verkehrsschilder, für Verkehrszählungen, Lärmmessungen und Lärmberechnungen, enthält;
- ▶ die Straßenverkehrsordnung (StVO), die wie das StVG zwar Grundlagen für die Anordnung von Verkehrsbeschränkungen zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen und zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung enthält, jedoch keine ausdrückliche Regelung für die Umsetzung von (meist kommunalen) Lärmaktions- und Luftreinhalteplänen;
- ▶ die Verwaltungsvorschriften zur StVO (VwV-StVO), die als bundeseinheitliche Verwaltungsvorschriften die Anwendung der Rechtsgrundlagen für Verkehrsbeschränkungen (§ 45 StVO) steuern;
- ▶ die Lärmschutz-Richtlinien-StV 2007, die die Anwendung von § 45 StVO bei Erlass von Verkehrsbeschränkungen zum Schutz vor Lärm bundeseinheitlich steuern;
- ▶ das Bundes-Immissionsschutzgesetz, das in § 47d so wenige Vorgaben für das im gegebenen Zusammenhang wichtige Verfahren der Lärmaktionsplanung enthält, dass einige Länder für Geschwindigkeitsbeschränkungen aus Lärmschutzgründen europarechtlich bedenkliche und bundesrechtlich nicht vorgesehene Zustimmungserfordernisse eingeführt haben, die die Durchsetzung von Geschwindigkeitsbeschränkungen erschweren.

2 Entwickeln von Änderungsvorschlägen

Um aus den im Vorhaben TUNE ULR genannten und im Workshop angeführten Hindernissen konkrete (Neu-)Regelungsvorschläge zu entwickeln, werden in einem ersten Abschnitt die Hindernisse benannt, jeweils kurz erläutert (nachfolgend „Das Hindernis“), in ihrem Regelungszusammenhang (nachfolgend jeweils „Das geltende Recht“) vorgestellt und jeweils Neuregelungsmöglichkeiten erörtert (nachfolgend „Neuregelungsmöglichkeiten“). In einem zweiten Abschnitt werden die Neuregelungsvorschläge jeweils im Wortlaut aufgeführt und mit einer Begründung versehen.

2.1 Der Bedarf an Änderungen geltender Normen und Richtlinien und mögliche Neuregelungen

Dem Vorhaben TUNE ULR und den Diskussionen im Workshop wurden – wie oben einleitend bereits dargestellt – die im Folgenden zu erörternden Hindernisse für die Umsetzung von Tempo 30 und Anregungen entnommen, zu denen Regelungsvorschläge zu entwickeln sind.

² Das StVG enthält darüber hinaus in § 6 Abs. 1 Nr. 5b noch immer eine Grundlage für den Erlass von Regelungen über Verkehrsbeschränkungen bei austauscharmen Wetterlagen in den nach § 40 BImSchG festgesetzten Gebieten und stellt die hergebrachte Grundlage für Beschränkungen zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen und zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung dar. Eine Verordnungsermächtigung zur Umsetzung von Lärmaktions- und Luftreinhalteplänen fehlt dem Katalog hingegen.

2.1.1 Das Auseinanderfallen der Zuständigkeit für die Lärmaktionsplanung (regelmäßig Gemeinden) und für die Tempo-30-Anordnung (regelmäßig Straßenverkehrsbehörde beim Landkreis)

Das Hindernis

Ein Hindernis für die Umsetzung von Tempo 30 wurde im Auseinanderfallen der Zuständigkeit für die Lärmaktionsplanung einerseits und die Umsetzung durch Tempo-30-Anordnungen andererseits gesehen. Hintergrund sind die auch im Workshop wiederholt thematisierten Kommunikations- und Abstimmungsschwierigkeiten zwischen der planenden Kommune und der umsetzenden Straßenverkehrsbehörde, die regelmäßig auf Kreisebene angesiedelt ist. Ähnliche Probleme wurden auch von für die Lärmaktionsplanung zuständigen Personen aus solchen Kommunen berichtet, die zugleich Straßenverkehrsbehörden sind. Hinzu kommen die unterschiedlichen Ansätze von Planungsbehörden („Welchen Zustand strebe ich an?“) und Ordnungsbehörden („Welche konkrete Gefahr soll ich abwehren?“). In der Diskussion wurde auch deutlich: Die Träger der Lärmaktionsplanung in den Kommunen sehen sich jedenfalls nicht durchgehend auch fachlich und personell in der Lage, die fachrechtliche – hier straßenverkehrsrechtliche – Prüfung vollständig vorzunehmen. Während einige kommunale Planungsbehörden offenbar schon heute die straßenverkehrsrechtliche Prüfung etwa im Rahmen der Lärmaktionsplanung selbst vornehmen, sehen andere die Kompetenz dafür bisher allein bei den Straßenverkehrsbehörden.

Die Problembeschreibung der Kommunen deckt sich insoweit mit einer der zentralen Problembeschreibungen des Sachverständigenrats für Umweltfragen (SRU) in seinem Sondergutachten „Umwelt und Straßenverkehr: Hohe Mobilität – Umweltverträglicher Verkehr“ 2005. Der SRU führt dort zur Problembeschreibung aus:

„Ein modernes Verkehrsrecht sollte demgegenüber der Einsicht Rechnung tragen, dass die gemeinwohlverträgliche und sichere Gestaltung des Ortsverkehrs durch inkrementale sicherheitsrechtliche Anordnungen nicht zu erreichen ist, sondern eben ein integriertes planerisches Vorgehen erfordert. Diese Planung kann nur Aufgabe und Verantwortung der Gemeinden oder Gemeindeverbände sein, die daher auch die erforderlichen Anordnungsbefugnisse erhalten müssen.“³

Der SRU erkennt die von den Kommunen angeführten Vollzugsprobleme. Er sieht die Gefahr, dass die kommunale, integrierte Planung von der einzelfallbezogenen Sichtweise der Straßenverkehrsbehörden blockiert wird. Umfragen bei den Gemeinden haben erkennen lassen, dass die Länder ihr straßenverkehrsrechtliches Zuständigkeitsmonopol nicht selten dazu verwenden, verkehrspolitische Überzeugungen der Landesregierungen gezielt gegenüber kommunalen Verkehrsplanungen durchzusetzen.⁴ Demgegenüber wurde im Workshop allerdings auch von zumindest einem Land geltend gemacht, dass es die Kommunen gezielt bei der umweltbezogenen Verkehrsplanung und deren Umsetzung unterstützt.

Der SRU sieht über die beschriebenen Probleme für den Vollzug hinaus das vor allem im Straßenverkehrsrecht angelegte Problem fehlender planerischer Koordinierung. Das Straßenverkehrsrecht stehe dem eher entgegen, da es stets eine segmentierte Betrachtung fordere (Verkehrsbeschränkungen zum

³ Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), Umwelt und Straßenverkehr: Hohe Mobilität – Umweltverträglicher Verkehr, Sondergutachten 2005, Tz. 474.

⁴ Ebd., Tz. 531.

Schutz vor Lärm oder zum Schutz vor Abgasen oder zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung, wobei Letzteres schon einen planerischen Einschlag hat⁵), nicht flächenhaft, sondern ordnungsrechtlich orientiert sei und die Vollzugskompetenzen nicht bei den für Planung zuständigen Kommunen liege⁶. Allerdings hat der SRU die Umsetzung der Luftreinhalte- und Lärmminderungsplanung mit dem strikten „Umsetzungsbefehl“ der §§ 40 Abs. 1, 47 Abs. 6, 47d Abs. 6 BImSchG in seine Betrachtungen nicht mit einbezogen. Die Überlagerung des Straßenverkehrsrechts durch eine hinreichend bestimmte Luftreinhalte- und Lärmminderungsplanung, die dazu führt, dass dem Straßenverkehrsrecht nur noch die Rechtsfolge (Rechtsfolgenverweis der §§ 40 Abs. 1, 47 Abs. 6, 47d Abs. 6 BImSchG) zu entnehmen ist, während die fachrechtlichen, d.h. auch straßenverkehrsrechtlichen Voraussetzungen verkehrlicher Anordnungen in Luftreinhalte- und Lärmminderungsplanung „abzuarbeiten“ sind, führt bereits zu einer Zuständigkeitsverlagerung auf die Kommunen. Offenbar haben dies bei weitem nicht alle Kommunen erkannt und davon Gebrauch gemacht. In der Diskussion wurde insoweit deutlich, dass manche Kommunen diese Zuständigkeitsverlagerung bisher gar nicht erkannt haben, andere sich nicht in der Lage sehen, die fachrechtliche Prüfung zu leisten. Zahlen dazu, inwieweit die Kommunen von den Prüfkompetenzen allgemein oder spezifischer hinsichtlich der straßenverkehrsrechtlichen Voraussetzungen im Rahmen der Luftreinhalte- und Lärmminderungsplanung tatsächlich Gebrauch machen, scheinen bisher nicht vorzuliegen.

Das geltende Recht

Die Zuständigkeit für die Lärmminderungsplanung ist im Bundes-Immissionsschutzgesetz in § 47e Abs. 1 wie folgt geregelt:

„Zuständige Behörden für die Aufgaben dieses Teils des Gesetzes sind die Gemeinden oder die nach Landesrecht zuständigen Behörden, soweit nicht nachstehend Abweichendes geregelt ist.“

Die Regelung entspricht im Wesentlichen der 1990 eingeführten Zuständigkeitsregelung des § 47a BImSchG⁷, besteht demnach seit rund 25 Jahren. Die Länder haben teilweise abweichende Zuständigkeitsregelungen erlassen, es aber überwiegend bei der Zuständigkeit der Gemeinden belassen.

Ausgehend von der bundesgesetzlichen Lösung der gemeindlichen Planungszuständigkeit weicht die Zuständigkeitszuweisung der Lärmminderungsplanung an die Gemeinden von der Zuständigkeitsbestimmung des Straßenverkehrsrechts ab.

Die Straßenverkehrsordnung (StVO) enthält in § 44 Abs. 1 folgende Zuständigkeitsregelung:

„Zuständig zur Ausführung dieser Verordnung sind, soweit nichts anderes bestimmt ist, die Straßenverkehrsbehörden. Nach Maßgabe des Landesrechts kann die Zuständigkeit der obersten Landesbehörden und der höheren Verwaltungsbehörden im Einzelfall oder allgemein auf eine andere Stelle übertragen werden.“

Welche Behörde Straßenverkehrsbehörde ist, regelt das Bundesrecht nicht. Vielmehr regeln die Länder die Zuständigkeit. Einige Landesregelungen verdeutlichen beispielhaft die von der Regelzuständigkeit für die Lärmminderungsplanung abweichenden Zuständigkeitsregelungen:

⁵ König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 43. Aufl. 2015, StVO, § 45 Rn. 36.

⁶ Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), Umwelt und Straßenverkehr: Hohe Mobilität – Umweltverträglicher Verkehr, Sondergutachten 2005, Tz. 474. s. dazu auch Koch/ Hofmann/ Reese, Lokal handeln: Nachhaltige Mobilitätsentwicklung als kommunale Aufgabe, Entwurf für ein Gemeindeverkehrsplanungsgesetz (E-GVPIG), UBA-Berichte 05/01; die Kritik wird aufgegriffen im Umweltgutachten 2008 des SRU, Umweltschutz im Zeichen des Klimawandels, Tz. 856.

⁷ Eingeführt durch Gesetz vom 11. Mai 1990, BGBl. I 1990, S. 870.

- ▶ So bestimmt etwa § 4 Abs. 1 der Straßenverkehrsrechts-Zuständigkeits-Verordnung des Landes Brandenburg (StVRZV)⁸ die Kreise und kreisfreien Städte zu Straßenverkehrsbehörden im Sinne von § 44 StVO. Für den Bereich der Bundesautobahnen wird der Landesbetrieb Straßenwesen zu der für verkehrsrechtliche Anordnungen nach § 45 StVO zuständigen Straßenverkehrsbehörde erklärt, § 3 Abs. 3 StVRZV.
- ▶ Einen für die Gemeinden etwas offeneren Ansatz enthält die baden-württembergische Regelung: Nach dem Gesetz über Zuständigkeiten nach der Straßenverkehrs-Ordnung (StVOZustG BW)⁹ sind die unteren Verwaltungsbehörden Straßenverkehrsbehörde (§ 1). Nach § 2 Abs. 1 StVOZustG BW können Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften mit mehr als 5.000 Einwohnern auf Antrag zur örtlichen Straßenverkehrsbehörde erklärt werden, wenn sie für ihren Zuständigkeitsbereich ausreichend mit geeigneten Fachkräften besetzt sind.
- ▶ In Hessen sind die kreisfreien Städte und die kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern, diejenigen mit weniger als 50.000 Einwohnern nur eingeschränkt (nicht für Bundesstraßen), ansonsten die Landkreise Straßenverkehrsbehörden.¹⁰

Insgesamt bestehen in den Bundesländern unterschiedliche Regelungen, wobei regelmäßig größere Kommunen sowohl immissionsschutzrechtlich für die Lärminderungsplanung als auch als Straßenverkehrsbehörde für die Umsetzung von Tempo 30 zuständig sind.

Den rechtlichen Rahmen für die Zuständigkeitsregelungen bietet der im Zuge der Föderalismusreform 2006 novellierte Art. 84 Abs. 1 Grundgesetz (GG). Danach sind bundesrechtliche Vorgaben zur Behördenzuständigkeit und zum Verwaltungsverfahren nur unter engen Voraussetzungen möglich, auf die sogleich näher einzugehen sein wird. Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden. Nach Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG gilt Bundesrecht, welches wegen der Einfügung des Artikels 84 Abs. 1 Satz 7 GG nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden könnte, als Bundesrecht fort. Die Zuständigkeitsvorgabe für die Lärminderungsplanung an die Gemeinden in § 47e BImSchG bestand bei der Änderung des Grundgesetzes durch die Föderalismusreform bereits und wird daher von dieser Übergangsregelung erfasst.

Neuregelungsmöglichkeiten

Da die Bestimmung der Straßenverkehrsbehörden den Bundesländern überlassen ist, könnte zunächst den Ländern eine einheitliche Regelung empfohlen werden. Verbindliche Vorgaben lässt das geltende Recht allerdings nicht zu. Dies ergibt sich bereits aus der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung:

Nach Art. 84 Abs. 1 GG regeln die Länder die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren, wenn sie Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen. Straßenverkehrsgesetz und Straßenverkehrsordnung werden von den Ländern als eigene Angelegenheiten ausgeführt. Den Ländern steht mithin die Regelungskompetenz für die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren in diesem Bereich zu. Dazu gehört auch die Bestimmung der Behördenzuständigkeit.

Die Möglichkeiten bundeseinheitlicher Regelung sind in Art. 84 Abs. 1 GG wie folgt geregelt:

⁸ Verordnung zur Bestimmung der zuständigen Behörden auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts (Straßenverkehrsrechts-Zuständigkeits-Verordnung – StVRZV) vom 11. August 2009, GVBl. II/09, S. 523, geändert durch Verordnung vom 21. Mai 2015, GVBl. II/15, Nr. 23.

⁹ Gesetz vom 17. Dezember 1990, GBl. 1990, S. 427, zuletzt geändert durch Gesetz vom 1. Juli 2004, GBl. 2004, S. 469.

¹⁰ § 10 der Verordnung zur Bestimmung verkehrsrechtlicher Zuständigkeiten (VkrZustV) vom 12. November 2007, GVBl. I 2007, S. 800, zuletzt geändert durch Verordnung vom 22. April 2015, GVBl. I 2015, S. 193.

„Führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, so regeln sie die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren. Wenn Bundesgesetze etwas anderes bestimmen, können die Länder davon abweichende Regelungen treffen. Hat ein Land eine abweichende Regelung nach Satz 2 getroffen, treten in diesem Land hierauf bezogene spätere bundesgesetzliche Regelungen der Einrichtung der Behörden und des Verwaltungsverfahrens frühestens sechs Monate nach ihrer Verkündung in Kraft, soweit nicht mit Zustimmung des Bundesrates anderes bestimmt ist. Artikel 72 Abs. 3 Satz 3 gilt entsprechend. In Ausnahmefällen kann der Bund wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder regeln. Diese Gesetze bedürfen der Zustimmung des Bundesrates. Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden.“

Danach ist die Befugnis des Bundes zu bundeseinheitlichen Regelungen in mehrfacher Hinsicht begrenzt. Die hier maßgebliche Grenze wird durch die Beschränkung dieser Kompetenz zu bundeseinheitlicher Regelung auf das Verwaltungsverfahren gesetzt. Da im ersten Satz die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren nebeneinander genannt sind, in Satz 5 die Kompetenz für bundeseinheitliche Regelung auf das Verwaltungsverfahren begrenzt ist, macht bereits der Wortlaut hinreichend deutlich, dass die Einrichtung der Behörden nicht von der Kompetenz zu bundeseinheitlicher Regelung erfasst ist. Bereits die grundsätzlich gebotene restriktive Auslegung dieser Ausnahmekompetenz¹¹ spricht dagegen, dass der Begriff des Verwaltungsverfahrens so weit verstanden werden könnte, dass er auch die Behördenzuständigkeit umfasst. Zur Abgrenzung wurde folgende griffige Formel geprägt: Das Verwaltungsverfahren regelt das „Wie“, während die Einrichtung der Behörden das „Wer“ regelt.¹² Die Festlegung des Aufgabenkreises einer Behörde gehört nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts¹³ nicht zum Verwaltungsverfahren.

Die Begründung einer bundeseinheitlich verbindlichen „abweichungsfesten“ Zuständigkeit für Lärminderungsplanung und Geschwindigkeitsbeschränkungen scheitert daher bereits an den grundgesetzlichen Grenzen der Regelungskompetenz des Bundes.

Der noch deutlich weiterreichende Ansatz eines Gemeindeverkehrsplanungsgesetzes geht zwar über die Fragestellung dieser Ausarbeitung deutlich hinaus, enthält aber auch den Gedanken einer Zuständigkeitskonzentration bei den Gemeinden für eine umfassende Verkehrsplanung unter Berücksichtigung umweltpolitischer Zielsetzungen und für deren Vollzug insbesondere auch durch verkehrsregelnde Anordnungen.¹⁴ Unklar ist allerdings, wie ein Gemeindeverkehrsplanungsgesetz, das den Gemeinden im Kern zunächst eine neue Pflichtaufgabe zuweisen sollte, vor dem Hintergrund des im Zuge der Föderalismusreform geänderten Art. 84 Abs. 1 GG verfassungskonform erlassen werden kann. Satz 7 des Art. 84 Abs. 1 GG verbietet die Übertragung von Aufgaben an Gemeinden durch Bundesgesetz und sieht Ausnahmen nicht vor.¹⁵

¹¹ Suerbaum, in: BeckOK GG, Art. 84 Rn. 41.

¹² Kirchhof, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, 74. EL Mai 2015, Art. 84 Rn. 89.

¹³ BVerfGE 108, 150.

¹⁴ Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), Sondergutachten „Umwelt und Straßenverkehr: Hohe Mobilität – Umweltverträglicher Verkehr“ 2005, Tz. 474. Siehe dazu auch Koch/Hofmann/Reese, Lokal handeln: Nachhaltige Mobilitätsentwicklung als kommunale Aufgabe, Entwurf für ein Gemeindeverkehrsplanungsgesetz (E-GVPIG), UBA-Berichte 05/01; die Kritik wird aufgegriffen im Umweltgutachten 2008 des SRU, Umweltschutz im Zeichen des Klimawandels, Tz. 856.

¹⁵ vgl. dazu etwa Berkemann, Rechtsgutachten im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten Rheinland-Pfalz, Zur Frage des rechtlichen Rahmens eines Lärmaktionsplanes (vgl. § 47d BImSchG), seiner verfahrensmäßigen Aufstellung, der festgelegten Maßnahmen und seiner Umsetzung unter Beachtung des unionsrechtlichen Richtlinienrechts, März 2015 (unveröffentlicht), S. 12. Näher zur Reichweite des Verbots der Aufgabenübertragung an Kommunen Suerbaum, in: Epping/Hillgruber BeckOK GG, Art. 84 Rn. 26 ff; Kirchhof, in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 84, Rn. 152 ff.

Nach Einführung von Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG scheidet auch eine nicht „abweichungsfeste“ Zuständigkeitsregelung vergleichbar § 47e Abs. 1 BImSchG aus.

Eine Zuständigkeit der Gemeinden ist daher nur auf landesrechtlicher Grundlage möglich und vielfach auch Praxis. Allerdings wird auch aus Gemeinden, denen die Zuständigkeit für die Lärminderungsplanung und zugleich die Zuständigkeit als Straßenverkehrsbehörde übertragen sind, ein ganzes Spektrum von Problemen berichtet: von Kommunikationsproblemen bis zur Verweigerung der Umsetzung von Tempo 30.

Die Schilderungen können als Hinweis darauf gewertet werden, dass das Hindernis nicht in erster Linie im Fehlen einer Zuständigkeit der planenden Kommune liegt. Möglicherweise sind die noch zu diskutierenden (fehlenden) Verfahrens- und insbesondere Beteiligungsregelungen von größerer Bedeutung.

Die Schilderungen lassen sich im Sinne der hier vorgegebenen Fragestellung einer Zuständigkeitskonzentration bei der Gemeinde jedoch möglicherweise auch als Hinweis darauf interpretieren, dass nicht allein die Zuständigkeitskonzentration in einer Kommune geeignet ist, das Hindernis zu beseitigen. Sie könnten auch so zu interpretieren sein, dass sie die Frage nach einer weitergehenden Zuständigkeitskonzentration bei der planenden Stelle, also auch innerhalb der Kommunen bei einer einzigen Stelle, aufwerfen. Wie ausgeführt kann eine solche Zuständigkeitskonzentration aus verfassungsrechtlichen Gründen bundesrechtlich nicht abweichungsfest durch eine Regelung der Einrichtung der Behörden erreicht werden. Regelt das Bundesrecht die Einrichtung von Behörden, so können die Länder davon stets abweichen. Dagegen sind gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 5 GG abweichungsfeste Verfahrensregelungen durch Bundesrecht unter bestimmten Voraussetzungen möglich. Als Verfahrensbestimmung kommt etwa eine auf das Verfahren der Lärminderungs-/Luftreinhalteplanung begrenzte Konzentrationswirkung in Betracht.

Eine Zuständigkeitskonzentration kennt das deutsche Recht etwa im Bereich der fachplanerischen Planfeststellung, des Immissionsschutzrechts oder auch des Baurechts.

Die Konzentrationswirkung der Planfeststellung ist in § 75 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) wie folgt geregelt:

„Durch die Planfeststellung wird die Zulässigkeit des Vorhabenseinschließlich der notwendigen Folgemaßnahmen an anderen Anlagen im Hinblick auf alle von ihm berührten öffentlichen Belange festgestellt; neben der Planfeststellung sind andere behördliche Entscheidungen, insbesondere öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse, Bewilligungen, Zustimmungen und Planfeststellungen nicht erforderlich.“

Für die immissionsschutzrechtliche Regelung ist die Konzentrationswirkung in § 13 Bundes-Immissionsschutzgesetz verankert:

„Die Genehmigung schließt andere die Anlage betreffende behördliche Entscheidungen ein, insbesondere öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Zulassungen, Verleihungen, Erlaubnisse und Bewilligungen mit Ausnahme von Planfeststellungen, Zulassungen bergrechtlicher Betriebspläne, behördlichen Entscheidungen auf Grund atomrechtlicher Vorschriften und wasserrechtlichen Erlaubnissen und Bewilligungen nach § 8 in Verbindung mit § 10 des Wasserhaushaltsgesetzes.“

Eine – allerdings einschränkend auszulegende – Konzentrationswirkung der Baugenehmigung regelt etwa die Brandenburgische Bauordnung in § 67 Abs. 1 Satz 2:

„Die Baugenehmigung schließt die für das Vorhaben erforderlichen weiteren behördlichen Entscheidungen ein.“

Die Beispiele zeigen: Die Konzentrationswirkung kommt bei unterschiedlichen Vorhaben – von der Autobahn- oder Flughafenplanfeststellung bis zum „einfachen“ Bauvorhaben, etwa Einfamilienhaus – zur Anwendung. Auch die Verfahrensregelungen dieser Verfahren sind höchst unterschiedlich. Während die Planfeststellung ein umfassend geregeltes Verwaltungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung voraussetzt, ist ein Beteiligungsverfahren bei der Baugenehmigung nur hinsichtlich der in ihrem Aufgabenbereich betroffenen Träger öffentlicher Belange vorgesehen. Schließlich ist auch der Charakter der Entscheidungen mit Konzentrationswirkung höchst unterschiedlich: Die Planfeststellung ist Genehmigung mit planerischer Entscheidung und einem der Planfeststellungsbehörde eingeräumten umfassenden planerischen Gestaltungsspielraum. Eine umfassende Abwägung aller betroffenen Belange ist vorgeschrieben. Die immissionsschutzrechtliche Genehmigung ist eine Genehmigung, die zwar regelmäßig nach aufwändigem Beteiligungsverfahren erteilt wird, jedoch ohne planerischen Gestaltungsspielraum und Abwägung durch die Genehmigungsbehörde: Das Gesetz sieht eine gebundene Entscheidung vor. Letzteres gilt auch für die Baugenehmigung: Wer einen Bauantrag stellt, hat einen Anspruch auf Genehmigung, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen. Raum für eine Abwägung ist hier nicht. Allen Entscheidungen mit Konzentrationswirkung ist gemeinsam, dass sie (zumindest auch) Zulassungsentscheidungen sind, in deren Rahmen die Voraussetzungen für die Zulässigkeit des gesamten Vorhabens und damit jeder in der Zulassungsentscheidung konzentrierten Entscheidung abschließend geprüft werden.

Denkbar wäre eine Minderung des identifizierten Hindernisses für die Umsetzung von Tempo 30 durch eine planfeststellungsähnliche Ausgestaltung der Lärminderungsplanung. Mit der Verabschiedung bzw. Genehmigung einer Lärminderungsplanung sind dann zugleich alle zur Umsetzung erforderlichen behördlichen Entscheidungen, insbesondere öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse, Bewilligungen, Zustimmungen und Planfeststellungen, erteilt. Eine solche Ausgestaltung würde allerdings voraussetzen, dass in der Lärminderungsplanung die Maßnahmen stets so konkret und bestimmt festgesetzt werden, dass sie auf Grundlage der Lärminderungsplanung und ohne weitere Prüfung und Konkretisierung umgesetzt werden können. So müsste der Straßenabschnitt, in dem die zulässige Höchstgeschwindigkeit von 50 auf 30 km/h herabzusetzen ist, in jedem Einzelfall im Lärminderungsplan aufgeführt sein. Die Festsetzung von „Soll“-Bestimmungen, also Regel-Ausnahme-Festsetzungen, von deren Zulässigkeit und auch Bindungswirkung für die umsetzenden Behörden in der Lärminderungsplanung und Luftreinhalteplanung in Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Zulässigkeit von „Soll“-Bestimmungen als Zielen der Raumordnung¹⁶ auszugehen ist, wäre dann kaum möglich. Für solche Regelungen besteht in der Praxis aber ein Bedürfnis, um Unsicherheiten angemessen Rechnung zu tragen. So enthält beispielsweise der „Luftreinhalteplan 2011 bis 2017 für Berlin“¹⁷ unter M 2.12 die Maßnahme „Stadtverträgliche Geschwindigkeit auf Hauptverkehrsstraßen“ (S. 165). Ziel ist die „Einführung stadtverträglicher Geschwindigkeiten auf Hauptverkehrsstraßen in Abschnitten, in denen auch 2015 noch mit einer Überschreitung des NO₂-Grenzwertes zu rechnen ist, sofern ein überwiegend stetiger Verkehrsfluss gesichert ist und die Belange des ÖPNV sowie der anderen Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer ausreichend berücksichtigt werden können.“ Die Umsetzung erfolgt durch die „Anordnung von Geschwindigkeitsbeschränkungen zur Reduzierung der Luft- und Lärmbelastung nach Einzelfallprüfung“. Mit der Maßnahme ist für den Regelfall die Reduzierung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit auf Hauptverkehrsstraßen vorgegeben, in denen auch 2015 noch mit einer Überschreitung des NO₂-Grenzwertes zu rechnen ist. Dennoch soll eine Einzelfallprüfung erfolgen, deren Prüfinhalt allerdings beschränkt und deren Ergebnis vorgegeben ist, „sofern ein überwiegend stetiger Verkehrsfluss gesichert ist und

¹⁶ vgl. etwa Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 16. Dezember 2010 – 4 C 8/10 –; Urteil vom 22. Juni 2011 – 4 CN 4/10 –.

¹⁷ Gesamtes Dokument abrufbar unter www.stadtentwicklung.berlin.de.

die Belange des ÖPNV sowie der anderen Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer ausreichend berücksichtigt werden können“. Insgesamt überwiegt bei Lärminderungs- wie auch Luftreinhalteplanung jedenfalls bisher der Plancharakter, während Verfahren mit Konzentrationswirkung im Bereich der Zulassungsentscheidungen zu finden sind. Dies gilt auch für die Planfeststellung: Diese ist zwar (auch) Planung, daneben aber zugleich Vorhabenzulassung und als solche immer hinreichend bestimmt und konkret für eine Umsetzung ohne weitere Zwischenschritte. Die Luftreinhalte- und Lärminderungsplanung enthält hingegen nach bisheriger Praxis auch Prüfaufträge, die einer Umsetzung ohne weitere Zwischenschritte nicht zugänglich sind.

Im Ergebnis der Prüfung wird die Übertragung der aus dem Zulassungsrecht bekannten Konzentrationswirkung auf Lärminderungs- und/oder Luftreinhalteplanung angesichts des überwiegenden Plancharakters und des sich jedenfalls in der bisherigen Planungspraxis zeigenden Bedarfs, auch Regel-Ausnahme-Verhältnisse und Prüfaufträge vorzusehen, nicht für geeignet gehalten. Auch angesichts des hohen Aufwands für die planaufstellende Behörde und der Tatsache, dass die Zuständigkeitsfrage alleine das Hemmnis voraussichtlich nicht beseitigen würde, wäre dieser Weg nicht zielführend.

Vor dem Hintergrund des Verbots der Aufgabenzuweisung an Gemeinden (Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG) kann hier daher kein bundesrechtlicher Regelungsvorschlag unterbreitet werden. Es kann lediglich den **Ländern empfohlen werden, die Gemeinden als Straßenverkehrsbehörde jedenfalls in den für die Lärminderungsplanung relevanten Bereichen zu bestimmen**, falls sie über ausreichende Fachkenntnisse verfügen.

Es sei bereits an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die zentralen Hindernisse eher in einem nicht rechtskonformen Vollzug des Rechts der Luftreinhalte- und Lärminderungsplanung zu sehen sein dürften. Das Umsetzungskonzept der §§ 47d Abs. 6, 47 Abs. 6 BImSchG scheint bisher nur in der juristischen Fachliteratur breit erörtert zu sein. Es geht davon aus, dass Lärminderungs- wie auch Luftreinhalteplanung über §§ 47d Abs. 6, 47 Abs. 6 BImSchG alle zuständigen Fachbehörden zur Umsetzung von in den Plänen vorgesehenen Maßnahmen verpflichten können. Es handelt sich bei dem hier maßgeblichen Inhalt dieser Vorschriften rechtstechnisch um einen Rechtsfolgenverweis. Für straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen nach § 45 StVO, wie die Reduzierung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit innerorts von 50 auf 30 km/h, bedeutet dies, dass die Träger der Luftreinhalte- bzw. Lärminderungsplanung das Ermessen ausüben und die Straßenverkehrsbehörden sowohl hinsichtlich des sog. Entschließungsermessens, des „Ob“ eines Einschreitens, wie auch hinsichtlich des sog. Auswahl- oder Ausübungsermessens, des „Wie“ des Einschreitens, binden. Diese Auffassung wird auch von der obergerichtlichen Rechtsprechung¹⁸ vertreten und ist auch in der juristischen Literatur¹⁹ klar domi-

¹⁸ OVG Berlin-Brandenburg Urteil vom 20. Oktober 2011 – OVG 1 B 410 –, Rn. 19, juris; OVG Münster, Beschluss vom 25. Januar 2011 – 8 A 2751/09 –, Rn. 83, juris; OVG Lüneburg Urteil vom 12. Mai 2011 – 12 LC 143/09 –, Rn. 76, juris. Aus der erstinstanzlichen Rechtsprechung zuletzt VG Berlin, Urteil vom 04. Januar 2016 – 11 K 13215 –, Rn. 17, juris und davor VG Minden, Beschluss vom 9. Dezember 2013 – 2 L 478/13 –, Rn. 44 und 68, juris; VG Hannover, Urteil vom 21. April 2009 – 4 A 5211/08 –, Rn. 25, juris.

¹⁹ Zur Lärmaktionsplanung vgl. etwa Cancik, in: TUNE ULR (Fn. 1), S. 95 ff.; dies., in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BImSchG, § 47d Rn. 28 ff.; Scheidler/Tegeteder, in: Feldhaus, Bundes-Immissionsschutzrecht, BImSchG, § 47d Rn. 62; Berkemann, Straßenverkehrslärm im Rahmen eines (unionsrechtlichen) Lärmaktionsplans – Zur Handhabung des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3, Abs. 9 StVO, NuR 2012, 517, 521 f.; Berkemann, Rechtsgutachten 2015 (Fn. 15), S. 57 ff.; Scheidler, Strategische Umweltprüfung für Lärmaktionspläne, NuR 2005, 628 ff.; Assmann/Knierim/Friedrich, Die Luftreinhalteplanung im Bundes-Immissionsschutzgesetz, NuR 2004, 695, 700; Engel, Aktuelle Fragen des Lärmschutzes: Lärmaktionsplanung, NVwZ 2010, 1191, 1195 f.; Sparwasser/Engel, Aktionspläne des Luftreinhalte- und Lärmschutzrechts im Spannungsfeld zwischen deutschem und europäischem Recht, NVwZ 2010, 1513, 1516; Köck, in: BeckOK Umweltrecht, BImSchG, § 47 Rn. 18 f.; Kupfer, Lärmaktionsplanung – Effektives Instrument zum Schutz der Bevölkerung vor Umgebungslärm, NVwZ 2012, 784, 786, der allerdings anmerkt, es gebe darüber Streit, zum Beleg dann allerdings in Fußnote 33 nur auf einen eigenen Beitrag aus dem Vorjahr verweist; Rehinder, Zur Entwicklung des Luftqualitätsrechts, NuR 2005, 493, 496 meint unter Bezugnahme auf Meinungen in der Kommentar-Literatur, die inzwischen so nicht mehr vertreten werden, mit dem Verweis auf die Einschreitensermächtigungen würden auch deren rechtliche Begrenzungen in Bezug genommen, und soweit der Gesetzgeber eine strikte Ermessensbindung wolle, habe er dies in § 40 Abs. 1 BImSchG klaren Gesetzeswortlaut, der eine Regel-Ausnahme-Regelung gerade nicht enthält, und in Rn. 20 dann ohne

nierend, auch wenn sie sich erst im letzten Jahrzehnt eindeutig durchgesetzt hat. Sie wurde nach anfänglichen Unsicherheiten nach hiesiger Kenntnis in den letzten Jahren auch nicht mehr ernsthaft in Frage gestellt. In einer Entscheidung des OVG Bremen wurde zwar 2010 noch aus der recht banalen Feststellung, die Behörden seien nur insoweit zur Durchsetzung verpflichtet, als die von ihnen anzuwendenden einschlägigen Vorschriften dies zulassen, folgende Schlussfolgerung gezogen: Stünde der Behörde ein Ermessen zu, so habe sie davon Gebrauch zu machen.²⁰ Jedoch versäumt das OVG jede ernst zu nehmende Auseinandersetzung mit § 47 Abs. 6 BImSchG und dem Charakter der Norm als Rechtsfolgenverweis und zieht aus der aus juristischer Sicht banalen Tatsache, dass eine Behörde durch eine Norm nur zu dem ermächtigt wird, was Inhalt der Norm ist, eine Schlussfolgerung, die damit erkennbar nichts zu tun hat. Die erwähnte Tatsache bezieht sich auf die sog. Rechtsfolgenseite, im Straßenverkehrsrecht also auf die verkehrliche Anordnung. In unserem Zusammenhang ist das die Anordnung von Tempo 30. Es ist mit dem keine Ermessensausübung der umsetzenden Behörde mehr zulassenden Wortlaut von § 47 Abs. 6 BImSchG und mit Sinn und Zweck der Luftreinhalte- und Lärm-minderungsplanung schlechterdings nicht zu vereinbaren, wenn eine umsetzende Behörde ein ihr eingeräumtes Ermessen zusätzlich zu der planerischen Abwägung und ohne Berücksichtigung der rechtlichen Grundlagen der Luftreinhalte- und Lärm-minderungsplanung noch ausüben könnte. Die Ermessensseite der sog. Befugnisnorm (hier § 45 StVO) ist im Bereich von Luftreinhalte- und Lärm-minderungsplanung der planenden Stelle überlassen. Die vollziehende Straßenverkehrsbehörde ist aufgrund des sog. Rechtsfolgenverweises an diese im Plan vollzogene planerische Abwägung, die der Ermessensausübung auf Grundlage von § 45 StVO entspricht, gebunden. So formuliert das OVG Berlin-Brandenburg bereits in seiner Entscheidung von 2011 zur Auslegung von § 40 Abs. 1 BImSchG:

„Ein Handlungsspielraum der insoweit hier zuständigen Straßenverkehrsbehörde besteht unter keinem Gesichtspunkt.“²¹

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

Vor dem Hintergrund der so umschriebenen Rechtslage kann es bei rechtmäßigem Vollzug von §§ 47d Abs. 6, 47 Abs. 6, 40 Abs. 1 BImSchG, § 45 StVO zu den vielfach bemängelten Umsetzungsdefiziten infolge einer Weigerung der Straßenverkehrsbehörden, Festsetzungen aus Lärm-minderungs-/Luftreinhalteplanungen umzusetzen, nicht kommen. Vielmehr hat entweder der Planungsträger keine für einen Vollzug hinreichenden Festsetzungen getroffen. Dann ist seine Forderung nach Umsetzung durch die Straßenverkehrsbehörde nicht rechtskonform. Er kann nur eine Ermessensentscheidung nach Maßgabe von § 45 StVO – ohne Bindung an den unzureichenden Plan – verlangen. Oder der Planungsträger hat eine für den Vollzug hinreichende Festsetzung getroffen. Dann darf die Straßenverkehrsbehörde deren Umsetzung nicht unter Verweis auf das Straßenverkehrsrecht verweigern. Insbesondere

jede Begründung/Ableitung die mit dem Gesetzeswortlaut nicht zu vereinbarende und unbelegte Behauptung, die „Kompetenz aus § 40 BImSchG“ stehe der Lärmaktionsplanung nicht zur Verfügung.

²⁰ Obergerverwaltungsgericht Bremen, Beschluss vom 21. Juni 2010 – 1 B 68.10 – juris Rn. 10, das sich auch nicht auf die von ihm angeführte Literatur stützen kann. Ihm leider ohne Reflexion folgend VG Bremen, Beschluss vom 22.10.2015 – 5 V 1236/25 – juris Rn. 19.

²¹ Obergerverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Urteil vom 20. Oktober 2011 – OVG 1 B 4.10 –, Rn. 19, juris.

darf sie weder auf die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur StVO noch auf die Lärmschutz-Richtlinien-StV verweisen. Beide Vorschriften lenken das Ermessen der Straßenverkehrsbehörde; ein solches Ermessen kommt der Straßenverkehrsbehörde in diesem Fall aber gar nicht mehr zu. Die Planungsträger sind aber – da nicht selbst Straßenverkehrsbehörde – gar nicht Adressat dieser Verwaltungsvorschriften. Da es sich lediglich um Verwaltungsvorschriften handelt, binden sie ausschließlich diejenigen Behörden, die Adressat der Verwaltungsvorschrift sind. Eine sog. Außenwirkung oder Bindungswirkung auch für Dritte entfalten Verwaltungsvorschriften nicht.

Zur Umsetzung der so verstandenen Regelungen bedarf es nicht vorrangig Zuständigkeitsänderungen. Vor dem Hintergrund der Vollzugsdefizite, die in diesem Bereich festgestellt wurden und Ausgangspunkt der Betrachtungen sind, müsste vielmehr die Frage im Vordergrund stehen, wie die bestehenden Regelungen so klar gefasst werden können, dass die Verwaltungspraxis die Rechtslage, wie sie heute interpretiert wird, auch umsetzt. Dazu werden unter Punkt 2.1.2 Vorschläge entwickelt, die in Anlehnung an bereits bestehende Regelungen die Rechtslage insbesondere auch in der StVO verdeutlichen.

2.1.2 Das Fehlen einer Korrelation von § 45 StVO mit der Lärmaktionsplanung, die dort nicht ausdrücklich aufgeführt wird

Das Hindernis

Als Hindernis für die Umsetzung von Tempo 30 wird gesehen, dass die Lärminderungsplanung als Grund für eine Verkehrsbeschränkung in § 45 StVO nicht aufgeführt ist. Eine Korrelation zwischen Lärminderungsplanung und den Anordnungsgründen in § 45 StVO wird vermisst.

Das geltende Recht

Nach § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO können die Straßenverkehrsbehörden 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 nach Satz 2 Nr. 3 zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen. Nach Abs. 1b Nr. 5 treffen sie auch die notwendigen Anordnungen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen oder zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung. In Abs. 1c finden sich Sonderregelungen für die Anordnung von Tempo-30-Zonen, die im Einvernehmen – also mit ausdrücklicher Zustimmung – der Gemeinden anzuordnen sind. In Abs. 1d findet sich eine Regelung für die Anordnung von Zonen-Geschwindigkeitsregelungen mit geringeren Geschwindigkeiten als 30 km/h. In Abs. 1e findet sich eine Sonderregelung für die Anordnung von Verkehrszeichen für Mautstrecken. In Abs. 1f findet sich eine Sonderregelung zur Umsetzung von Luftreinhalteplänen. Schließlich findet sich in Abs. 1g eine Sonderregelung für Anordnungen zur Bevorrechtigung von Elektrofahrzeugen (Benutzervorteile).

Von besonderem Interesse ist hier wegen ihrer Sachnähe zur Lärminderungsplanung die Regelung in § 45 Abs. 1f. Sie lautet:

„Zur Kennzeichnung der in einem Luftreinhalteplan oder einem Plan für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen nach § 47 Absatz 1 oder 2 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes festgesetzten Umweltzonen ordnet die Straßenverkehrsbehörde die dafür erforderlichen Verkehrsverbote mittels der Zeichen 270.1 und 270.2 in Verbindung mit dem dazu vorgesehenen Zusatzzeichen an.“

Zeichen 270.1 markiert den Beginn einer Umweltzone, Zeichen 270.2 das Ende einer Umweltzone. Die Umweltzone ist straßenverkehrsrechtlich eine Verkehrsverbotszone. Durch Zusatzzeichen wird die Freistellung vom Verkehrsverbot nach Farben der Plaketten am jeweiligen Fahrzeug festgelegt.

Die Anordnung von Tempo 30 erfolgt als Einzelanordnung auf einzelnen Straßen oder Straßenstrecken durch Zeichen 274 (zulässige Höchstgeschwindigkeit) oder als Zonen-Geschwindigkeitsbeschränkung durch Zeichen 274.1 und 274.2 (Beginn und Ende der Tempo 30-Zone). Die Zeichen sind in Abs. 1f nicht erwähnt. Ist deshalb die Anordnung von Tempo 30 nach Maßgabe eines Luftreinhalteplans nicht möglich? Die Schlussfolgerung, dass in Umsetzung eines Luftreinhalteplans andere als die Zeichen 270.1 und 270.2 nicht angeordnet und aufgestellt werden dürften, ließe sich dann ziehen, wenn Abs. 1f eine Sperrwirkung für jegliche anderen Anordnungen auf Grundlage eines Luftreinhalteplans entfalten würde. Eine solche Sperrwirkung ist dem Wortlaut zunächst nicht zu entnehmen. Der Wortlaut deutet durch die Verwendung der Worte „ordnet an“ anstelle der Worte „können beschränken“ wie in Abs. 1 Satz 1 zunächst nur darauf hin, dass der Straßenverkehrsbehörde bei der Anordnung einer Umweltzone – anders als bei Anordnungen nach Abs. 1 Satz 1 – kein Ermessen zusteht. Sie muss vielmehr die Verkehrszeichen 270.1 und 270.2 aufstellen, wenn in einem Luftreinhalteplan die Einrichtung einer Umweltzone vorgesehen ist. Damit steht die Formulierung in Übereinstimmung mit § 40 Abs. 1 Satz 1 und § 47 Abs. 6 BImSchG, die der umsetzenden Behörde ebenfalls kein Ermessen einräumen.²²

Für diese Auffassung spricht auch die Begründung der Vorschrift, in der von einer sog. Rechtsfolgenverweisung die Rede ist. Abs. 1f wurde durch die StVO-Neufassung vom 6. März 2013²³ eingeführt. In der Begründung²⁴ heißt es zu dieser Neuregelung:

„Nach § 40 Absatz 1 BImSchG beschränkt oder verbietet die zuständige Straßenverkehrsbehörde den Kraftfahrzeugverkehr nach Maßgabe der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften, soweit ein Luftreinhalteplan oder ein Plan für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen nach § 47 Absatz 1 oder 2 BImSchG dies vorsehen. Bei dieser Regelung handelt es sich um eine Rechtsfolgenverweisung. Absatz 1f trägt diesem Umstand Rechnung.“

An dieser Stelle sei auf eine für die Bewertung der Effektivität der Lärmminderungs- und Luftreinhalteplanung wichtige Tatsache hingewiesen: Der Gesetzgeber teilt damit die sich angesichts des Wortlauts von § 47 Abs. 6 BImSchG aufdrängende Auffassung, dass es sich bei den Umsetzungsregelungen der §§ 40 Abs. 1 und 47 Abs. 6 BImSchG um sog. Rechtsfolgen- und nicht um Rechtsgrundverweisungen handelt. Die Rechtsfolgenverweisung zeichnet sich dadurch aus, dass die Tatbestands- bzw. hier die Anordnungsvoraussetzungen allein der verweisenden Norm entnommen werden und lediglich auf die Rechtsfolge der anderen Norm verwiesen wird. Bei der Rechtsgrundverweisung hingegen wird auch auf den Tatbestand der anderen Norm verwiesen. Der Norm, auf die verwiesen wird, werden also sowohl Tatbestand wie auch Rechtsfolge entnommen. Die Unterscheidung hat erhebliche Konsequenzen.

Für die vorliegende Konstellation bedeutet die Einordnung als Rechtsfolgenverweisung, dass die Tatbestands- oder Anordnungsvoraussetzungen allein den verweisenden Normen, also §§ 40, 47 und 47d BImSchG zu entnehmen sind. Der in der Gesetzesbegründung ausdrücklich als Verständnis des Gesetzgebers verwendete Begriff der Rechtsfolgenverweisung führt zu der Annahme, dass der Gesetzgeber nicht nur § 40 Abs. 1 BImSchG, sondern auch die insofern gleichlautenden §§ 47 und 47d BImSchG als Rechtsfolgenverweis – hier auf § 45 StVO – versteht, es sei denn, man ginge davon aus, die Übertragung von § 40 Abs. 1 BImSchG auf das Straßenverkehrsrecht in § 45 Abs. 1f StVO könnte die Umsetzung der §§ 47 und 47d BImSchG in gleicher Weise sperren.

²² Es sei denn, es handelt sich um eine planungsrechtliche Festlegung, § 47 Abs. 6 Satz 2 BImSchG. Zu den planungsrechtlichen Festlegungen gehören straßenverkehrsrechtliche Anordnungen jedoch nicht.

²³ BGBl. I 2013, S. 367.

²⁴ Bundesrats-Drucksache 428/12.

§ 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG, dessen Umsetzung die Regelung im Straßenverkehrsrecht dienen soll, lautet:

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

Der Begriff der Rechtsfolgenverweisung, bei der der ausführenden Behörde kein Ermessen (mehr) zusteht, und der Wortlaut des § 40 Abs. 1 BImSchG, der durch Einführung des § 45 Abs. 1f StVO ins Straßenverkehrsrecht transferiert werden sollte, sprechen dafür, dass eine – deutlich darüber hinaus gehende – Sperrwirkung des § 45 Abs. 1f StVO gegenüber anderen Anordnungen damit nicht ausdrücklich geregelt und auch nicht beabsichtigt ist.

Auch die Systematik des § 45 StVO, die für eine Auslegung herangezogen werden kann, spricht gegen die Annahme einer Sperrwirkung. Denn die verschiedenen Eingriffstatbestände in § 45 Abs. 1 bis 1g StVO stehen auch ansonsten nebeneinander und schließen sich keinesfalls gegenseitig aus. Sie sind teilweise sogar wortgleich, wie ein Vergleich von § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 und Abs. 1b Nr. 5 StVO zeigt. In beiden wird die Formulierung „zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen“ verwendet.

Die Anordnung von Tempo 30 durch Zeichen 274 oder 274.1 und 274.2 und von anderen Verkehrsbeschränkungen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen nach § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 und Abs. 1b Nr. 5 StVO wird daher durch § 45 Abs. 1f StVO nicht „gesperrt“²⁵, ist also weiter zulässig und gegebenenfalls auch geboten.

Da andere Maßnahmen neben der Umweltzone, insbesondere die Anordnung von Tempo 30 und anderen Verkehrsbeschränkungen, von § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG erfasst und Bestandteil vieler Luftreinhaltepläne sind, ist mithin festzuhalten: Die 2013 eingeführte Regelung des § 45 Abs. 1f StVO setzt den Umsetzungsbefehl des § 40 Abs. 1 BImSchG nur in Teilen um, ohne dass sich den Gesetzgebungsmaterialien Hinweise darauf entnehmen lassen, aus welchen Gründen dies geschah. Das Gleiche gilt für die Umsetzungsbefehle des § 47 Abs. 6 BImSchG und des § 47d Abs. 6 in Verbindung mit § 47 Abs. 6 BImSchG. Die Tatsache, dass der Gesetzgeber regelnd tätig wurde, belegt zunächst nur, dass im Hinblick auf die Umsetzung der Umweltzonen Regelungsbedarf gesehen wurde.

Nach geltender Rechtslage ist die Anordnung von Tempo 30 und von anderen Verkehrsbeschränkungen zur Umsetzung von Lärmminderungsplänen wie auch von Luftreinhalteplänen auf der Grundlage von § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 und Abs. 1b Nr. 5 StVO möglich, zulässig und nach § 47 Abs. 6 und § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG geboten²⁶, wenn derartige Maßnahmen in Lärmminderungs- und/oder Luftreinhalteplänen festgesetzt sind. Es fehlt allerdings an einer Umsetzung von § 47 Abs. 6 und § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG in der StVO. Die Teil-Umsetzung in § 45 Abs. 1f StVO kann zu den oben beschriebenen Auslegungsfragen führen und damit die Umsetzung von Tempo 30 noch behindern, wenn eine Straßenverkehrsbehörde sich unsicher ist, ob § 45 Abs. 1f StVO für die Anordnung anderer Maßnahmen als der Umweltzone eine Sperrwirkung entfalten könnte.

Beim Blick in § 40 Abs. 1 BImSchG fällt allerdings auch auf, dass sich die Vorschrift auf Luftreinhaltepläne und Pläne für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen bezieht, nicht aber auf Lärmaktionspläne.

²⁵ Ebenso König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 43. Aufl. 2015, StVO, § 45 Rn. 38b.

²⁶ Dazu ausführlich Cancik, in: TUNE ULR (Fn. 1), Kap. 7, S. 87 ff. und jüngst VG Berlin, Urt. v. 4. Januar 2016 – 11 K 132.15 –, Rn. 18, juris, zur im Luftreinhalteplan 2011 bis 2017 für Berlin enthaltenen Maßnahme „Stadtverträgliche Geschwindigkeit auf Hauptverkehrsstraßen“.

Der Grund für die fehlende Erwähnung der Lärmaktionsplanung dürfte allerdings eher ein gesetzestechnischer bzw. historischer sein:

Die Neufassung des § 40 Abs. 1 BImSchG im Jahre 2002²⁷ diente der Umsetzung der sogen. Luftqualitäts-Rahmenrichtlinie²⁸ - und nur dieser. Die Lärminderungsplanung wurde aus diesem Anlass nicht thematisiert und die Regelungen insoweit auch nicht angepasst oder vereinheitlicht. Mit § 40 Abs. 1 BImSchG sollte neben § 47 Abs. 6 BImSchG eine gesonderte Grundlage für die Umsetzung von Verkehrsverboten und Verkehrsbeschränkungen im Rahmen der Luftreinhalteplanung geschaffen werden.²⁹ Für die Lärmaktionsplanung existiert eine solche Spezialregelung nicht, obwohl die Durchsetzung dort festgesetzter Maßnahmen ebenso wie bei der Luftreinhalteplanung durch die zuständigen Behörden erfolgt (§§ 47 d Abs. 6 und 47 Abs. 6 BImSchG).

Neuregelungsmöglichkeiten

Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, § 45 Abs. 1f StVO von einer Teil-Umsetzung des § 40 Abs. 1 BImSchG in eine vollständige und damit unmissverständliche Umsetzung von § 40 Abs. 1 Satz 1 und zugleich § 47 Abs. 6 BImSchG umzuwandeln. Die Änderung hätte geringen Umfang, würde sich vollständig in der Systematik des § 45 StVO bewegen und hätte allein klarstellende Funktion. In den obigen Ausführungen wurde gezeigt, dass der Gesetzgeber davon ausgeht, dass es sich bei § 40 Abs. 1 BImSchG um eine Rechtsfolgenverweisung auf § 45 StVO handelt. § 40 BImSchG dient der Umsetzung des insoweit gleich formulierten § 47 Abs. 6, der wiederum über § 47d Abs. 6 BImSchG auch auf die Lärminderungsplanung anwendbar ist. Vor diesem Hintergrund dient eine Gesetzesänderung, die § 45 Abs. 1f StVO klarstellend erweitert, lediglich der vollständigen Umsetzung des vom Gesetzgeber als Rechtsfolgenverweis konstruierten § 47 Abs. 6 BImSchG in das Straßenverkehrsrecht.

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

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

Mit der relativ geringfügigen Änderung, die zudem der Klarstellung dient, ist die Korrelation zwischen § 45 StVO und Lärminderungsplanung hergestellt. Die Übernahme des Umsetzungsbefehls aus §§ 40 Abs. 1, 47 Abs. 6, 47d Abs. 6 BImSchG in § 45 StVO würde damit um eine der bestehenden Regelung angehängte Klarstellung ergänzt, dass nicht nur die Zeichen 270.1 und 270.2, sondern alle Verkehrszeichen nach Maßgabe nicht nur der Luftreinhalte-, sondern auch der Lärminderungsplanung anzuordnen sind. Die Klarstellung dient der Bewältigung der oben angeführten Vollzugsdefizite.

Zum Erreichen dieses Ziels ist auch eine Erwähnung der Lärminderungsplanung in § 40 Abs. 1 BImSchG zweckmäßig. Damit wird klargestellt, dass auch die Umsetzung von Lärmaktionsplänen durch Verkehrsverbote und Verkehrsbeschränkungen nach gleichen Vorgaben erfolgt wie die Umsetzung der Luftreinhalteplanung. Missverständnisse, die aus der fehlenden Erwähnung der Lärmaktionsplanung resultieren könnten, werden vermieden.

²⁷ Siebtes Gesetz zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 11.09.2002, BGBl. I S. 3622.

²⁸ RL 96/62/EG des Rates vom 22. September 1996 über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität, Rahmenrichtlinie, Abl. EG Nr. L 196, S. 255.

²⁹ vgl. die Gesetzesbegründung, Bundestags-Drucksache 14/8450, S. 11.

Vorgeschlagen wird daher eine Ergänzung von § 40 Abs.1 Satz 1 BImSchG wie folgt:

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

2.1.3 Zustimmungserfordernisse, wie sie in der VwV zur StVO für Verkehrsbeschränkungen aus Lärmschutzgründen oder auch in Landesregelungen als Einvernehmenserfordernis oder Genehmigungserfordernis der Lärmaktionsplanung geregelt sind

Das Hindernis

Die Verwaltungsvorschriften zur StVO enthalten Regelungen, nach denen die Straßenverkehrsbehörde für Geschwindigkeitsbeschränkungen zum Schutz vor Lärm und Abgasen der Zustimmung der obersten Landesbehörde oder von ihr bestimmter Stellen bedarf. Einige Landesregelungen fordern ein Einvernehmen mit den für die Umsetzung von Maßnahmen zuständigen Behörden bereits bei der Aufstellung von Lärminderungsplänen. Das Zustimmungserfordernis wird als Hindernis gesehen, da die Erfahrung gemacht wurde, dass die obersten Straßenverkehrsbehörden ihre Zustimmung auch dort verweigern, wo nach Auffassung der (unteren) Straßenverkehrsbehörde eine Geschwindigkeitsbeschränkung anzuordnen ist. Vergleichbares wird zum Einvernehmenserfordernis berichtet: Es wird beklagt, dass die Versagung oder die fehlende Erklärung des Einvernehmens nicht oder nicht nachvollziehbar begründet würden.

Das geltende Recht

In der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung (VwV-StVO)³⁰ heißt es in Nr. V. zu § 45:

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

Für die Aufnahme von Geschwindigkeitsbeschränkungen in Luftreinhaltepläne bzw. Pläne für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen nach § 47 BImSchG sieht darüber hinaus das Bundes-Immissionsschutzgesetz in § 47 Abs. 4 Satz 2 ein Einvernehmenserfordernis vor:

„Werden in Plänen nach Absatz 1 oder 2 Maßnahmen im Straßenverkehr erforderlich, sind diese im Einvernehmen mit den zuständigen Straßenbau- und Straßenverkehrsbehörden festzulegen.“

Für die Lärminderungsplanung wurde diese Regelung nicht übernommen. Die einschlägige Vorschrift, § 47d BImSchG, kennt insofern kein Einvernehmenserfordernis. Im Gesetzentwurf³¹ war zwar wie in der Luftreinhalteplanung ein Einvernehmenserfordernis vorgesehen. Dieser Regelungsvorschlag hat sich dann aber nicht durchgesetzt, ohne dass den Gesetzesmaterialien³² ein Grund dafür zu

³⁰ Abzurufen etwa unter http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_26012001_S3236420014.htm.

³¹ BT-Drs. 15/3782.

³² vgl. die Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses vom 15.06.2005, BT-Drs. 15/5734.

entnehmen wäre.³³ Angesichts der Enthaltensamkeit des Gesetzgebers in Kenntnis der zitierten Regelung zur Luftreinhalteplanung liegt es nahe, von einem bewussten Absehen vom Einvernehmenserfordernis auszugehen.³⁴ Dies wiederum wird in Anbetracht der allgemeinen Regelungskompetenz der Länder nach Art. 84 Abs. 1 GG die nachträgliche Einführung eines Einvernehmenserfordernisses durch die Länder nicht sperren können. Dies liegt daran, dass die §§ 47 ff. BImSchG den Planungsprozess nur rudimentär und damit nicht in einer Weise ausgestalten, die landesrechtliche Einvernehmensregelungen ausschließen könnte. Dies könnte sich allenfalls aus abschließenden Verfahrensregelungen zur Beteiligung der Träger öffentlicher Belange ergeben. Solcherlei Regelungen fehlen.

Einige Länder haben das Verfahren zur Aufstellung von Lärminderungsplänen mit Einvernehmensregelungen ausgestaltet.

Im Runderlass „Lärmaktionsplanung“ des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen³⁵ ist unter Ziffer 9 am Ende ausgeführt:

„Maßnahmen, die gem. § 47 Abs. 6 Satz 1 umzusetzen sind, sind im Einvernehmen mit den für deren Umsetzung zuständigen Behörden in den Aktionsplan aufzunehmen.“

Nach § 4 Abs. 1 Nr. 1 der Thüringer Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten und zur Übertragung von Ermächtigungen auf dem Gebiet des Immissionsschutzes³⁶ sind die Gemeinden im übertragenen Wirkungskreis zuständige Behörden für

„die Aufstellung von Lärmaktionsplänen nach § 47d Abs. 1 BImSchG im Einvernehmen mit den für Anordnungen und Entscheidungen zur Lärmbekämpfung sowie für lärmbedeutsame Planungen nach bundesrechtlichen Vorschriften zuständigen Behörden.“

Art. 8a des Bayerischen Immissionsschutzgesetzes³⁷ regelt sogar ein Einvernehmenserfordernis für die Lärmaktionspläne insgesamt. Soweit die Regierungen zuständig sind (für Bundesautobahnen, Großflughäfen und Haupteisenbahnstrecken), ist das Einvernehmen der betroffenen Gemeinden erforderlich. Soweit die Gemeinden zuständig sind, ist das Einvernehmen der Regierung erforderlich.

Während die Regelung der VwV-StVO eine Zustimmung der obersten Straßenverkehrsbehörde gegenüber der unteren Straßenverkehrsbehörde im Rahmen des Verfahrens zur Anordnung etwa einer Geschwindigkeitsbeschränkung im konkreten Einzelfall vorsieht, regeln die soeben angeführten Vorschriften ein Einvernehmenserfordernis im Rahmen der Aufnahme von Maßnahmen wie Geschwindigkeitsbeschränkungen in einen Lärmaktionsplan oder gar für den gesamten Plan.

In Bundesländern mit Einvernehmensregelungen wie den soeben angeführten kann sich eine ablehnende Haltung der Straßenverkehrsbehörden gegenüber Geschwindigkeitsbeschränkungen auf zwei Ebenen als Hindernis für Geschwindigkeitsbeschränkungen auswirken: bei der Aufnahme von Geschwindigkeitsbeschränkungen in Lärmaktionspläne und erneut bei der Umsetzung durch die Straßenverkehrsbehörde.

³³ Die fehlende Begründung allein lässt keine Schlussfolgerung zu, da Beschlussempfehlungen des Vermittlungsausschusses üblicherweise nicht begründet werden.

³⁴ Näher dazu Cancik, in: TUNE ULR (Fn. 1), S. 99 ff.

³⁵ RdErl. V – 5 – 8820.4.1 vom 7.2.2008, abzurufen unter http://www.umgebungslaerm.nrw.de/materialien/_regelwerke/Erlass_Laermaktionsplanung.pdf.

³⁶ Thüringer Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten und zur Übertragung von Ermächtigungen auf den Gebieten des Immissionsschutzes und des Treibhausgas-Emissionshandels (ThürBImSchGZVO) vom 6. April 2008, GVBl. 2008, S. 78, zuletzt geändert durch Verordnung vom 30. Juli 2014 (GVBl. 2014, S. 566).

³⁷ BayImSchG vom 8. Oktober 1974 (BayRS 2129-1-1-U), zuletzt geändert durch § 1 Nummer 170 der Verordnung vom 22. Juli 2014 (GVBl. 2014, S. 286).

Die bereits zum Vorhaben TUNE ULR und auch hier vertretene Auffassung eines strikten Umsetzungsbefehls in §§ 47 Abs. 6, 47d Abs. 6 BImSchG führt dazu, dass sich das Zustimmungserfordernis aus der Verwaltungsvorschrift zur StVO nicht auswirken darf: Die Verpflichtung zur Umsetzung trifft die Straßenverkehrsbehörde ungeachtet des Zustimmungserfordernisses.³⁸ Anders formuliert: Der Umsetzungsbefehl der §§ 47 Abs. 6, 47d Abs. 6 BImSchG darf nicht dadurch umgangen werden, dass in der Lärminderungs- bzw. Luftreinhalteplanung festgesetzte Maßnahmen deswegen nicht umgesetzt werden, weil die oberste Straßenverkehrsbehörde der konkreten Umsetzung nicht zustimmt.

Die landesrechtlichen Einvernehmenserfordernisse beziehen sich dagegen auf den Planungsprozess selbst und berühren nicht die effektive Umsetzung. Wie oben bereits ausgeführt stehen die rudimentären Verfahrensregelungen der §§ 47 ff. BImSchG einer solchen landesrechtlichen Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens mangels abschließender bundesgesetzlicher Regelung mit Ausschlusswirkung i.S.d. Art. 84 Abs. 1 Satz 5 GG nicht entgegen.

Neuregelungsmöglichkeiten

Zustimmungs- wie auch Einvernehmenserfordernis können durch Änderung sowohl der VwV-StVO auf Bundesebene als auch der Landesregelungen, die Zustimmungserfordernisse vorsehen, entfallen. Die Funktion einer sachgerechten Beteiligung der Behörden und Stellen, deren Zustimmung bzw. Einvernehmen geregelt war, würde dadurch aus rechtlicher Sicht nicht in Frage gestellt. Die als allgemeiner verfassungsrechtlicher Grundsatz anerkannte Pflicht zu Kooperation, Abstimmung und Rücksichtnahme verpflichtet eine Behörde, die eine andere Behörde mit ihrer Planung binden möchte, zur Beteiligung dieser anderen Behörde. Die Pflicht zur Beteiligung der für die Umsetzung von Maßnahmen zuständigen Behörden im Rahmen der Aufstellung eines Lärmaktionsplans wird daher auch bei fehlendem Einvernehmenserfordernis als unstreitig bezeichnet.³⁹ Ob es sich dabei allerdings um eine Rechtspflicht handelt, deren Verletzung auch die Fehlerhaftigkeit des Lärmaktionsplans zur Folge hätte, wurde wohl bisher nicht klar herausgearbeitet.⁴⁰ Diese Frage kann indes auch hier offen bleiben, da das Fehlen klarer Regelungen zum Verfahren der Lärmaktionsplanung ohnehin als Hindernis empfunden wurde. Eine hier zu entwickelnde umfassende Verfahrensregelung beinhaltet von vornherein auch Regelungen zur Beteiligung aller zur Umsetzung von Maßnahmen zuständigen Stellen. Damit erübrigt sich die Frage nach einer Beteiligungspflicht aus anderen Rechtsgründen und ihren Fehlerfolgen.

In diesem Sinne wird für die Bundesebene vorgeschlagen, auf das Zustimmungserfordernis für Maßnahmen in Luftreinhalte- oder Lärminderungsplanungen zu verzichten, wenn eine Beteiligung stattgefunden hat. Dies wäre in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur StVO durch die folgende Änderung umzusetzen:

Die VwV-StVO zu § 45 StVO Abs. 1 bis 1e wird wie folgt geändert:

Der Abschnitt der VwV-StVO wird wie folgt überschrieben:

„VwV zu § 45 Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen
Zu Absatz 1 bis 1f“

In dem Abschnitt der VwV-StVO zu § 45 wird VI. wie folgt neu gefasst:

³⁸ Berkemann, Rechtsgutachten 2015 (Fn. 15), S. 80 ff.

³⁹ vgl. insoweit nur Cancik, in: TUNE ULR (Fn. 1), S. 101 m.w.N.

⁴⁰ Ob Fehler in der Beteiligung die Rechtmäßigkeit eines Plans in Frage stellen können, bezweifelt mit guten Gründen Berkemann, Rechtsgutachten 2015 (Fn. 15), S. 34 f.

„VI: Der Zustimmung bedarfes in den Fällen der Nummern III. bis V. nicht, wenn und soweit die oberste Landesbehörde die Straßenverkehrsbehörde vom Erfordernis der Zustimmung befreit hat oder wenn die oberste Straßenverkehrsbehörde bei der Aufstellung von Plänen nach § 47 BIm-SchG (Luftreinhaltepläne, Pläne für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen) und nach § 47d BIm-SchG (Lärmaktionspläne) zu den Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen angehört wurde.“

Auch dieser Vorschlag lehnt sich eng an bestehende Regelungen an und wirft somit keine grundsätzlichen neuen Fragen auf. Der mögliche Einwand, dass eine Beteiligung der obersten Straßenverkehrsbehörden bei rund 6.000 Gemeinden mit Lärmkartierungen und rund 2.000 gemeldeten Lärmaktionsplänen im Durchschnitt eine Beteiligung zu mehreren hundert Lärmaktionsplänen pro oberster Straßenverkehrsbehörde bedeuten würde, die praktisch für die obersten Straßenverkehrsbehörden kaum handhabbar wäre, erkennt, dass es sich insoweit um eine Erleichterung handelt. Die obersten Straßenverkehrsbehörden sind nach VwV-StVO bisher zu jeder einzelnen Anordnung aus Lärmschutzgründen zu beteiligen und müssen ausdrücklich zustimmen, was eine eigene Prüfung und Entscheidung in jedem Einzelfall voraussetzt. Dies kann bei größeren Kommunen eine Vielzahl von Beteiligungen sein. Folgt man dem Änderungsvorschlag, würde sich die Beteiligung auf einen Lärmaktionsplan pro Kommune beschränken und alle nachfolgenden Beteiligungen zu einzelnen Anordnungen würden entfallen.

Die Prüfung und Änderung von landesrechtlichen Einvernehmensregelungen ist Aufgabe der Länder. Angesichts der grundsätzlichen Regelungsbefugnis der Länder ist der Einfluss bundesrechtlicher Regelungen insoweit allerdings begrenzt. Wie bereits oben unter 2.1.1 ausführlich dargelegt, regeln die Länder die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren nach Art. 84 Abs. 1 GG, wenn sie – wie hier – Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen. Wenn Bundesgesetze etwas anderes bestimmen, können die Länder davon abweichende Regelungen treffen. Hat ein Land eine abweichende Regelung getroffen, treten in diesem Land hierauf bezogene spätere bundesgesetzliche Regelungen frühestens sechs Monate nach ihrer Verkündung in Kraft, soweit nicht mit Zustimmung des Bundesrates anderes bestimmt ist. Das jeweils spätere Gesetz geht vor. In Ausnahmefällen kann der Bund wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder regeln. Diese Gesetze bedürfen der Zustimmung des Bundesrates. Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden.

Der Bund kann danach die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren regeln, nicht aber Gemeinden direkt Aufgaben übertragen. Die Aufgabe der Lärminderungsplanung wurde den Gemeinden vor Inkrafttreten des Art. 84 Abs. 1 GG in seiner Neufassung im Zuge der Föderalismusreform 2006 übertragen – mit ausdrücklicher Abweichungsmöglichkeit durch Landesregelungen. Diese Regelung hat nach Art. 125a Abs. 1 GG Bestand. Das Verwaltungsverfahren ist in § 47d BImSchG nur äußerst rudimentär in Übernahme der Rahmenvorgaben der Umgebungslärmrichtlinie geregelt. Ob diese sehr zurückhaltende Regelung noch eine ordnungsgemäße Umsetzung von EU-Recht darstellt, wird mit guten Gründen bezweifelt.⁴¹ Da es in dieser Ausarbeitung um die Entwicklung von Neuregelungsvorschlägen geht und gerade die fehlenden Verfahrensvorgaben als Hindernis benannt wurden, das es durch Neuregelung zu beseitigen gilt, kann auch die Frage (noch) EU-rechtskonformer Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie im Bereich der Verfahrensregelungen zugunsten eines Regelungsvorschlags offengelassen werden.

⁴¹ Siehe nur Berkemann, Rechtsgutachten 2015 (Fn. 15), S. 17 ff., insbesondere S. 19 f.

Einleitend sei noch einmal festgehalten, dass der Bund gem. Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG grundsätzlich Regelungen über das Verwaltungsverfahren und damit auch über die Beteiligung anderer Behörden einschließlich der Straßenverkehrsbehörden treffen kann. Treffen diese Regelungen auf abweichendes Landesrecht, so ersetzen sie dieses, treten gem. Art. 84 Abs. 1 Satz 3 GG aber erst sechs Monate nach ihrer Verkündung in Kraft. In dieser Zeit – und auch danach – kann der Landesgesetzgeber wiederum eine eigene, abweichende Regelung treffen, wenn er mit der Bundesregelung nicht einverstanden ist.

Im Bereich des Verwaltungsverfahrens zum Erlass der Lärmaktionspläne und dort insbesondere im Bereich der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange wurde ein Regelungsdefizit als Umsetzungshindernis im Sinne dieses Vorhabens identifiziert. Im Vergleich mit anderen bundesrechtlichen Verfahrensregelungen im Planungsbereich ist dieser Befund leicht zu bestätigen: Für die kommunale Bauleitplanung ist das Verwaltungsverfahren allgemein und insbesondere die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange ausführlich bundesrechtlich im Baugesetzbuch (BauGB) geregelt, vgl. insbesondere §§ 4 und 4a BauGB. Auch das in seiner heutigen Fassung erst 2008 erlassene Raumordnungsgesetz (ROG) enthält nicht nur für die Raumordnung des Bundes, sondern in § 10 ROG auch für die Raumordnungspläne der Länder Regelungen zum Verwaltungsverfahren einschließlich der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange. Gleiches gilt für das von den Ländern durchzuführende Raumordnungsverfahren, vgl. § 15 ROG. Für das Planfeststellungsverfahren als Zulassungsverfahren und zugleich Planungsverfahren ist in § 73 des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes (VwVfG) ebenfalls das Verwaltungsverfahren einschließlich der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange geregelt. Die Fachgesetze des Bundes⁴² und die Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder verweisen für ihren Zuständigkeitsbereich regelmäßig auf diese Regelung oder übernehmen sie wörtlich oder mit geringfügigen Abweichungen. Insgesamt ist zu konstatieren: Die Regelung des Verwaltungsverfahrens mit der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange ist im Planungsbereich Regelinhalt bundesrechtlicher Vorschriften. Sie wird in aller Regel gemeinsam mit der Sachregelung getroffen.

Die Voraussetzung eines behördlichen Einvernehmens ist dabei die absolute Ausnahme. Eine solche Ausnahme ist die Einvernehmensregelung in § 14 Abs. 3 Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG), die hier nicht näher zu betrachtende historische Wurzeln hat, auf die Belange der Landeskultur und der Wasserwirtschaft beschränkt ist und im planerischen Bereich eine Ausnahme darstellt. Das Baurecht kennt das Einvernehmen vor der Erteilung von Baugenehmigungen (§ 36 BauGB). Auch dies ist ein Sonderfall, der in dem auch durch Art. 28 Abs. 2 GG gewährleisteten Schutz gemeindlicher Planungshoheit begründet ist. Auf der Planungsebene kennt lediglich § 47 Abs. 4 Satz 2 BImSchG ein Einvernehmenserfordernis für Maßnahmen im Straßenverkehr, die in Luftreinhalteplänen festgesetzt werden sollen. Eine entsprechende Regelung war auch Gegenstand des Gesetzentwurfs zur Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie.⁴³ Auf eine Einvernehmensregelung wurde jedoch im Zuge der Einigung im Streit zwischen Bundesrat und Bundestag im Vermittlungsausschuss verzichtet, ohne dass sich die Gründe dafür anhand der Materialien nachvollziehen lassen.⁴⁴ Der Gesetzgeber hielt mithin schon bei Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie eine Einvernehmensregelung entsprechend der Regelung zur Luftreinhalteplanung in § 47 Abs. 4 Satz 2 BImSchG nicht für angemessen. Die Auswertung des Vorhabens TUNE ULR und die Diskussion im Workshop bestätigen die Entbehrlichkeit einer Einvernehmensregelung.

Es wird daher ein Neuregelungsvorschlag in Anlehnung an bestehende Regelungen insbesondere des BauGB unterbreitet, der eine frühzeitige Beteiligung der Träger öffentlicher Belange am Beginn des Planungsverfahrens vorsieht. In diesem Planungsstadium ist die Planung noch offen für alle Vor-

⁴² vgl. nur § 17 Bundesfernstraßengesetz (FStrG) oder § 8 Luftverkehrsgesetz (LuftVG).

⁴³ BT-Drs. 15/3782.

⁴⁴ vgl. die Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses vom 15.06.2005, BT-Drs. 15/5734.

schläge, und diejenigen Träger öffentlicher Belange, die in einem Lärmaktionsplan eventuell festzusetzende Maßnahmen später umzusetzen haben, können sich insbesondere zu Umfang und Detaillierungsgrad bei der Prüfung dieser Maßnahmen äußern. Eine zweite Beteiligung wird nach Vorliegen eines Planentwurfs mit Begründung vorgeschlagen, um den Trägern öffentlicher Belange Gelegenheit zu geben, zu den konkret geplanten Festsetzungen Stellung zu nehmen. Um die Bedeutung der Beteiligung der für die Umsetzung von Maßnahmen zuständigen Stellen hervorzuheben, wird in diesem zweiten Schritt der Beteiligung eine stärkere Form der Beteiligung vorgeschlagen: die Herstellung des Benehmens als qualifizierter Form der Beteiligung, bei der zwar nicht eine ausdrückliche Zustimmung, aber doch eine Gelegenheit zur Stellungnahme aufgrund ausreichender Informationen gefordert ist.⁴⁵ Der Planungsträger soll damit angehalten werden, insbesondere mit den für die Umsetzung von Maßnahmen zuständigen Stellen auch aktiv zu kommunizieren, ohne jedoch auf deren ausdrückliche Zustimmung angewiesen zu sein. Darüber hinaus werden Mitwirkungspflichten der Träger öffentlicher Belange in Anlehnung an die Regelungen in § 4 BauGB vorgeschlagen.

Vorgeschlagen werden folgende Neuregelungen:

Nach § 47d Abs. 3 BImSchG werden folgende Absätze 3a und 3b eingefügt:

„(3a) Die Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt werden kann, sind frühzeitig über die Aufstellung oder Änderung eines Lärmaktionsplans und die in Betracht kommenden Maßnahmen zu unterrichten und zur Äußerung auch im Hinblick auf den erforderlichen Umfang und Detaillierungsgrad der Prüfung der Voraussetzungen der in Betracht gezogenen Maßnahmen aufzufordern; sie haben auch Aufschluss über von ihnen beabsichtigte oder bereits eingeleitete Planungen und sonstige Maßnahmen sowie deren zeitliche Abwicklung zu geben, die für den Lärmaktionsplan bedeutsam sein können. Verfügen sie über Informationen, die für die Ermittlung und Bewertung des Abwägungsmaterials zweckdienlich sind, haben sie diese Informationen der Gemeinde zur Verfügung zu stellen.

„(3b) Nach Aufstellung eines Planentwurfs mit Begründung holt der Planungsträger die Stellungnahmen der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange ein, deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt werden kann. Mit den für die Umsetzung der in Betracht gezogenen Maßnahmen zuständigen Behörden ist das Benehmen herzustellen. Für die Stellungnahme ist eine angemessene Frist von mindestens zwei Monaten zu setzen. In den Stellungnahmen sollen sich die Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange auf ihren Aufgabenbereich beschränken; sie haben auch Aufschluss über von ihnen beabsichtigte oder bereits eingeleitete Planungen und sonstige Maßnahmen sowie deren zeitliche Abwicklung zu geben, die für den Lärmaktionsplan bedeutsam sein können. Verfügen sie über Informationen, die für die Ermittlung und Bewertung des Abwägungsmaterials zweckdienlich sind, haben sie diese Informationen der zuständigen Stelle zur Verfügung zu stellen.“

Nach § 47 Abs. 5b BImSchG werden folgende Absätze 5c und 5d eingefügt:

„(5c) Die Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt werden kann, sind frühzeitig über die Aufstellung oder Änderung eines Luftreinhalteplans und die in Betracht kommenden Maßnahmen zu unterrichten und zur Äußerung auch im Hinblick auf den erforderlichen Umfang und Detaillierungsgrad der Prüfung der Voraussetzungen der in Betracht gezogenen Maßnahmen aufzufordern; sie haben auch Aufschluss über von ihnen beabsichtigte oder bereits eingeleitete Planungen und sonstige Maßnahmen sowie deren zeitliche Abwicklung zu geben, die für den Luftreinhalteplan bedeutsam sein können. Verfügen sie

⁴⁵ vgl. etwa Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 19.11.2013 – 6 B 26/13 – juris; Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 28.3.2013 – 9 A 22/11 – juris Rn. 24.

über Informationen, die für die Ermittlung und Bewertung des Abwägungsmaterials zweckdienlich sind, haben sie diese Informationen der Gemeinde zur Verfügung zu stellen.

(5d) Nach Aufstellung eines Planentwurfs mit Begründung holt der Planungsträger die Stellungnahmen der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange ein, deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt werden kann. Mit den für die Umsetzung der in Betracht gezogenen Maßnahmen zuständigen Behörden ist das Benehmen herzustellen. Für die Stellungnahme ist eine angemessene Frist von mindestens zwei Monaten zu setzen. In den Stellungnahmen sollen sich die Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange auf ihren Aufgabenbereich beschränken; sie haben auch Aufschluss über von ihnen beabsichtigte oder bereits eingeleitete Planungen und sonstige Maßnahmen sowie deren zeitliche Abwicklung zu geben, die für den Luftreinhalteplan bedeutsam sein können. Verfügen sie über Informationen, die für die Ermittlung und Bewertung des Abwägungsmaterials zweckdienlich sind, haben sie diese Informationen der zuständigen Stelle zur Verfügung zu stellen.“

Die Regelung des Verwaltungsverfahrens kann von den Ländern geändert werden. Bei ausführlichen Regelungen des Verwaltungsverfahrens machen die Länder von der Möglichkeit der Abweichung allerdings regelmäßig keinen Gebrauch. Es erscheint daher naheliegend, nach Erlass von Regelungen zum Verwaltungsverfahren zunächst abzuwarten, ob die Länder abweichende Regelungen treffen und wie diese gegebenenfalls im Hinblick auf eine effektive Lärminderungsplanung zu bewerten sind.

Sollte eine sog. abweichungsfeste Regelung nach Art. 84 Abs. 1 Satz 5 GG dennoch in Betracht gezogen werden, ist zu beachten, dass diese nur unter engen Voraussetzungen zulässig ist.

Der Erlass bundeseinheitlicher Verfahrensregelungen, zu denen die Beteiligungsregelungen zu zählen sind, steht nach Art. 84 Abs. 1 Satz 5 GG unter mehreren Vorbehalten. Es muss sich um Ausnahmefälle handeln, die wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung die Regelung des Verwaltungsverfahrens gerade ohne Abweichungsmöglichkeit durch die Länder erfordern. Die Begrenzung abweichungsfester Regelungen auf Ausnahmefälle gebietet eine restriktive Auslegung.⁴⁶ In der Begründung der Grundgesetz-Novelle wurde als Beispiel das Umweltverfahrensrecht genannt.⁴⁷ Dafür mögen sich gewichtige Gründe anführen lassen, wie die besondere Intensität unionsrechtlicher Einwirkung, die starke Verzahnung von materiellem Recht und Verfahrensrecht, die Wirtschaftsrelevanz und andere. Regelungen der Lärminderungsplanung und der Luftreinhalteplanung gehören zu dem in besonderem Maße unionsrechtlich geprägten Umweltverfahrensrecht, was den Erlass abweichungsfester Regelungen tendenziell erleichtern könnte. Dennoch darf das Regel-Ausnahme-Verhältnis auch im Bereich des Umweltverfahrensrechts nicht auf den Kopf gestellt werden. Eine restriktive Auslegung wird daher auch in diesem Bereich gefordert,⁴⁸ und es wird versucht, Kriterien für das Vorliegen der Ausnahmenvoraussetzungen zu formulieren. So fordert Kirchhof, dass ein Bedürfnis für einen bundeseinheitlichen Vollzug nicht ausreicht, sondern ein wirksamer Vollzug von Bundesrecht die Ausnahme erforderlich machen muss. Wenn das materielle Bundesrecht so eng mit einzelnen Aspekten des Verfahrensrechts verknüpft ist, dass es ohne eine bundesgesetzliche Regelung nicht wirksam durchgesetzt werden könnte, soll ein Ausnahmefall vorliegen. Zu beachten sei stets, dass auch Landesregelungen einen wirksamen Vollzug von Bundesrecht gewährleisten können. Ein besonderes Bedürfnis sei daher erst gegeben, wenn Landesregelungen nicht mehr das Niveau der notwendigen Vollzugswirksamkeit gewährleisten.⁴⁹

⁴⁶ Suerbaum, in: BeckOK GG, Art. 84 Rn. 41; Kirchhof, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 84 Rn. 123 ff.

⁴⁷ Suerbaum, in: BeckOK GG/Suerbaum GG Art. 84 Rn. 41.

⁴⁸ Ebd.; Kirchhof in Maunz/Dürig, GG, Art. 84 Rn. 123 ff.

⁴⁹ Kirchhof, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 84 Rn. 123 ff., bes. Rn. 130 ff.

Die Annahme eines Ausnahmefalls könnte hier naheliegen, da angesichts des gesetzlichen Kooperationsmodells der Luftreinhalte- und Lärminderungsplanung die Kooperation zwischen planender und umsetzender Stelle von zentraler Bedeutung für den wirksamen Vollzug ist. Ohne wirksame Beteiligung der umsetzenden Behörden ist eine wirksame Luftreinhalte- und Lärminderungsplanung nicht möglich. Dies gilt insbesondere für das bundesgesetzliche Regelmodell der Zuständigkeit der Gemeinden für die Planung. Von einzelnen Gemeinden wird geltend gemacht, dass ihnen die Kapazität für die erforderliche Prüfung der fachrechtlichen Voraussetzungen der einzelnen Maßnahmen fehlt. Sie sind daher in besonderem Maße darauf angewiesen, dass die Fachbehörde, die für die Umsetzung einzelner Maßnahmen eines Luftreinhalte- oder Lärminderungsplans zuständig ist, ihre Fachkompetenz in ihre Stellungnahme im Planverfahren einbringt.

Ein besonderes Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung des Verwaltungsverfahrens ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder könnte sich darüber hinaus aus einem mangelhaften Vollzug der Lärminderungsplanung ergeben. Dafür scheint vorliegend nach Auswertung von TUNE ULR, den Beiträgen im Workshop und der Auswertung der Literatur unter Berücksichtigung der Erfahrungen der Verfasser einiges zu sprechen:

Wenn – wie vielfach beklagt – das Zusammenspiel von abwägungsbezogener Festlegung der Maßnahmen im Lärmaktionsplan einerseits und deren administrativer Umsetzung andererseits nicht „funktionierte“, steht das bundesgesetzliche „Separationsmodell“, also die Zuständigkeit verschiedener Behörden für Planung und Umsetzung, nicht nur auf dem unionsrechtlichen Prüfstand.⁵⁰ Die Wirksamkeit, der sog. *effet utile* als unionsrechtlicher Grundsatz wäre nicht gewahrt, wenn die Umsetzungsbehörden den Umsetzungsbefehl missachten und damit die Ziele von Luftreinhalte- und Lärminderungsplänen unterlaufen. Nichts anderes kann für den Fall gelten, dass es die Planungsträger versäumen, die für die Umsetzung zuständigen Fachbehörden wirksam zu beteiligen. Auch das kann in nicht oder nicht wirksam umzusetzenden Maßnahmenfestsetzungen enden und die Wirksamkeit der Pläne und das Erreichen der damit verfolgten und unionsrechtlich vorgegebenen Ziele gefährden. Zugleich wäre dann der Vollzug von Bundesrecht nicht mehr gewährleistet, was das Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung im Sinne von Art. 84 Abs. 1 Satz 5 GG auslösen kann.

Die „Lärmbilanz 2010“ des Umweltbundesamtes spiegelt die Unsicherheit und Unzufriedenheit mit der Bindungswirkung von Lärmaktionsplänen in der gemeindlichen Planungspraxis wider: Nur ein Viertel der Befragten hielt die Bindungswirkung eines Lärmaktionsplans für ausreichend. Ein weiteres Viertel äußerte sich mit „teils-teils“, und gut die Hälfte der Befragten hält die Bindungswirkung für weniger oder überhaupt nicht ausreichend, zumindest für nicht hinreichend geklärt.⁵¹

Nach den Berichten kommunaler Vertreterinnen und Vertreter im Workshop zu diesem Vorhaben, den Ergebnissen des Vorhabens TUNE ULR⁵², den Erfahrungen der Verfasser in der Praxis und einigen Stimmen in der Literatur⁵³ wird von Straßenverkehrsbehörden, auch von obersten Landesbehörden, die Ansicht vertreten, die Straßenverkehrsbehörden seien im Rahmen des ihnen in § 45 StVO zugewiesenen Ermessens frei zu entscheiden, ob und in welcher Hinsicht sie den im Lärmaktionsplan festgelegten Maßnahmen in der Umsetzung folgen wollen.

⁵⁰ So Berkemann, Rechtsgutachten 2015 (Fn. 15), S. 61.

⁵¹ Umweltbundesamt, Lärmbilanz 2010. Untersuchung der Entscheidungskriterien für festzulegende Lärminderungsmaßnahmen in Lärmaktionsplänen nach der Umgebungslärmrichtlinie 2002/49/EG, 2011 (UBA Texte 78/2011), S. 53.

⁵² Cancik, in: TUNE ULR (Fn. 1), S. 117 f.

⁵³ Berkemann, Rechtsgutachten 2015 (Fn. 15), S. 71; dieser verweist auf Cancik, Stand und Entwicklung der Lärminderungsplanung in Deutschland, in: Faßbender/ Köck, Aktuelle Entwicklungen im Immissionsschutzrecht, Baden-Baden, 2013, S. 65, 71.

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

„Straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen können sich für Ballungsgebiete und Hauptverkehrsstraßen künftig auch aus Lärmaktionsplänen ergeben (§ 47d Bundes-Immissionsschutzgesetz – BImSchG). Das BImSchG weist hinsichtlich der Durchsetzung von auf Lärmaktionsplänen basierenden Maßnahmen auf die jeweils anzuwendenden Rechtsvorschriften (§ 47d Abs. 6 i.V.m. § 47 Abs. 6 BImSchG). Bei straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen ergeben sich die Anordnungsvoraussetzungen aus der Straßenverkehrs-Ordnung und diesen Richtlinien.“

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

Insgesamt erscheint es zumindest nicht fernliegend, auch einen Bedarf nach abweichungsfester bundeseinheitlicher Regelung des Verwaltungsverfahrens der Lärminderungsplanung anzuerkennen. Andererseits ist zu konstatieren, dass die Unsicherheiten bei der Umsetzung der Lärminderungsplanung auch auf eine auffallend hohe Zurückhaltung des Gesetzgebers bei der Regelung des Verfahrens der Lärminderungsplanung zurückzuführen zu sein scheinen. Die Einführung von § 45 Abs. 1f StVO im Jahre 2013 und das dort in der Gesetzesbegründung enthaltene klare Bekenntnis zum Rechtsfolgenverweis und die Umsetzung der auf Luftreinhalteplänen beruhenden Umweltzonen durch die Straßenverkehrsbehörden können auch darauf hindeuten, dass die bisher zu konstatierenden Vollzugsmängel ihre Ursache in der unzureichenden Regelung des § 47d BImSchG und fehlender Korrelation mit den Regelungen der StVO haben. Schon durch eine ausführlichere bundesrechtliche Regelung des Verwaltungsverfahrens könnte dann möglicherweise Abhilfe geschaffen werden. Eine abweichungsfeste bundeseinheitliche Regelung wäre dann nicht erforderlich. Der Bund müsste zunächst überhaupt ausreichende Verfahrensregelungen für einen Vollzug in den Ländern schaffen, bevor er zu dem Mittel abweichungsfester Bundesregelungen greift.

Eine Beteiligungsregelung wie die hier vorgeschlagene würde Landesregelungen eines Einvernehmens mit für die Umsetzung zuständigen Behörden ablösen. Es spricht bisher nichts dafür, dass die Länder mit abweichenden Regelungen neue Einvernehmenserfordernisse schaffen würden, die einen wirksamen Vollzug nicht mehr gewährleisten.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrats nach Art. 84 Abs. 2 GG allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen kann. Die Bundesregierung kann über den Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften einen wirksamen Gesetzesvollzug auch im Bereich der Luftreinhalte- und Lärminderungsplanung sicherstellen.

Im Ergebnis wird aus Sicht der Verfasser empfohlen, von einer abweichungsfesten bundesrechtlichen Regelung des Verwaltungsverfahrens abzusehen und stattdessen die Entwicklung der Umsetzung von Lärminderungsplänen auf Grundlage ausreichender bundesrechtlicher Verfahrensregelungen zu bewerten. Dabei sollten die Verfahrensregelungen zunächst hinreichend konkret in Anlehnung an Formulierungen anderer Beteiligungsvorschriften, die sich bewährt haben, im BImSchG selbst formuliert werden. Kann dadurch noch kein wirksamer Vollzug von Bundesrecht gesichert werden, etwa weil Bundesländer abweichende Regelungen schaffen, kann eine Konkretisierung in Verwaltungsvorschriften erfolgen und/oder eine abweichungsfeste Bundesregelung getroffen werden.

2.1.4 Verweigerung von Zustimmung, Einvernehmen oder Genehmigung seitens der Straßenverkehrsbehörden ohne hinreichende Berücksichtigung der von der Gemeinde zu berücksichtigenden Belange der Lärmaktionsplanung

Das Hindernis

Von Kommunen wird die Verweigerung der Zustimmung bzw. des Einvernehmens (je nach landesrechtlicher Regelung, teils auch nicht ausdrücklich geregelter Verwaltungspraxis) seitens der Straßenverkehrsbehörden ohne hinreichende Berücksichtigung der Belange der Lärmaktionsplanung als Hindernis zur Umsetzung von Geschwindigkeitsbeschränkungen benannt. Dazu wird angeführt, die Straßenverkehrsbehörden würden regelmäßig den Belangen des motorisierten Verkehrs ein aus Sicht der Lärmaktionsplanung unangemessen hohes Gewicht beimessen bzw. unzutreffende Vermutungen zur Beeinträchtigung des motorisierten Verkehrs zugrunde legen.

Das geltende Recht

Das Hindernis bezieht sich allein auf die Aufstellung von Luftreinhalte- bzw. Lärmminderungsplänen bzw. deren Umsetzung. Bei von einer Gemeinde ohne Luftreinhalte- bzw. Lärmminderungsplanung begehrten Tempo-30-Anordnungen besteht ein Einvernehmens- bzw. Zustimmungserfordernis nicht in gleichem Umfang. Vielmehr entscheidet in solchen Fällen die Straßenverkehrsbehörde auf Antrag der Gemeinde. Diese Konstellation ist an anderer Stelle Gegenstand der Erörterungen.

Bei ihren Entscheidungen, Zustimmungen und Stellungnahmen sind die Straßenverkehrsbehörden wie die gesamte vollziehende Gewalt im Rechtsstaat an Recht und Gesetz gebunden, Art. 20 Abs. 3 GG. Einschlägiges Recht sind hier § 45 StVO als Rechtsgrundlage für Geschwindigkeitsbeschränkungen sowie die §§ 47 ff. BImSchG für die Luftreinhalte- und Lärmminderungsplanung. Bei der Beantwortung der Frage, wie insbesondere § 45 StVO auszulegen ist und in welchem Verhältnis beide Vorschriften zueinander stehen, besteht in der Verwaltungspraxis offenbar keine Einigkeit.

Nach § 45 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 Nr. 3 StVO und § 45 Abs. 1b Nr. 5 StVO können die Straßenverkehrsbehörden die Nutzung bestimmter Straßen zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen beschränken oder verbieten. § 45 StVO stellt die Anordnung von Geschwindigkeitsbeschränkungen mit der Formulierung „können“ in das Ermessen der zuständigen Behörde. Mit dem geschilderten Hindernis ist die Frage angesprochen, welchen Inhalt dieses Ermessen insbesondere bei Umsetzung von Luftreinhalte- und Lärmminderungsplänen haben darf und welche Bedeutung den Belangen des Schutzes vor Lärm und Abgasen in diesem Kontext im Verhältnis zu den Belangen des motorisierten Verkehrs zukommt bzw. wie die Belange des motorisierten Verkehrs zu definieren sind. Von Gemeinden wird beklagt, dass Straßenverkehrsbehörden ohne weiteres davon ausgehen, die Herabsetzung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit würde die Leistungsfähigkeit der Hauptverkehrsstraßen erheblich beeinträchtigen und Verkehrsbelange würden einer Geschwindigkeitsbeschränkung entgegenstehen.

Nach der hier wie inzwischen in der juristischen Literatur und der obergerichtlichen Rechtsprechung wohl weitgehend einheitlich vertretenen Auffassung, handelt es sich bei den Regelungen der §§ 40 Abs. 1, 47 Abs. 6, 47d Abs. 6 BImSchG um Rechtsfolgenverweise.⁵⁴ Folge dieser Rechtsauffassung ist, dass der Träger der Luftreinhalte- und Lärmminderungsplanung die fachrechtlichen Voraussetzungen abschließend prüft und die Festsetzung trifft. Die umsetzende Behörde hat diese Festsetzung dann ohne Ausübung eigenen Ermessens umzusetzen. Nur vereinzelt wird in der juristischen Literatur der umsetzenden Behörde bei Ermessensentscheidungen noch ein eigenes Ermessen zugestanden, wobei

⁵⁴ vgl. dazu bereits oben unter 0 mit ausführlichen Nachweisen, insbesondere Fn. 18 und 19.

sie „grundsätzlich verpflichtet“ sei, die Maßnahmen umzusetzen.⁵⁵ Wie ein solches angenommenes Regel-Ausnahme-Verhältnis allerdings mit dem Wortlaut von §§ 40 Abs. 1, 47 Abs. 6, 47d Abs. 6 BImSchG in Übereinstimmung zu bringen sein soll, der kein solches Regel-Ausnahme-Verhältnis kennt, wird von den Autoren, die eine derartige Auffassung vertreten, nicht erläutert. Der Theorie einer Bindung nur im Regelfall kann wegen des entgegenstehenden Wortlauts der gerade angeführten Vorschriften nicht gefolgt werden. Sie ist mit dem Charakter einer Rechtsfolgenverweisung, die auch der Gesetzgeber zumindest in § 40 Abs.1 BImSchG sieht, nicht vereinbar. Da § 47 Abs.6 BImSchG sich insoweit von § 40 Abs. 1 BImSchG nicht unterscheidet, ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber auch § 47 Abs. 6 BImSchG als Rechtsfolgenverweisung versteht.

Es ist damit festzustellen: Nach geltendem Recht steht den Straßenverkehrsbehörden bei der Umsetzung hinreichend bestimmter Maßnahmen eines Luftreinhalte- oder Lärminderungsplans kein Ermessen zu.⁵⁶ Das Ermessen übt der Planungsträger abschließend aus. Er prüft dabei auch die straßenverkehrsrechtlichen Voraussetzungen für die Anordnung von Tempo 30. Dabei konkretisiert er insbesondere die besondere Gefahrenlage, deren Vorliegen nach § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO Voraussetzung für eine Verkehrsbeschränkung ist. Die Konkretisierung der Gefahrenlage erfolgt unter besonderer Berücksichtigung der Ziele der Lärminderungsplanung. Eine besondere Gefahrenlage in diesem Sinne dürfte stets dann bestehen, wenn die Verkehrsbeschränkung das verhältnismäßige Mittel zur Reduzierung von Verkehrslärm ist, der nach Maßgabe des Lärmaktionsplans unzumutbar ist. Ein Ermessen steht der Straßenverkehrsbehörde nur zu, wenn der Plangeber selbst keinen Gebrauch davon gemacht hat und keine abschließend abgewogene Maßnahme festgesetzt, sondern einen Prüfauftrag an die Straßenverkehrsbehörde formuliert hat. Ein eingeschränktes Ermessen steht der Straßenverkehrsbehörde zu, wenn der Plangeber eine Regelanordnung mit Ausnahmemöglichkeit festsetzt.⁵⁷ Das Ermessen ist dann auf die Prüfung der Ausnahmeveraussetzungen beschränkt.⁵⁸ Bei der Ausübung eines solchen Ermessens ist die Straßenverkehrsbehörde dann an die für sie geltenden Verwaltungsvorschriften gebunden.

Einzuräumen ist, dass sich diese Rechtsauffassung erst in den letzten etwa zehn Jahren so klar herausbildete und vor allem der Gesetzgeber bei der Regelung von Luftreinhalte- und Lärminderungsplanung und ihrer Umsetzung äußerst spärliche Regelungen getroffen hat.

In § 47d Abs. 2 und 3 BImSchG heißt es in fast wörtlicher Übernahme der Vorgaben der RL 2002/49/EG zum Aufstellungsverfahren lapidar:

(2) Die Lärmaktionspläne haben den Mindestanforderungen des Anhangs V der Richtlinie 2002/49/EG zu entsprechen und die nach Anhang VI der Richtlinie 2002/49/EG an die Kommission zu übermittelnden Daten zu enthalten. Ziel dieser Pläne soll es auch sein, ruhige Gebiete gegen eine Zunahme des Lärms zu schützen.
(3) Die Öffentlichkeit wird zu Vorschlägen für Lärmaktionspläne gehört. Sie erhält

⁵⁵ Wysk, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK Umweltrecht, BImSchG, § 47d Rn. 18, wohl in Richtung eines Regel-Ausnahme-Schemas der Bindung tendierend, dabei aber ohne jede Auseinandersetzung mit dem klaren Gesetzeswortlaut, der eine Regel-Ausnahme-Regelung gerade nicht enthält und in Rn. 20 dann ohne jede Begründung/Ableitung die mit dem Gesetzeswortlaut nicht zu vereinbarende und unbelegte Behauptung, die „Kompetenz aus § 40 BImSchG“ stehe der Lärmaktionsplanung nicht zur Verfügung; Reh binder, Zur Entwicklung des Luftqualitätsrechts, NuR 2005, 493, 496 meint unter Bezugnahme auf Meinungen in der Kommentar-Literatur, die inzwischen so nicht mehr vertreten werden, mit dem Verweis auf die Einschreitensermächtigungen würden auch deren rechtliche Begrenzungen in Bezug genommen, und soweit der Gesetzgeber eine strikte Ermessensbindung wolle, habe er dies in § 40 Abs. 1 BImSchG besonders angeordnet; unklar, ob heute noch so vertreten.

⁵⁶ vgl. jüngst in diesem Sinne VG Berlin, Urt. v. 4. Januar 2016 – 11 K 132.15 –, Rn. 17, juris, zum Luftreinhalteplan 2011 bis 2017 für Berlin.

⁵⁷ vgl. insoweit VG Berlin, Urt. v. 4. Januar 2016 – 11 K 132.15 –, Rn. 18, juris, zur im Luftreinhalteplan 2011 bis 2017 für Berlin enthaltenen Maßnahme „Stadtverträgliche Geschwindigkeit auf Hauptverkehrsstraßen“.

⁵⁸ Ebd.

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

Der Bundesgesetzgeber übernimmt weitgehend unverändert – vor allem ohne Ergänzung und Vertiefung – die unionsrechtliche Regelung des Art. 8 Abs. 4 und 7 RL 2002/49/EG:

*(4) Die Aktionspläne müssen den Mindestanforderungen nach Anhang V genügen.
(7) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die Öffentlichkeit zu Vorschlägen für Aktionspläne gehört wird, dass sie rechtzeitig und effektiv die Möglichkeit erhält, an der Ausarbeitung und der Überprüfung der Aktionspläne mitzuwirken, dass die Ergebnisse dieser Mitwirkung berücksichtigt werden und dass die Öffentlichkeit über die getroffenen Entscheidungen unterrichtet wird. Es sind angemessene Fristen mit einer ausreichenden Zeitspanne für jede Phase der Mitwirkung der Öffentlichkeit vorzusehen.*

Die nationalen und die unionsrechtlichen Vorschriften sind nicht geeignet, das Verfahren zur Aufstellung von Lärmaktionsplänen selbst normativ zu leiten.⁵⁹ In Anbetracht der auch in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs⁶⁰ anerkannten Pflicht der Mitgliedstaaten zu normativer Umsetzung der Richtlinien trifft die Enthaltensamkeit des Bundesgesetzgebers bei der normativen Ausgestaltung des Prozesses der Lärminderungsplanung von Anbeginn an auf Kritik.⁶¹ Die Umsetzung von Richtlinien weitestgehend nach – noch dazu nicht reglementierter und nach dem Eindruck der Auswertung der bisherigen Meldungen zu Lärmaktionsplänen höchst unterschiedlicher – Verwaltungspraxis der Kommunen genügt den unionsrechtlichen Anforderungen an eine effektive Richtlinienumsetzung im nationalen Recht jedenfalls nicht. Berkemann hält die Enthaltensamkeit des Bundesgesetzgebers und die damit verbundene Blockierung auch von Landesregelungen auch nach nationalem Recht für bedenklich.⁶²

Neuregelungsmöglichkeiten

Die weitere Ausgestaltung des Verfahrens der Luftreinhalte- und Lärminderungsplanung und deren Umsetzung ist bei diesem Befund dringend angezeigt. Auf die Ausführungen soeben zu 2.1.3 kann insoweit verwiesen werden. Die dort entwickelten Neuregelungsvorschläge enthalten auch die erforderlichen Klarstellungen, um die Erforderlichkeit von Zustimmung und/oder Einvernehmen entfallen zu lassen und damit auch die unbegründete oder mit nicht nachvollziehbaren Erwägungen zur Flüssigkeit des Verkehrs begründete Verweigerung von Zustimmung und/oder Einvernehmen zu vermeiden.

⁵⁹ Berkemann, Rechtsgutachten 2015 (Fn. 15), S. 18; Kupfer, Lärmaktionsplanung – Effektives Instrument zum Schutz der Bevölkerung vor Umgebungslärm?, NVwZ 2012, 784-791.

⁶⁰ EuGH, Urt. v. 30.5.1991 – Rs. C-361/99 – E 1991 I-2567 [2600 ff.] Rn. 21, NVwZ 1991, 866 – Kommission vs. Deutschland – „TA Luft“.

⁶¹ Cancik, Stand und Entwicklung der Lärminderungsplanung in Deutschland, in: Faßbender/Köck, Aktuelle Entwicklungen im Immissionsschutzrecht, Baden-Baden, 2013, S. 65, 80; Engel, Aktuelle Rechtsfragen der Lärmaktionsplanung, in: GfU, Dokumentation zur 33. wissenschaftlichen Fachtagung der GfU e.V., Berlin 2009, 2010, S. 95, 108 f.; aktuell Berkemann, Rechtsgutachten 2015 (Fn. 15), S. 18.

⁶² Berkemann, Rechtsgutachten 2015 (Fn. 15), S. 19 f.

2.1.5 Lärmwerte und Formulierungen der Lärmschutz-Richtlinien-Straßenverkehr

- a) Zumindest missverständliche Formulierungen der Lärmschutz-Richtlinien-StV 2007, etwa hinsichtlich der Höhe der Lärmwerte, bei deren Überschreiten Tempo 30 angeordnet werden kann und hinsichtlich der (fehlenden) Bedeutung des Lärmschutzrechts, sowie
- b) Die hohen Lärmwerte (70/60 dB(A) tags/nachts für Wohngebiete) der Lärmschutz-Richtlinien-StV 2007, die von Straßenverkehrsbehörden häufig als Voraussetzung für die Anordnung von Tempo 30 angeführt werden und mit den Anforderungen der Lärmaktionsplanung (in den meisten Bundesländern wird dringender Handlungsbedarf ab 65/55 dB(A) tags/nachts gesehen) nicht in Übereinstimmung zu bringen sind

Das Hindernis

Die beiden formulierten Hindernisse decken sich inhaltlich weitestgehend und werden zur Vermeidung von Wiederholungen hier gemeinsam betrachtet. Die Lärmschutz-Richtlinien-StV werden mit ihren hohen Lärm-Richtwerten von 70/60 dB(A) für Wohngebiete (und höher für andere Gebiete) und der fehlenden Erwähnung anderer Maßstäbe für die Beurteilung von Lärm als Hindernis für die Anordnung von Tempo 30 empfunden. Es wird nach wie vor festgestellt, dass Straßenverkehrsbehörden ein Erreichen oder gar Überschreiten der Lärm-Richtwerte fordern, um überhaupt in eine Ermessensentscheidung einzutreten oder das Ermessen bei Nichterreichen der Richtwerte stets gegen Tempo-30-Anordnungen ausüben.

Das geltende Recht

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

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

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

oberste Priorität. Die Ziele der Richtlinie und damit der Lärminderungsplanung gehen aber deutlich darüber hinaus.

Abgegrenzt werden kann aus dem juristischen Blickwinkel auch von den Lärmwerten für (allein) straßenverkehrsrechtliche Anordnungen. Maßnahmen, die unmittelbar (und ausschließlich) auf § 45 StVO gestützt sein sollen, erfordern eine behördliche Ermessensentscheidung. In den Grenzen des § 40 VwVfG kann die zuständige Behörde ermessensleitende Richtlinien (Verwaltungsvorschriften) erlassen. Auch dies betrifft nicht die Maßnahmen, die aufgrund eines Lärmaktionsplans zu treffen sind.⁶³

Die Geschwindigkeitsbeschränkung kann nur dann im Lärmaktionsplan als Maßnahme festgelegt werden, wenn die Straßenverkehrsbehörde diese auch rechtmäßig anordnen kann. Die Gemeinde als Träger des Lärmaktionsplans muss daher bereits bei der Aufstellung des Lärmaktionsplans die Voraussetzungen einer derartigen Anordnung prüfen.⁶⁴ Im Regime der (gemeindlichen) Lärmaktionsplanung entfalten die Lärmschutz-Richtlinien-StV keine Bindungswirkung. Sie stellen insoweit allenfalls Abwägungsmaterial zur Verfügung.⁶⁵ Bei der Umsetzung der im Lärmaktionsplan festgesetzten Maßnahmen steht der Straßenverkehrsbehörde (bei hinreichend bestimmter Maßnahmenfestsetzung) kein eigenes Ermessen zu. Daher kommt es auch bei der Anordnung von im Lärmaktionsplan festgesetzten Maßnahmen nicht zur Anwendung der Lärmschutz-Richtlinien-StV.

Werden den Planungsträgern bei ihrer Forderung nach Umsetzung von festgesetzten Maßnahmen eines Lärmaktionsplans von der Straßenverkehrsbehörde die Werte der Lärmschutz-Richtlinien-StV entgegengehalten, handelt es sich daher um eine falsche Rechtsanwendung seitens der Straßenverkehrsbehörden. Dieser soll mit den oben unter 2.1.2 und unter 2.1.3 angeführten Regelungsvorschlägen zur Klarstellung und Ergänzung in § 45 Abs. 1f StVO, in § 40 Abs. 1 BImSchG und in §§ 47 und 47d BImSchG begegnet werden. Daneben bietet es sich an, in den Lärmschutz-Richtlinien-StV klarzustellen, dass diese im Rahmen der Lärminderungsplanung allenfalls Grundlage für die Stellungnahme der Straßenverkehrsbehörde sein können, welche die für die Lärminderungsplanung zuständige Stelle abzuwägen hat, an die sie jedoch nicht gebunden ist.

Hinsichtlich planunabhängiger Tempo-30-Anordnungen ist festzustellen: Die Verwaltungsgerichte, die an die Lärmschutz-Richtlinien-StV nicht gebunden sind, interpretieren § 45 StVO als Rechtsgrundlage für Tempo-30-Anordnungen und auch die Lärmschutz-Richtlinien-StV offener als viele Straßenverkehrsbehörden. Das Bundesverwaltungsgericht hat schon 1986 erkannt⁶⁶, dass § 45 StVO den Schutz von Straßenanliegern vor Lärm erfasst, der das im Einzelfall zumutbare Maß überschreitet. Der Schutz setzt nicht erst bei Erreichen oder Überschreiten der für den Neubau von Straßen anzusetzenden Zumutbarkeitswerte an. Denn diese kennzeichnen nur eine durch Abwägung nicht mehr oder nur gegen Entschädigung überwindbare Grenze. Abwägungsrelevant ist Verkehrslärm auch unterhalb dieser Schwelle. § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO wurde eingeführt, um Verkehrslärmschutz zu erleichtern. Die „Eingriffsschwelle“ als diejenige Schwelle, ab der die Straßenverkehrsbehörde Verkehrsbeschränkungen zu prüfen hat, liegt demnach unter der sog. fachplanungsrechtlichen Zumutbarkeitsschwelle, die jetzt die Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV) mit 59/49 dB(A) tags/nachts für Wohngebiete definiert. Die Straßenverkehrsbehörde kann dabei in Wahrung allgemeiner Verkehrsrücksichten und sonstiger entgegenstehender Belange von Verkehrsbeschränkungen umso eher absehen, je geringer der Grad der Lärmbeeinträchtigung ist, dem entgegengewirkt werden soll. Umgekehrt müssen bei erheblichen Lärmbeeinträchtigungen die einer Verkehrsbeschränkung entgegenstehenden Belange

⁶³ Ausführlicher zur Abgrenzung Berkemann, Rechtsgutachten 2015 (Fn. 15), S. 28.

⁶⁴ Kupfer, Lärmaktionsplanung – Effektives Instrument zum Schutz der Bevölkerung vor Umgebungslärm?, NVwZ 2012, 784, 788; Berkemann, Rechtsgutachten 2015 (Fn. 15), S. 56.

⁶⁵ Berkemann, Rechtsgutachten 2015 (Fn. 15), S. 70.

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

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

Neuregelungsmöglichkeiten

Die fehlenden Schwellenwerte für die Lärminderungsplanung kann der Verordnungsgeber zur Vereinheitlichung und Vereinfachung der Verwaltungspraxis vorgeben. Rechtsgrundlage dafür ist § 47f Abs. 1 Nr. 4 BImSchG, der wie folgt lautet:

„Die Bundesregierung wird ermächtigt, nach Anhörung der beteiligten Kreise (§ 51) durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates weitere Regelungen zur Umsetzung der Richtlinie 2002/49/EG in deutsches Recht zu erlassen, insbesondere

...

4. zu Kriterien für die Festlegung von Maßnahmen in Lärmaktionsplänen“

Damit können ohne Gesetzesänderung verordnungsrechtlich verbindliche Werte für die Auslösung der Pflicht zur Festlegung von Maßnahmen festgelegt werden, die dann zugleich für die Umsetzungsentscheidungen verbindlich sind. Der **Neuregelungsvorschlag** lautet daher insoweit:

In einer Verordnung auf Grundlage von § 47f Abs. 1 Nr. 4 legt die Bundesregierung *als Kriterien für die Festlegung von Maßnahmen in Lärmaktionsplänen mindestens Auslöse- bzw. Schwellenwerte für die Festlegung von Maßnahmen in einem Lärmaktionsplan* fest.

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

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

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

⁷⁰ Etwa OVG Münster, ZUR 2006, 28.

Es gibt darüber hinaus insbesondere nach Vorliegen der neueren Veröffentlichungen der WHO⁷¹ zur Lärmwirkung gute Gründe, die Lärmschutz-Richtlinien-StV hinsichtlich der dort verankerten sehr hohen Richtwerte zu überarbeiten. Allerdings erlangen diese Richtwerte nach ständiger höchstrichterlicher Rechtsprechung ihre Bedeutung nur als Anhaltspunkt dafür, dass sich das Einschreitensermessen der Straßenverkehrsbehörde bei verkehrlichen Anordnungen, die nicht auf einem Lärmaktionsplan beruhen, zu einer Pflicht zum Einschreiten verdichtet. Die Werte stellen keinesfalls Richtwerte für die Ausübung des Ermessens dar, wie es allerdings in der Praxis von Straßenverkehrsbehörden immer noch vielfach gesehen wird. Sie können allerdings Bedeutung erlangen im Zusammenhang mit planunabhängigen Tempo-30-Anordnungen für Hauptverkehrsstraßen, insbesondere auch Bundes-, Landes- oder sonstige Straßen mit übergeordneter Verkehrsfunktion. Auf diesen Straßen kann nach bisheriger Rechtsprechung auch bei hohen Lärmbelastungen wegen ihrer Verkehrsfunktion eher von Verkehrsbeschränkungen abgesehen werden. Die Annahme, auf Hauptverkehrsstraßen könne wegen ihrer Verkehrsfunktion eher von Verkehrsbeschränkungen abgesehen werden, ist allerdings in der Rechtsprechung bisher nur eine nicht näher begründete Annahme. Soweit dieser Aussage die Annahme zugrunde liegt, die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit von 50 auf 30 km/h beeinträchtigt die Verkehrsfunktion durch Verminderung der Leistungsfähigkeit und Fahrzeitverluste erheblich, dürfte dies nach den Erkenntnissen des Vorhabens TUNE ULR nicht mehr ohne weiteres aufrecht zu erhalten sein.⁷² Die durch Messungen ermittelten Fahrzeitverluste sind deutlich geringer als die rein rechnerisch aus der Minderung der Höchstgeschwindigkeit zu ermittelnden Werte.

Den Richtwerten der Lärmschutz-Richtlinien-StV kommt nach höchstrichterlicher Rechtsprechung eine ermessenslenkende Wirkung in der Weise zu, dass das Einschreitensermessen reduziert ist – auch bei hoher Verkehrsfunktion der Straße. Die Straßenverkehrsbehörde muss also einschreiten. Ihr Ermessen reduziert sich tendenziell auf das Auswahlermessen zwischen mehreren geeigneten Maßnahmen, sofern solche zur Verfügung stehen. Da eine Reduzierung des Einschreitensermessens jedenfalls bei gesundheitsgefährdenden Lärmbelastungen aus der Schutzpflicht des Staates gegenüber seinen Bürgerinnen und Bürgern abgeleitet wird⁷³, die Schwelle zur Gesundheitsgefährdung nach aktuellen Erkenntnissen der Lärmwirkungsforschung aber jedenfalls ab 65 dB(A) tags und 55 dB(A) nachts erreicht ist, sind die Sanierungswerte der Lärmschutz-Richtlinien-StV auch nicht mehr geeignet, als Schwelle für die Reduzierung des Einschreitensermessens zu dienen.

Es wird daher auch eine Absenkung der Richtwerte der Lärmschutz-Richtlinien-StV für erforderlich gehalten. Dabei ist nach jüngeren WHO-Veröffentlichungen⁷⁴ wohl davon auszugehen, dass die Werte jedenfalls nicht über 65/55 dB(A) tags/nachts liegen dürfen, da jedenfalls bei Erreichen oder Überschreiten dieser Werte von Gesundheitsbeeinträchtigungen auszugehen ist und die Schutzpflicht des Staates gegenüber seinen Bürgerinnen und Bürgern verletzt wäre, würde er bei gesundheitsgefährdenden Lärmbelastungen nicht stets Handlungsbedarf normieren.

⁷¹ Night Noise Guidelines for Europe, World Health Organization 2009: "Above 55 dB the Situation is considered increasingly dangerous for public health. Adverse health effects occur frequently, a sizeable proportion of the population is highly annoyed and sleep-disturbed. There is evidence that the risk of cardiovascular disease increases."; Berkemann, Rechtsgutachten 2015, S. 28 sieht eine Gesundheitsgefährdung jedenfalls bei 65 dB(A) tagsüber erreicht, den insoweit kritischen Bereich "wohl mit 62 oder 63 dB(A) tags" und verweist auf: WHO (Europe)/IRC (EU), Hrsg., Burden of disease from environmental noise. Quantification of healthy life years lost in Europe, Kopenhagen, 2011. Die WHO-Studie setzt den gesundheitsgefährdenden Bereich bei 61 bis 65 dB(A) tags an, vgl. dort S. 20 ff.

⁷² Heinrichs, in: TUNE ULR (Fn. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**), S. 54.

⁷³ vgl. grundsätzlich zu Schutzpflichten im Zusammenhang mit Lärmimmissionen BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 1981 – 1 BvR 612/72 –, BVerfGE 56, 54-87, Rn. 52 ff. und 61 ff. Zum Verkehrslärmschutz und der Möglichkeit einer Verdichtung des Ermessens zu einer Pflicht zum Einschreiten vgl. grundsätzlich BVerwG, Urteil vom 04. Juni 1986 – 7 C 76/84 –, BVerwGE 74, 234-241, Rn. 14 und Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 21. Januar 2003 – 8 A 4230/01 –, Rn. 16, juris.

⁷⁴ S.o. Fn. 69.

Eine Überarbeitung der Lärmschutz-Richtlinien-StV 2007 mit folgenden Eckpunkten wird empfohlen:

- ▶ In der Einleitung wird der Anwendungsbereich erweitert auf *Stellungnahmen im Verfahren zur Aufstellung von Plänen nach § 47d BImSchG (Lärmaktionspläne)*. Dabei wird klargestellt, dass *bei den Stellungnahmen zu Entwürfen von Plänen nach § 47d BImSchG zu berücksichtigen ist, dass diese deutlich über die Lärmsanierung hinausgehende Ziele verfolgen.* Es wird klargestellt, dass *Verkehrsverbote und Verkehrsbeschränkungen zur Umsetzung von Lärmaktionsplänen an die inhaltlichen Vorgaben der Lärmaktionspläne anknüpfen.* Die Durchsetzung der Maßnahmen richtet sich nach Straßenverkehrsrecht.
- ▶ In Nummer 1.4 wird der erste Absatz mit der Bindung an bauliche oder planerische Lärmschutzmaßnahmen, sowie der letzte Satz („Bei straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen ergeben sich die Anordnungsvoraussetzungen aus der Straßenverkehrs-Ordnung und diesen Grundsätzen.“) gestrichen.
- ▶ In Nummer 2.1 werden die Lärm-Richtwerte an den Stand der Lärmwirkungsforschung (jedenfalls nicht höher als 65/55 dB(A) tags/nachts) angepasst.
- ▶ In Nummer 2.2 wird die Berechnungsmethode an die Lärminderungsplanung angepasst, oder in Nummer 2.5 wird Satz 2 gestrichen (Ausschluss von Darstellungen der Lärmsituation in Lärmkarten nach § 47c BImSchG).
- ▶ Nummer 2.3 wird gestrichen.
- ▶ In Nummer 3.3 a) wird der dritte Satz gestrichen.
- ▶ Der Anhang ist zu überarbeiten.

2.1.6 Das Fehlen von Regelungen der Rechtmäßigkeitsanforderungen an eine Lärmaktionsplanung in § 47d BImSchG, etwa fehlende Regelungen zur Beteiligung besonders der umsetzenden Behörden, fehlende Regelungen zur Bedeutung der Stellungnahmen der für die Umsetzung zuständigen Behörden (teils wird sogar ein gesetzlich nicht geregeltes Einvernehmenserfordernis behauptet) in der Lärmaktionsplanung, Kompetenz einer Umsetzungsbehörde zur Prüfung der Rechtmäßigkeit der einzelnen Maßnahmen oder gar des gesamten Lärmaktionsplans

Das Hindernis

Das Hindernis deckt sich hinsichtlich der fehlenden Beteiligungsregelungen mit den oben zu 2.1.2 und 2.1.3 beschriebenen Hindernissen. Es geht darüber hinaus, indem auch das Fehlen von Regelungen zur Bedeutung der Stellungnahmen der umsetzenden Behörden im Verfahren und zu deren Kompetenz zur Prüfung des Plans als Hindernis empfunden wird.

Das geltende Recht

Hinsichtlich der Rechtslage kann zur Vermeidung von Wiederholungen auf die Ausführungen oben zu 2.1.2 und 2.1.3, verwiesen werden. Das geltende Recht kennt im Verfahren der Lärminderungsplanung keine Regelung zur Beteiligung der umsetzenden Behörden. Dennoch wird eine Beteiligung aus verschiedenen Erwägungen für erforderlich gehalten. Ob sie auch für die Rechtmäßigkeit des Plans erforderlich ist, ist bisher nicht vertieft geprüft, kann für die Frage, welche Neuregelungen das Hindernis beseitigen können, aber auch offen bleiben.

Neuregelungsmöglichkeiten

Hinsichtlich der Neuregelungsmöglichkeiten wird auf die Ausführungen oben zu 2.1.2 und 2.1.3 verwiesen. Eine Ergänzung der Verfahrensregelungen um eine solche zur Beteiligung der Träger öffentlicher Belange und insbesondere der für die Umsetzung zuständigen Behörden wird zur Klarstellung der Mindestanforderungen an die Beteiligung vorgeschlagen. Dabei wird den zu beteiligenden Trägern öffentlicher Belange in zwei Beteiligungsschritten eine qualifizierte Stellungnahme abgefordert:

Nach § 47d Abs. 3 BImSchG werden folgende Absätze 3a und 3b eingefügt:

„(3a) Die Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt werden kann, sind frühzeitig über die Aufstellung eines Lärmaktionsplans und die in Betracht kommenden Maßnahmen zu unterrichten und zur Äußerung auch im Hinblick auf den erforderlichen Umfang und Detaillierungsgrad der Prüfung der Voraussetzungen der in Betracht gezogenen Maßnahmen aufzufordern; sie haben auch Aufschluss über von ihnen beabsichtigte oder bereits eingeleitete Planungen und sonstige Maßnahmen sowie deren zeitliche Abwicklung zu geben, die für den Lärmaktionsplan bedeutsam sein können. Verfügen sie über Informationen, die für die Ermittlung und Bewertung des Abwägungsmaterials zweckdienlich sind, haben sie diese Informationen der Gemeinde zur Verfügung zu stellen.

(3b) Nach Aufstellung eines Planentwurfs mit Begründung holt der Planungsträger die Stellungnahmen der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange ein, deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt werden kann. Mit den für die Umsetzung der in Betracht gezogenen Maßnahmen zuständigen Behörden ist das Benehmen herzustellen. Für die Stellungnahme ist eine angemessene Frist von mindestens zwei Monaten zu setzen. In den Stellungnahmen sollen sich die Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange auf ihren Aufgabenbereich beschränken; sie haben auch Aufschluss über von ihnen beabsichtigte oder bereits eingeleitete Planungen und sonstige Maßnahmen sowie deren zeitliche Abwicklung zu geben, die für den Lärmaktionsplan bedeutsam sein können. Verfügen sie über Informationen, die für die Ermittlung und Bewertung des Abwägungsmaterials zweckdienlich sind, haben sie diese Informationen der Gemeinde zur Verfügung zu stellen.“

Weitergehende Vorgaben für die Beteiligung insbesondere der umsetzenden Behörden sind denkbar. So könnte die bereits formulierte Mitwirkungspflicht in § 47d Abs. 3b BImSchG dahingehend weiter konkretisiert werden, dass die Ablehnung einer Maßnahme des Planentwurfs zu begründen ist und dabei die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe mitzuteilen sind (in Anlehnung an die Pflicht zur Begründung eines Verwaltungsakts, § 39 VwVfG) und dass bei Ablehnung von Maßnahmen des Planentwurfs nach Möglichkeit Alternativen vorzuschlagen sind. Eine solche begründete Ablehnung dürfte auf der im Neuregelungsvorschlag soeben angedachten zweiten Stufe der Beteiligung zielführend sein. Der Neuregelungsvorschlag unterscheidet zwischen einer frühzeitigen Beteiligung nach Abs. 3a, bei der noch keine konkreten Maßnahmen mit Begründung vorgeschlagen werden müssen und der Beteiligung an der Aufstellung des Plans nach Abs. 3b, die das Vorliegen eines Planentwurfs mit Begründung voraussetzt. Erst bei Vorliegen konkreter Maßnahmenvorschläge und ihrer Begründung kann von zu beteiligenden Stellen auch eine qualifizierte Stellungnahme gefordert werden.

Es wird daher vorgeschlagen, an die soeben angeführte Neuregelung in § 47d Abs. 3b BImSchG folgenden Satz anzufügen:

„Bei Ablehnung einer Maßnahme des Planentwurfs durch die für ihre Umsetzung zuständige Behörde sind die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe mitzuteilen und Alternativen unter Berücksichtigung der Ziele der Planung vorzuschlagen.“

2.1.7 Fehlen einer Regelung, ob der Straßenverkehrsbehörde bei der Anordnung einer in einem Lärmaktionsplan festgesetzten Tempo-30-Anordnung noch ein eigenes Ermessen zusteht oder ob sie nach Maßgabe des Lärmaktionsplans anordnen muss

Das Hindernis

Als Hindernis für die Umsetzung von Tempo 30 wird das Fehlen einer Regelung angesehen, ob der Straßenverkehrsbehörde bei Umsetzung einer in einem Lärmaktionsplan festgesetzten Tempo-30-Anordnung noch ein Ermessen zusteht. Der Träger des Lärmaktionsplans geht davon aus, dass die von ihm festgesetzte Tempo-30-Anordnung umgesetzt werden muss. Die Straßenverkehrsbehörden gehen regelmäßig davon aus, dass sie das in § 45 StVO eingeräumte Ermessen nach den für sie geltenden Verwaltungsvorschriften auszuüben haben, die von den Maßstäben, die bei der Lärmminderungsplanung angesetzt werden, erheblich abweichen. Im Ergebnis unterbleiben dann wegen der unterschiedlichen Maßstäbe Tempo-30-Anordnungen.

Das geltende Recht

Nach der Rechtsauffassung, die sich in den letzten etwa zehn Jahren deutlich herausgebildet hat, enthalten die §§ 40 Abs. 1, 47 Abs. 6 und 47d Abs. 6 BImSchG insoweit hinreichend deutliche Regelungen. Nach der inzwischen in der juristischen Literatur wohl weitgehend einheitlich vertretenen Auffassung handelt es sich bei den Regelungen der §§ 40 Abs. 1, 47 Abs. 6, 47d Abs. 6 BImSchG um Rechtsfolgenverweise.⁷⁵ Folge dieser Rechtsauffassung ist, dass der Träger der Luftreinhalte- und Lärmminderungsplanung die fachrechtlichen Voraussetzungen abschließend prüft und die Festsetzung trifft. Die umsetzende Behörde hat diese Festsetzung dann ohne Ausübung eigenen Ermessens umzusetzen.

Es ist damit festzustellen: Nach geltendem Recht steht den Straßenverkehrsbehörden bei der Umsetzung hinreichend bestimmter Maßnahmen eines Luftreinhalte- oder Lärmminderungsplans kein Ermessen zu. Das Ermessen steht der Straßenverkehrsbehörde nur zu, wenn der Plangeber keinen Gebrauch davon gemacht hat und keine abschließend abgewogene Maßnahme festgesetzt, sondern einen Prüfauftrag an die Straßenverkehrsbehörde formuliert hat.

Ein eingeschränktes Ermessen steht der Straßenverkehrsbehörde zu, wenn der Plangeber eine Regelanordnung mit Ausnahmemöglichkeit festsetzt. Das Ermessen ist dann auf die Prüfung der Ausnahmenvoraussetzungen beschränkt. Bei der Ausübung eines solchen Ermessens ist die Straßenverkehrsbehörde dann an die für sie geltenden Verwaltungsvorschriften gebunden.⁷⁶

Neuregelungsmöglichkeiten

Um der Rechtslage nach inzwischen weitgehend einheitlicher Interpretation auch in der Praxis zum Durchbruch zu verhelfen, scheint zum Ersten eine Klarstellung in § 45 Abs. 1f StVO, aber auch in § 40 Abs. 1 BImSchG sinnvoll, wie sie oben zu 2.1.2 vorgeschlagen wurde. Zum Zweiten scheint eine klare bundesrechtliche Regelung zur Beteiligung der umsetzenden Behörden zweckmäßig, um einen einheitlichen und hinreichend klaren Rahmen für die Einbindung der Straßenverkehrsbehörde in das Planaufstellungsverfahren zu gewährleisten (s. Vorschlag oben zu 2.1.3 und ergänzend zu 2.1.6).

⁷⁵ vgl. dazu bereits oben zu 2.1.1 mit ausführlichen Nachweisen, insbesondere Fn. 18 und 19.

⁷⁶ vgl. insoweit auch die detaillierteren Ausführungen oben zu 2.1.1.

2.1.8 Eine von Straßenverkehrsbehörden – teils auf § 45 Abs. 9 StVO gestützt – häufig angenommene sehr hohe Gewichtung der Belange des fließenden Kfz-Verkehrs

Das Hindernis

Als Hindernis für die Umsetzung von Tempo 30 wird eine aus Sicht der Kommunen zu hohe Gewichtung der Belange des fließenden Kfz-Verkehrs angegeben. Zum einen wird dazu von den Straßenverkehrsbehörden die Erforderlichkeit einer besonderen Gefahrenlage nach § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO herangezogen. Daneben wird aber auch auf Formulierungen der Lärmschutz-Richtlinien-StV verwiesen. Es wird dabei häufig angenommen, dass die Belange des fließenden Kfz-Verkehrs gegen eine Reduzierung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit streiten, ohne dies näher zu konkretisieren.

Das geltende Recht

Was Belange des fließenden Verkehrs sind, ist im Gesetz nicht näher definiert. In § 45 Abs. 9 StVO wird mit dem Ziel einer Reduzierung der Verkehrsschilder ein restriktiver Umgang mit Verkehrszeichen geregelt, wobei die Vorschrift durch zahlreiche Ausnahmen gekennzeichnet ist. § 45 Abs. 9 StVO lautet.

„(9) Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen sind nur dort anzuordnen, wo dies auf Grund der besonderen Umstände zwingend geboten ist. Abgesehen von der Anordnung von Schutzstreifen für den Radverkehr (Zeichen 340) oder von Fahrradstraßen (Zeichen 244.1) oder von Tempo 30-Zonen nach Absatz 1c oder Zonen-Geschwindigkeitsbeschränkungen nach Absatz 1d dürfen insbesondere Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs nur angeordnet werden, wenn auf Grund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in den vorstehenden Absätzen genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt. (...) Gefahrzeichen dürfen nur dort angebracht werden, wo es für die Sicherheit des Verkehrs unbedingt erforderlich ist, weil auch ein aufmerksamer Verkehrsteilnehmer die Gefahr nicht oder nicht rechtzeitig erkennen kann und auch nicht mit ihr rechnen muss.“

§ 45 Abs. 9 StVO wurde durch die 24. Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 7. August 1997⁷⁷ eingeführt. Nach seiner Begründung⁷⁸

„verpflichtet der neue Abs. 9 von § 45 StVO die zuständigen Behörden, bei der Anordnung von Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen restriktiv zu verfahren und stets nach pflichtgemäßem Ermessen zu prüfen, ob die vorgesehene Regelung durch Verkehrszeichen und/oder Verkehrseinrichtungen deshalb zwingend erforderlich ist, weil die allgemeinen und besonderen Verhaltensregeln der Verordnung für einen sicheren und geordneten Verkehrsablauf nicht ausreichen.“⁷⁹

Der Ordnungsgeber wollte erkennbar Mehrfachbeschilderungen und unnötige Beschilderungen durch die mit § 45 Abs. 9 StVO vorgegebene Prüfung vermieden wissen. Ziel war die Bekämpfung des sog. Schilderwaldes.⁸⁰ Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner Rechtsprechung zur Radwegebenutzungspflicht formuliert, § 45 Abs. 9 StVO ziele darauf ab, „durch strengere Anforderungen an den

⁷⁷ BGBl I S. 2028, ber. BGBl I 1998 S. 515.

⁷⁸ BR-Drs. 374/1/97 vom 23.06.97, S. 10 f.

⁷⁹ BR-Drs. 374/1/97 vom 23.06.97, S. 11.

⁸⁰ vgl. auch Michler, Straßenlärmminderung als kommunale (Pflicht?-)Aufgabe, BWGZ 7/2013, 254, 256.

Einsatz von Verkehrszeichen zum Zwecke von Beschränkungen und Verboten des fließenden Verkehrs“ die Eigenverantwortung der Verkehrsteilnehmer zu stärken.⁸¹ Die sich aus § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO ergebenden Anforderungen hat es dahin konkretisiert, dass „eine konkrete Gefahr, die auf besonderen örtlichen Verhältnissen beruht“, erforderlich sei und hat zugleich weitergehende (im Sinne von strengeren) Anforderungen verneint.⁸² Für die Anordnung von Verkehrsbeschränkungen zum Schutz vor verkehrsbedingten Lärm- und Abgasbelastungen hat die Rechtsprechung diese Anforderung konkretisiert:

„Hierzu müssen 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.“⁸³

Die so formulierten Voraussetzungen für die Anordnung etwa von Tempo 30 zum Schutz vor Lärm und Abgasen beinhalten damit bereits die Voraussetzungen des § 45 Abs. 9 StVO. Liegen unzumutbare Belastungen jenseits des als ortsüblich Hinzunehmenden im Sinne der oben wiedergegebenen Rechtsprechung vor, so ist damit auch die von § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO vorausgesetzte Gefahrenlage gegeben. Gleiches gilt, wenn der Gefahrenbegriff in einem Luftreinhalte- oder Lärminderungsplan näher bestimmt wurde. Denn auch in diesem Fall ist von der dafür zuständigen Behörde die gerade zitierte Voraussetzung als erfüllt angesehen worden.

Die Straßenverkehrsbehörde kann sich mithin über die Prüfung der konkretisierten Anforderungen an Verkehrsbeschränkungen hinaus nicht auf § 45 Abs. 9 StVO stützen, um ein restriktives Vorgehen zu rechtfertigen, das es selbst bei Bejahung der soeben zitierten Voraussetzung noch rechtfertigte, von der Anordnung etwa von Tempo 30 abzusehen.

Darüber hinaus stützen sich Straßenverkehrsbehörden nach den hier zugrunde liegenden Berichten und Erfahrungen auf die Lärmschutz-Richtlinien-StV zur Begründung einer restriktiven Praxis bei der Anordnung von Tempo 30. Die Lärmschutz-Richtlinien-StV enthalten mögliche Anknüpfungspunkte für eine derart restriktive Auslegung:

- ▶ So wird in Nr. 3.3 zu Geschwindigkeitsbeschränkungen auf Straßen des überörtlichen Verkehrs (Bundes-, Landes- und Kreisstraßen) die Formulierung verwendet, „einer Geschwindigkeitsbeschränkung steht auf diesen Straßen in der Regel deren besondere Verkehrsfunktion (vgl. FStrG und Straßengesetze der Länder) entgegen.“
- ▶ In Nr. 1.3 wird ausgeführt, in die Abwägung seien „auch die unterschiedlichen Funktionen der Straßen (z.B. Autobahnen und Bundesstraßen als integrale Bestandteile des Bundesfernstraßennetzes), (...) der Energieverbrauch von Fahrzeugen und die Versorgung der Bevölkerung sowie die Auswirkung von Einzelmaßnahmen auf die allgemeine Freizügigkeit des Verkehrs einzubeziehen“.

Die Schwierigkeit bei beiden zitierten Formulierungen besteht wohl darin, dass der jeweilige sachliche Anknüpfungspunkt unklar bleibt. So bleibt offen, inwiefern die besondere Verkehrsfunktion von Straßen des überörtlichen Verkehrs einer Geschwindigkeitsbeschränkung entgegenstehen könnte. Die Beschreibung der Verkehrsfunktion überörtlicher Straßen hat keinen erkennbaren Bezug zu Geschwindigkeitsbeschränkungen aus Lärmschutzgründen. Die Beschreibungen lauten:

⁸¹ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 18. November 2010 – BVerwG 3 C 42.09 –.

⁸² Bundesverwaltungsgericht, Urteile vom 23. September 2010 – BVerwG 3 C 37.09 –, Rn. 27, juris und – BVerwG 3 C 32/09 –, Rn. 22, juris.

⁸³ vgl. aktuell etwa Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 25. März 2015 – 11 ZB 14.2366 –, Rn. 10, juris; die Formulierung wird auch in Nr. 1.2 der Lärmschutz-Richtlinien-StV verwendet.

Bundesstraßen des Fernverkehrs (Bundesfernstraßen) sind öffentliche Straßen, die ein zusammenhängendes Verkehrsnetz bilden und einem weiträumigen Verkehr dienen oder zu dienen bestimmt sind, § 1 Abs. 1 Satz 1 FStrG.

Bundesautobahnen sind Bundesfernstraßen, die nur für den Schnellverkehr mit Kraftfahrzeugen bestimmt sind, § 1 Abs. 3 Satz 1 FStrG.

Die Straßen werden nach ihrer Verkehrsbedeutung in folgende Klassen eingeteilt: ..., § 3 Abs. 1 Straßengesetz für Baden-Württemberg, Art. 3 Abs. 1 BayStrWG⁸⁴

Der Begriff der Verkehrsfunktion wird in den Gesetzen, auf die in den Lärmschutz-Richtlinien-StV verwiesen wird, weder definiert, noch wird er überhaupt genutzt. Schon gar nicht ist ein Bezug zwischen Verkehrsfunktion und Geschwindigkeit in den Straßengesetzen erkennbar. Etwas anderes mag allenfalls für Bundesautobahnen gelten, die gem. § 1 Abs. 3 Satz 1 FStrG „für den **Schnell**verkehr mit Kraftfahrzeugen bestimmt“ (Hervorhebung durch Verf.) sind. Angesichts der in § 18 StVO für Bundesautobahnen vorgeschriebenen Mindestgeschwindigkeit von 60 km/h kann davon ausgegangen werden, dass „Schnellverkehr“ mindestens eine Geschwindigkeit von 60 km/h bedeutet.

Zu einem ähnlichen Ergebnis gelangt man, wenn man den Sachbezug der zweiten zitierten Formulierung aus den Lärmschutz-Richtlinien-StV zu ergründen versucht. Dass die Funktion übergeordneter Straßen in den Straßengesetzen keinen unmittelbaren Bezug zu Geschwindigkeiten aufweist, wurde bereits dargelegt. Die zweite Formulierung ist der „Energieverbrauch von Fahrzeugen“. Offen bleibt, welche Annahmen zum Energieverbrauch der Fahrzeuge in eine Abwägung einzuführen sind. Es wird auf keinerlei verallgemeinerbare Erkenntnisse verwiesen. Insoweit wird man wohl ganz allgemein davon ausgehen können, dass Maßnahmen der Verkehrslenkung zu längeren Fahrwegen führen können und Lichtzeichenanlagen zu höherem Verbrauch führen. Wenn es insoweit aber an verallgemeinerbaren Erkenntnissen fehlt, kann der Gesichtspunkt des Energieverbrauchs von Fahrzeugen nicht gewichtet und damit auch nicht in eine Abwägung mit detailscharf konkretisierten Abwägungsbelangen wie den Lärmbelastungen eingestellt werden. Für Geschwindigkeitsbeschränkungen indes dürfte dieser Gesichtspunkt ohnehin keine erkennbare Bedeutung erlangen.

Die Versorgung der Bevölkerung mag ein Aspekt sein, der bei Lkw-Fahrverboten zu berücksichtigen ist. Ein Sachbezug zu Geschwindigkeitsbeschränkungen ist nicht erkennbar. Selbst wenn Geschwindigkeitsbeschränkungen im Einzelfall zu relevanten Fahrzeitverlängerungen führen, sind sie nicht geeignet, die Versorgung der Bevölkerung erheblich zu erschweren. Die Versorgung mit Verkehrsinfrastruktur hängt nicht von der Fahrzeit der genutzten Fahrzeuge ab, soweit die Fahrzeitverlängerungen nicht so massiv sind, dass sie zu einem faktischen Ausschluss von der Versorgung führen. Davon kann indes im Zusammenhang mit Tempo-30-Anordnungen keine Rede sein.

Der weitere Aspekt der „Auswirkung von Einzelmaßnahmen auf die allgemeine Freizügigkeit des Verkehrs“ ist rechtlich schon deshalb nicht handhabbar, weil es keinen straßenverkehrsrechtlichen Begriff der Freizügigkeit gibt.⁸⁵ Die Grundregeln des Straßenverkehrsrechts sind vielmehr die ständige Vorsicht und die gegenseitige Rücksicht, § 1 Abs. 1 StVO. Der Begriff der Freizügigkeit wird zwar gelegentlich in (verkehrs-)politischen Auseinandersetzungen verwendet, um gegen Verkehrsbeschränkungen vorzugehen. Mit dem „Grundrecht auf Freizügigkeit“ hat diese politisch motivierte Formulierung freilich nichts zu tun. Das durch Art. 11 Abs. 1 GG gewährleistete Recht aller Deutschen auf Freizügigkeit bedeutet vielmehr, unbehindert durch die deutsche Staatsgewalt an jedem Orte innerhalb des Bundes-

⁸⁴ Hier nur beispielhaft für die Landesstraßengesetze, die insoweit vergleichbare Formulierungen enthalten.

⁸⁵ Der Begriff wird offenbar nur den Lärmschutz-Richtlinien-StV entnommen, teils auch in Gerichtsentscheidungen erwähnt, ohne dass allerdings erkennbar wird, welche Bedeutung dieser Begriff im Straßenverkehrsrecht haben soll. Vgl. etwa VGH Kassel, Urteil vom 7. März 1989 – 2 UE 319/84 – NJW 1989, 2767 – leider ohne erkennbare Reflexion.

gebietes Aufenthalt und Wohnsitz zu nehmen und auch zu diesem Zweck in das Bundesgebiet einzu-reisen.⁸⁶ Das Recht auf Aufenthalt und Wohnsitznahme wird durch die gesetzliche Möglichkeit einer Verkehrsbeschränkung jedoch nicht berührt.⁸⁷ Die Verwendung des Begriffs in den Lärmschutz-Richtlinien-StV ist daher aus straßenverkehrsrechtlicher Sicht erkennbar verfehlt. Mit dem Begriff dürften vielmehr die einer Verkehrsbeschränkung entgegenstehenden Interessen von Teilnehmerinnen und Teilnehmern am motorisierten Verkehr gemeint sein, die grundrechtlich dem Bereich der Allgemeinen Handlungsfreiheit zuzuordnen sind, die aus dem Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit aus Art. 2 Abs. 1 GG abgeleitet wird und einem einfachen Gesetzesvorbehalt unterliegt.⁸⁸ Ein besonderer grundrechtlicher Schutz kommt der Fortbewegung mit Automobilen also nicht zu.⁸⁹

Es kann daher auch nicht verwundern, dass Entscheidungen von Straßenverkehrsbehörden, die auf so allgemeine und im Einzelfall jeden Sachbezug vermissen lassende Aspekte, wie sie oben aus den Lärmschutz-Richtlinien-StV zitiert wurden, gestützt wurden, einer rechtlichen Prüfung regelmäßig nicht Stand halten.⁹⁰ Die Straßenverkehrsbehörden werden durch die zitierten Passagen der Lärmschutz-Richtlinien-StV damit zu aus straßenverkehrsrechtlicher Sicht unsachlichen Entscheidungen verleitet.

Neuregelungsmöglichkeiten

Soweit § 45 Abs. 9 StVO als Hindernis für Tempo-30-Anordnungen gesehen wird, liegt es nahe, die Tempo-30-Anordnungen in den Ausnahmekatalog aufzunehmen und § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO wie folgt zu fassen:

„Abgesehen von der Anordnung von Schutzstreifen für den Radverkehr (Zeichen 340) oder von Fahrradstraßen (Zeichen 244.1) oder von Tempo 30-Zonen nach Absatz 1c oder Zonen-Geschwindigkeitsbeschränkungen nach Absatz 1d oder von Anordnungen zum Schutz vor Lärm und Abgasen und zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung dürfen insbesondere Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs nur angeordnet werden, wenn auf Grund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in den vorstehenden Absätzen genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt.“

Alternativ käme aus hiesiger Sicht auch ein Verzicht auf § 45 Abs. 9 StVO in Betracht. Der Erfolg einer deutlich erkennbaren Reduzierung der Verkehrsschilder scheint sich nach Einführung von § 45 Abs. 9 StVO nicht eingestellt zu haben. Es handelt sich dabei auch um ein Ziel, das mit detaillierterer Steuerung durch Verwaltungsvorschriften eher zu erreichen sein sollte als durch die bestehende Regelung in einer Rechtsverordnung, die durch eine Vielzahl von Ausnahmen und die notwendige und nicht immer einfache Auslegung in der praktischen Anwendung sehr anspruchsvoll ist.

In den Lärmschutz-Richtlinien-StV sollten die beiden oben zitierten Formulierungen gestrichen werden. Es wird daher vorgeschlagen:

- in Nr. 3.3 der Lärmschutz-Richtlinien-StV den Satz *„Einer Geschwindigkeitsbeschränkung steht auf diesen Straßen in der Regel deren besondere Verkehrsfunktion (vgl. FStrG und Straßengesetze der Länder) entgegen.“* zu streichen sowie

⁸⁶ BVerfGE 2, 273.

⁸⁷ vgl. etwa VG München, Urteil vom 04. März 2009 – M 23 K 07.4397 –, Rn. 30, juris.

⁸⁸ In dieser Richtung Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 15. April 1999 – 3 C 25/98 –, Rn. 28, juris.

⁸⁹ vgl. Di Fabio, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 2 Rn. 52, der die Bezeichnung „Recht auf Mobilität“ als „plastische Überzeichnung“ bezeichnet, die „eine dogmatische Verselbstständigung suggeriert, die nicht besteht“.

⁹⁰ vgl. beispielhaft etwa VG Düsseldorf, Urteil vom 7. April 2005 – 6 K 6832/03 –, Rn. 3, juris zu der so allgemein wiedergegebenen Argumentation der Straßenverkehrsbehörde.

- ▶ Nr. 1.3 der Lärmschutz-Richtlinien-StV ersatzlos zu streichen oder
- ▶ alternativ in Nr. 1.3 der Lärmschutz-Richtlinien-StV den Satz *„In die Abwägung sind auch die unterschiedlichen Funktionen der Straßen (z.B. Autobahnen und Bundesstraßen als integrale Bestandteile des Bundesfernstraßennetzes), (...) der Energieverbrauch von Fahrzeugen und die Versorgung der Bevölkerung sowie die Auswirkung von Einzelmaßnahmen auf die allgemeine Freizügigkeit des Verkehrs einzubeziehen.“* zu streichen.

Das Interesse an einem schnellen Vorankommen im motorisierten (öffentlichen und Individual-) Verkehr ist zwar straßenverkehrsrechtlich nicht geregelt. Vielmehr macht insbesondere § 3 StVO sehr deutlich, dass es sich bei der innerörtlichen Geschwindigkeit von 50 km/h um eine absolute Höchstgeschwindigkeit handelt, die in einer Reihe dort teils detailliert, teils allgemein aufgeführter Fälle nicht ausgenutzt werden darf. Dennoch kann das angeführte Interesse an schnellem Fortkommen abwägungserheblich im Rahmen einer Einzelfallentscheidung zur Minderung der höchstzulässigen Geschwindigkeit sein. Um es für eine Ermessensentscheidung nach § 45 StVO handhabbar zu machen, wären allerdings konkrete Anhaltspunkte für die Ermittlung des Maßes der Beeinträchtigung dieses Interesses im Einzelfall zweckmäßig. Da allgemein anerkannte Maßstäbe dazu nicht bekannt sind und sich wohl auch nur schwer entwickeln lassen dürften, wird hier für eine ersatzlose Streichung der Nr. 1.3 der Lärmschutz-Richtlinien-StV plädiert. Die Regelung ist in ihrer derzeitigen Form nicht handhabbar und provoziert Fehlanwendungen. Soweit eine Streichung nicht erfolgen soll, müsste jedenfalls der Versuch einer besseren Konturierung der Regelung erfolgen. Dabei müsste sich eine allgemeine Vorgabe aus den o.g. Gründen insoweit auf den Hinweis beschränken, dass die Beeinträchtigung der Interessen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer am motorisierten (öffentlichen und Individual-) Verkehr an einem zügigen Verkehrsfluss unter Berücksichtigung der konkreten Umstände des Einzelfalls zu ermitteln ist. Für die Berücksichtigung der konkreten Umstände des Einzelfalls könnten dann noch Beispiele genannt werden, die allerdings aus verkehrlicher Sicht zu konkretisieren wären. Dabei ist zu beachten, dass es sich insoweit nur um einen von vielen abwägungserheblichen Belangen handelt. So ist beispielsweise das Interesse des nichtmotorisierten Verkehrs an einem zügigen und sicheren Vorankommen ebenfalls ein abwägungserheblicher Belang, der im Einzelfall zu gewichten und in die Abwägung einzustellen ist.

Sollte eine ersatzlose Streichung von Nr. 1.3 der Lärmschutz-Richtlinien-StV nicht erfolgen, so wird vorgeschlagen

- ▶ in Nr. 1.3 der Lärmschutz-Richtlinien-StV die Formulierung *„In die Abwägung sind auch die unterschiedlichen Funktionen der Straßen (z.B. Autobahnen und Bundesstraßen als integrale Bestandteile des Bundesfernstraßennetzes), (...) der Energieverbrauch von Fahrzeugen und die Versorgung der Bevölkerung sowie die Auswirkung von Einzelmaßnahmen auf die allgemeine Freizügigkeit des Verkehrs einzubeziehen.“* zu ersetzen durch *„In die Abwägung sind auch die Interessen der Teilnehmenden am motorisierten (öffentlichen und Individual-) Verkehr an einem zügigen Verkehrsfluss sowie die Interessen der am motorisierten und nichtmotorisierten Verkehr Teilnehmenden an einem sicheren Verkehrsablauf unter Berücksichtigung der konkreten Umstände des Einzelfalls einzubeziehen. Dabei sind insbesondere zu berücksichtigen“*

Der letzte Satz wird unter verkehrlichen Gesichtspunkten vervollständigt.

2.1.9 Vermeidung von „Flickenteppichen“ von Tempo-30-Anordnungen

Das Hindernis

Im Rahmen des Workshops wurde deutlich, dass insbesondere von Seiten der Kommunen das Entstehen von „Flickenteppichen“ von Tempo-30-Anordnungen als Problem gesehen wird. Solche „Flickenteppiche“ können beispielsweise dort entstehen, wo aufgrund von Lücken in der anliegenden Wohnbebauung kurze Abschnitte von Tempo 50 zwischen Tempo-30-Strecken verbleiben. Problematisch kann diese Situation sowohl hinsichtlich der Akzeptanz als auch der Wirksamkeit der Tempo-30-Anordnungen sein. Ein damit zusammenhängender Aspekt ist auch die ausufernde Beschilderung der Straße mit in kurzer Folge wechselnden Schildern zur zulässigen Höchstgeschwindigkeit.

Das geltende Recht

Das geltende Recht begünstigt jedenfalls bei einer engen räumlichen Interpretation der Anordnungsvoraussetzungen des § 45 StVO das Entstehen solcher „Flickenteppiche“. Wird die von § 45 Abs. 9 StVO vorausgesetzte „zwingende Gebotenheit“ einer Beschränkung des fließenden Verkehrs aufgrund der „besonderen örtlichen Verhältnisse“ eng ausgelegt, so führt dies dazu, dass „einheitliche“ Geschwindigkeitsbeschränkungen selbst bei einem weiten Überwiegen schutzbedürftiger Streckenabschnitte nicht möglich sind, sondern die Beschränkung punktuell stets wieder aufgehoben werden muss. Diese Auslegung ist indes nicht zwingend; vielmehr liegt insoweit eine am Zweck des § 45 Abs. 9 StVO orientierte einschränkende Auslegung der Vorschrift (sog. teleologische Reduktion) nahe: § 45 Abs. 9 StVO soll die Verkehrsfunktion der Straßen dadurch besonders schützen, dass der fließende Verkehr nur dort Einschränkungen unterworfen wird, wo dies zwingend erforderlich ist. Führt die Anwendung dieser Vorschrift aber dazu, dass abschnittsweise zwingend gebotene Beschränkungen nicht effektiv sind (wegen Akzeptanzschwierigkeiten, erhöhten Immissionen durch dauernde Beschleunigungs- und Abbremsvorgänge) und gleichzeitig ebenfalls die eigentlich zu schützende Leichtigkeit des Verkehrs beeinträchtigt wird (Beeinträchtigung eines stetigen Verkehrsflusses, „Schilderwald“), so widerspricht dieses Ergebnis dem Zweck der Vorschrift. Sie steht damit bereits in ihrer jetzigen Fassung der Vermeidung von „Flickenteppichen“ durch eine einheitliche Anordnung von Tempo 30 nicht entgegen, auch wenn dadurch Teilabschnitte betroffen sind, für die bei isolierter Betrachtung eine Geschwindigkeitsbeschränkung nicht gerechtfertigt werden könnte.

Neuregelungsmöglichkeiten

Die effektivste Neuregelungsmöglichkeit (auch im Hinblick auf andere der untersuchten Hindernisse) bestünde in einer Streichung des § 45 Abs. 9 StVO. Alternativ käme eine Ausnahme jedenfalls für den innerörtlichen Verkehr in Betracht.

Erschiene eine Veränderung der StVO nicht durchsetzbar, so könnte die VwV-StVO dahingehend angepasst werden, dass sie die oben ausgeführte einschränkende Auslegung widerspiegelt und gegebenenfalls Kriterien oder Fallgruppen zur Identifikation von „Flickenteppich“-Situationen bereitstellt (z.B. Streckenverhältnis von beschränkten und unbeschränkten Abschnitten, ab dem eine Vereinheitlichung möglich ist). Ein Beispiel findet sich auch in den Vorschlägen der Ad-hoc-Arbeitsgruppe „Verbesserung des Miteinanders von Mensch und Verkehr“ der Verkehrsministerkonferenz, die diese auf ihrer Sitzung am 10. Juni 2015 beschloss. Dort wird eine Ergänzung der Verwaltungsvorschrift zu § 41 StVO zu Zeichen 274 um eine neue Ziffer mit folgender Formulierung vorgeschlagen:

„Folgen zwei Geschwindigkeitsbeschränkungen in kurzem Abstand hintereinander, so kann auf dem zwischen den Beschränkungen liegenden Streckenabschnitt aus Gründen der Verstetigung des Verkehrsflusses eine ebenfalls reduzierte Höchstgeschwindigkeit angeordnet werden. Ein kurzer Abstand kann außerhalb geschlossener Ortschaften bei Strecken von weniger als 500 m und

innerhalb geschlossener Ortschaften bei weniger als 200 m angenommen werden. Auf Hauptverkehrsstraßen sind die Bündelungs- und die überregionale Verbindungsfunktion in die Prüfung des Einzelfalls einzubeziehen.“

Dem Vorschlag kann hier jedoch nur mit Einschränkungen gefolgt werden. Eine Einschränkung besteht darin, dass unklar ist, wie die Abgrenzung von 500 m außerorts und 200 m innerorts zustande kommt. Maßgeblich für eine derartige räumliche Abgrenzung sollten sachliche Gesichtspunkte sein. Insbesondere wäre zu untersuchen, ob es Erkenntnisse darüber gibt, wie sich Lärm- und Abgasbelastungen und der Verkehrsfluss bei wechselnden Geschwindigkeiten entwickeln und wie sich derartige negative Auswirkungen wechselnder Geschwindigkeiten vermeiden lassen. Die zweite Einschränkung besteht darin, dass der dritte Satz keinen für eine Ermessensentscheidung handhabbaren sachlichen Gehalt aufweist und daher nicht zum Gegenstand der Vorschläge hier gemacht wird. Es wird daher vorgeschlagen,

die Verwaltungsvorschrift zu § 41 StVO zu Zeichen 274 um eine neue Ziffer mit folgender Formulierung zu ergänzen

„Folgen zwei Geschwindigkeitsbeschränkungen in kurzem Abstand hintereinander, so kann auf dem zwischen den Beschränkungen liegenden Streckenabschnitt aus Gründen der Verstetigung des Verkehrsflusses eine ebenfalls reduzierte Höchstgeschwindigkeit angeordnet werden. Ein kurzer Abstand kann außerhalb geschlossener Ortschaften bei Strecken von weniger als ... m und innerhalb geschlossener Ortschaften bei weniger als ... m angenommen werden. In begründeten Einzelfällen kann von diesen Werten nach oben abgewichen werden.“

Eine Ergänzung um Angaben zur Streckenlänge wird als zweckmäßig für die Verwaltungspraxis angesehen. Die Angaben sind unter sachlichen Gesichtspunkten zu ermitteln, wie insbesondere der Entwicklung von Lärm- und Abgasbelastungen und des Verkehrsflusses bei wechselnden Geschwindigkeiten.

2.1.10 Klimaschutz als Anlass für die Anordnung von Tempo 30

Das Hindernis

Im Rahmen des Workshops wurde von kommunaler Seite kritisiert, dass es im Rahmen kommunaler Klimaschutzkonzepte mangels gesonderter Rechtsgrundlage nicht möglich sei, Geschwindigkeitsbeschränkungen zum Klimaschutz vorzusehen.

Das geltende Recht

An der von kommunaler Seite geäußerten Kritik ist zunächst richtig, dass weder die StVO noch das BImSchG eine gesonderte Rechtsgrundlage zur Anordnung von Geschwindigkeitsbeschränkungen aus Klimaschutzgründen enthalten. Im Zusammenhang mit der Forderung nach großräumigen Verkehrsbeschränkungen zum Schutz vor Ozonbelastungen hat das Bundesverwaltungsgericht klargestellt, dass insbesondere § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO mit der Formulierung „zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen“ keine Grundlage für den Schutz vor Ozon bietet, da es sich schon nicht um Abgase handle. Darunter verstehe der allgemeine Sprachgebrauch nämlich luftverunreinigende Stoffe, die vom Motor über die Auslassöffnung durch die Auspuffanlage in die Atmosphäre abgegeben

werden.⁹¹ Die Vorschrift verfolge den Zweck, die Wohnbevölkerung vor ortsnahen Abgasemissionen zu schützen, wie sich auch aus der zugrundeliegenden Verordnungsermächtigung, § 6 Abs. 1 Nr. 3d StVG, ergebe.⁹²

Allerdings ist zu beachten, dass § 45 Abs. 1b Nr. 5 StVO die Anordnung von Verkehrsbeschränkungen auch „zur Unterstützung einer städtebaulichen Entwicklung“ ermöglicht und vom Bundesverwaltungsgericht schon 1994 entschieden wurde, dass Kommunen auf Grundlage dieser Vorschrift die Anordnung von Verkehrsbeschränkungen zur Umsetzung eines städtebaulich begründeten kommunalen Verkehrskonzepts verlangen können.⁹³ Nimmt man nun zusätzlich in den Blick, dass § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB den kommunalen Beitrag zum Klimaschutz „insbesondere auch in der Stadtentwicklung“ verortet, wird deutlich, dass auch kommunale Klimaschutzkonzepte Teil der städtebaulichen Entwicklung sind und damit Grundlage für Verkehrsbeschränkungen sein können. Dazu muss ein kommunales Klimaschutzkonzept allerdings die Voraussetzungen der o.g. Rechtsprechung erfüllen und

1. hinreichend konkret die verkehrsmäßigen Planungen in einem bestimmten räumlichen Bereich darstellen, die aus Gründen der geordneten städtebaulichen Entwicklung für erforderlich oder zweckmäßig gehalten werden;
2. von den für die Willensbildung in der Gemeinde zuständigen Organen beschlossen worden sein;
3. soweit es die Veränderung von Verkehrsstraßen und -strömen zum Inhalt hat, den Erfordernissen planerischer Abwägung genügen und insbesondere darlegen, weshalb bestimmte Straßen(-züge) entlastet und welche neuen Straßen(-züge) in für dortige Anwohnerinnen und Anwohner zumutbarer Weise belastet werden sollen und können.

Der Anwendungsbereich von § 45 Abs. 1b Nr. 5 StVO zur Anordnung von Verkehrsbeschränkungen auch „zur Unterstützung einer städtebaulichen Entwicklung“ ist allerdings auf Fußgängerbereiche und verkehrsberuhigte Bereiche beschränkt.⁹⁴ Es bedarf wohl keines größeren Begründungsaufwands, diesen Anwendungsbereich gerade für Anordnungen im Interesse des Klimaschutzes für nicht ausreichend zu halten.

Neuregelungsmöglichkeiten

Angesichts der nicht immer einfach zu erfüllenden Anforderungen der Rechtsprechung an kommunale Verkehrskonzepte, vor allem aber angesichts des räumlich stark eingeschränkten Anwendungsbereichs von Anordnungen zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung nach § 45 Abs. 1b Nr. 5 StVO setzt die Anordnung von Verkehrsbeschränkungen zum Zweck des Klimaschutzes voraus, dass eine neue Rechtsgrundlage geschaffen wird. Es wird daher vorgeschlagen,

§ 45 Abs. 1 StVO um eine Nr. 7 zu ergänzen:

„7. zur Unterstützung von Maßnahmen zur Förderung des Klimaschutzes“.

Der Formulierungsvorschlag lehnt sich dabei an § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB in der Fassung an, die die Vorschrift durch die sog. Klimaschutz-Novelle des BauGB⁹⁵ erhalten hat. Die Neuregelung wird in § 45

⁹¹ BVerwG, Urteil vom 15. April 1999 – 3 C 25/98 –, BVerwGE 109, 29-40, Rn. 18, juris.

⁹² BVerwG, a.a.O., unter insoweit leicht nachvollziehbarer Bezugnahme auf die Begründung in BT-Drs. 8/3150, S. 7.

⁹³ BVerwG, Urteil vom 20. April 1994 – 11 C 17/93 –, BVerwGE 95, 333-341, zu den Anforderungen an kommunale Verkehrskonzepte insbesondere Rn. 22.

⁹⁴ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 15. April 1999 – 3 C 25/98 –, Rn. 15, juris.; König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 43. Auflage 2015, StVO, § 45 Rn. 36.

⁹⁵ Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden vom 22. Juli 2011, BGBl I 2011, S. 1509.

Abs. 1 StVO verankert, da sie in ihrer Allgemeinheit den dort geregelten allgemeineren Anordnungs Voraussetzungen zuzuordnen ist.

Allerdings fehlt es insoweit an einer Verordnungsermächtigung. Der in Art. 20 Abs. 3 GG verankerte Vorbehalt des Gesetzes verlangt, dass alle wesentlichen Fragen vom Parlament selbst entschieden und nicht anderen Normgebern oder der Entscheidung der Exekutive überlassen werden. Dies hat das Bundesverwaltungsgericht insbesondere im Zusammenhang mit der Frage, ob § 45 StVO eine Grundlage für Verkehrsbeschränkungen gegen hohe Ozonbelastungen enthält, hervorgehoben.⁹⁶

Es ist daher auch § 6 StVG zu ergänzen. Es wird vorgeschlagen,

§ 6 Abs. 1 StVG um eine Nr. 21 zu ergänzen:

„21. die Beschränkung des Fahrzeugverkehrs zur Unterstützung von Maßnahmen zur Förderung des Klimaschutzes.“

2.1.11 Stärkung des Anordnungsgrunds der Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung

Das Hindernis

§ 45 Abs. 1b Nr. 5 StVO sieht Verkehrsbeschränkungen u.a. vor *„zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen oder zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung“*. Im Workshop wurde vorgebracht, diese Grundlage für die Anordnung u.a. von Tempo 30 sei in den Kommunen nicht hinreichend bekannt und von ihr werde nicht ausreichend Gebrauch gemacht. Ferner sei nicht ausreichend klar formuliert, was unter einer „geordneten städtebaulichen Entwicklung“ zu verstehen sei.

Das geltende Recht

§ 45 Abs. 1b Nr. 5 StVO sieht Verkehrsbeschränkungen u.a. vor *„zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen oder zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung“*. Das Bundesverwaltungsgericht hat 1994 entschieden, dass Kommunen auf Grundlage dieser Vorschrift die Anordnung von Verkehrsbeschränkungen zur Umsetzung eines städtebaulich begründeten kommunalen Verkehrskonzepts verlangen können.⁹⁷ Voraussetzungen dafür sind nach der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts kommunale Planungen, die

- ▶ hinreichend konkret die verkehrsmäßigen Planungen in einem bestimmten räumlichen Bereich darstellen, die aus Gründen der geordneten städtebaulichen Entwicklung für erforderlich oder zweckmäßig gehalten werden;
- ▶ von den für die Willensbildung in der Gemeinde zuständigen Organen beschlossen worden sind;
- ▶ soweit sie die Veränderung von Verkehrsstraßen und -strömen zum Inhalt haben, den Erfordernissen planerischer Abwägung genügen und insbesondere darlegen, weshalb bestimmte Straßen(-züge) entlastet und welche neuen Straßen(-züge) in für dortige Anwohnerinnen und Anwohner zumutbarer Weise belastet werden sollen und können.

⁹⁶ BVerwG, Urteil vom 15. April 1999 – 3 C 25/98 –, BVerwGE 109, 29-40; Rn. 25, juris.

⁹⁷ BVerwG, Urteil vom 20. April 1994 – 11 C 17/93 –, BVerwGE 95, 333-341, zu den Anforderungen an kommunale Verkehrskonzepte insbesondere Rn. 22.

Vorstellungen einer Gemeinde, eine innerörtliche Wohnstraße vom Durchgangsverkehr frei zu halten, stellen noch kein Verkehrskonzept dar, auf das die Anordnung zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung gestützt werden kann.⁹⁸

Den Anwendungsbereich stark einschränkend wird die Auffassung vertreten, Anordnungen zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung würden sich nur auf Fußgängerbereiche und verkehrsberuhigte Bereiche beziehen.⁹⁹ Dies ergebe sich aus dem Wortlaut im Zusammenhang mit den Nrn. 3. und 4. der Vorschrift.¹⁰⁰ Jedenfalls beruht die Regelung auf der Verordnungsermächtigung in § 6 Abs. 1 Nr. 15 StVG, die den Zusammenhang mit den Fußgängerbereichen und verkehrsberuhigten Bereichen herstellt, der durch die Begründung bestätigt wird.¹⁰¹ Daraus leitet das Bundesverwaltungsgericht die Einschränkung des Anwendungsbereichs auf Fußgängerbereiche und verkehrsberuhigte Zonen ab.¹⁰²

Neuregelungsmöglichkeiten

Die starke räumliche Einengung von § 45 Abs. 1b Nr. 5 StVO auf Fußgängerbereiche und verkehrsberuhigte Bereiche trägt dem Bedarf von Gemeinden, über kommunale Verkehrskonzepte von ihrer Planungshoheit Gebrauch zu machen und eine in solchen Konzepten vorgesehene Steuerung mittels verkehrsrechtlicher Anordnungen von der Straßenverkehrsbehörde auch einfordern zu können, nicht hinreichend Rechnung.

Es wird daher vorgeschlagen, eine eigene Anordnungsgrundlage für die allgemeine und räumlich nicht beschränkte Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung zu schaffen. Wegen des auf den engen räumlichen Anwendungsbereich bezogenen letzten Satzes in § 45 Abs. 1b StVO wird vorgeschlagen, die Anordnungsgrundlage nicht in Abs. 1b, sondern in Abs. 1 einzufügen. Es wird vorgeschlagen,

§ 45 Abs. 1 StVO um eine Nr. 8 zu ergänzen:

„8. zur Unterstützung einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung, insbesondere zur Unterstützung kommunaler Verkehrskonzepte, kommunaler Bauleitplanungen oder städtebaulicher Sanierungskonzepte, soweit durch solche Anordnungen allein oder gemeinsam mit anderen geeigneten Maßnahmen die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse und die Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung gewahrt werden können.“

Da die Anordnungsbefugnisse des § 45 StVO sehr detailliert bereits in der Verordnungsermächtigung des § 6 StVG aufgeführt sind, wird auch hier vorgeschlagen, § 6 StVG um eine Verordnungsermächtigung zu ergänzen. Es wird vorgeschlagen,

§ 6 Abs. 1 StVG um eine Nr. 22 zu ergänzen:

„22. die Beschränkung des Straßenverkehrs zur Unterstützung einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung, insbesondere zur Unterstützung kommunaler Verkehrskonzepte, kommunaler Bauleitplanungen oder städtebaulicher Sanierungskonzepte.“

⁹⁸ vgl. jüngst VG Regensburg, Urteil vom 25. Juni 2015 – RN 5 K 15.440 –, Rn. 46 ff, juris.

⁹⁹ König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 43. Auflage 2015, StVO, § 45 Rn. 36.

¹⁰⁰ VG Saarland, Urteil vom 11. Juli 2007 – 10 K 37/07 –, Rn. 47, juris; VGH Kassel, Urteil vom 7. März 1989 – 2 UE 319/84 – NJW 1989, 2767.

¹⁰¹ BT-Drs. 8/3150 vom 4.9.1979, S. 10.

¹⁰² Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 15. April 1999 – 3 C 25/98 –, Rn. 15, juris.

2.1.12 Stärkere Berücksichtigung der Belange des Fuß- und Radverkehrs (Sicherheitsvorsorge, Barrierefreiheit)

Das Hindernis

Die Förderung des Fuß- und Radverkehrs ist für viele Kommunen ein wichtiges Ziel sowohl im Rahmen kommunaler Verkehrs-, Umwelt- und Klimaschutzpolitik als auch im Zusammenhang mit kommunalen Städtebau- und Wirtschaftskonzepten (Stadt der kurzen Wege, Förderung zentraler Versorgungsbereiche etc.). Insoweit fehlt es in den Augen vieler Kommunen an Möglichkeiten, bei beengten Verkehrssituationen (kein ausreichender Platz für eine Parallelführung aller Verkehrsarten) oder auf von Fuß- und Radverkehr besonders stark frequentierten Strecken Tempo 30 anzuordnen. Besonders problematisch sei die Situation bei der Schaffung neuer Angebote für den Rad- und Fußverkehr, also beim Versuch, bestehende oder neue Strecken attraktiv(er) für den Rad- und Fußverkehr zu machen, weil hier Argumente der Verkehrssicherheit (noch) nicht griffen.

Dieses Hindernis hat auch die Ad-hoc-Arbeitsgruppe „Verbesserung des Miteinanders von Mensch und Verkehr“ der Verkehrsministerkonferenz thematisiert.

Das geltende Recht

§ 45 Abs. 1 Satz 1 StVO erlaubt die Anordnung von Straßenverkehrsbeschränkungen aus Gründen der Sicherheit des Verkehrs. Für die Anordnung von Tempo 30, also eine Beschränkung des fließenden Verkehrs, ist gem. § 45 Abs. 9 StVO allerdings zusätzlich erforderlich, dass die Anordnung „zwingend geboten ist“, weil „auf Grund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in den vorstehenden Absätzen genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt.“ Diese hohen Anforderungen werden nach berichteten Erfahrungen im Hinblick auf die Sicherheit des Fuß- oder Radverkehr von Straßenverkehrsbehörden erst dann als erfüllt angesehen, wenn eine besondere Gefährdung bereits durch erhöhte Unfallzahlen nachweisbar ist. Die Rechtsgrundlage eignet sich nach einer derartigen Auslegung nicht zur Erhöhung der Attraktivität bestimmter Strecken für den Rad- und Fußverkehr.

Das Bundesverwaltungsgericht hat allerdings zur Problematik des Lkw-Überholverbots einen deutlich anderen Gefahrenbegriff für § 45 StVO geprägt und ausgeführt:¹⁰³

„Eine Gefahrenlage, die das allgemeine Risiko einer Rechtsgutbeeinträchtigung erheblich übersteigt, hat das Berufungsgericht erst dann annehmen wollen, wenn alsbald mit an Gewissheit grenzender Wahrscheinlichkeit vermehrt Schadensfälle eintreten würden, sähe die zuständige Straßenverkehrsbehörde von einem Eingreifen ab. Auch insoweit hat es auf vorangegangene Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts Bezug genommen (Beschluss vom 4. Juli 2007 a.a.O. und Urteil vom 5. April 2001 a.a.O.). Das bedarf der Richtigstellung. Unfälle beruhen in der Regel auf einer Mehrzahl von Faktoren, die sowohl subjektiver (Fahrerverhalten) wie objektiver Art (Streckencharakter und Verkehrsverhältnisse) sein können. Auch für die Streckeneigenschaften und die Verkehrsverhältnisse ihrerseits sind – wie bereits gezeigt – eine Reihe von Umständen (mit-)bestimmend. Angesichts dessen wird sich in der konkreten Situation eine an Sicherheit grenzende Wahrscheinlichkeit vermehrter Schadensfälle kaum je dartun lassen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass es bei Verkehrsbeschränkungen und -verbieten im Sinne des § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO regelmäßig – bei solchen zur Unfallvermeidung wie den hier in Rede stehenden Lkw-Überholverböten immer – um die Abwehr von Gefahren für Leib und Leben und bedeutende Sachwerte geht. Nach den

¹⁰³ BVerwG, Urteil vom 23. September 2010 – 3 C 37/09 –, BVerwGE 138, 21-35, Rn. 27.

*allgemeinen Grundsätzen des Gefahrenabwehrrechts ist jedoch, wenn derart hochrangige Rechtsgüter betroffen sind, ein behördliches Einschreiten bereits bei einer geringeren Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts zulässig und geboten. **Eine an Sicherheit grenzende Wahrscheinlichkeit wird daher von § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO nicht gefordert.** Die Vorschrift setzt nur – aber immerhin – eine das allgemeine Risiko deutlich übersteigende Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts voraus. **Erforderlich ist somit eine entsprechende konkrete Gefahr, die auf besonderen örtlichen Verhältnissen beruht.**“ (Hervorhebungen durch den Verf.)*

In den beschriebenen Situationen bietet mithin § 45 Abs. 1 Satz 1, Abs. 9 StVO eine hinreichende Anordnungsgrundlage, denn diese zeichnen sich gerade dadurch aus, dass durch nicht ausreichend zur Verfügung stehenden Platz für die einzelnen Verkehrsarten oder durch ein erhöhtes Aufkommen an Fuß- und Radverkehr eine auf den örtlichen Verhältnissen beruhende konkrete Gefahr besteht, die das allgemeine Risiko übersteigt. Ist allerdings erst geplant, eine Strecke besonders attraktiv für Fuß- und Radverkehr zu machen, etwa im Rahmen gemeindlicher Verkehrsplanung oder im Rahmen einer Schulwegplanung, so fehlt es möglicherweise noch an einer aktuellen Gefahrenlage. In einer solchen Situation ohne aktuelle konkrete örtliche Gefahrenlage, in der eine Tempo-30-Anordnung erst der Attraktivitätssteigerung auf einer Strecke dient, die aktuell womöglich noch wegen schnellen Kfz-Verkehrs von Fußgänger/innen und Radfahrer/innen gemieden wird, die aber künftig als Fuß- oder Radhaupttroute genutzt und entsprechend planerisch ausgewiesen werden soll, greift regelmäßig der gerade zuvor vorgeschlagene Anordnungsgrund nachhaltiger städtebaulicher Entwicklung.

Dennoch scheint in der Praxis Klarstellungsbedarf zu bestehen.

Neuregelungsmöglichkeiten

Als effektivste Neuregelungsmöglichkeit erscheint auch in diesem Zusammenhang die Streichung von § 45 Abs. 9 StVO. Diese Streichung würde eine erleichterte Anordnung von Tempo 30 ermöglichen. Die Anforderung des ersten Satzes („Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen sind nur dort anzuordnen, wo dies auf Grund der besonderen Umstände zwingend geboten ist.“) ist zwar bereits in § 39 Abs. 1 StVO verankert, soll aber dort erkennbar nur einer in Anbetracht allgemeiner Verhaltens- (insbesondere Rücksichtnahme-) Pflichten verzichtbaren Errichtung von Verkehrszeichen entgegenstehen. In § 45 Abs. 9 StVO hingegen wird die besondere örtliche Gefahrenlage als Kriterium hinzugefügt.

Zumindest aber sollte § 45 Abs. 9 StVO, wie es auch die Ad-hoc-Arbeitsgruppe „Verbesserung des Miteinanders von Mensch und Verkehr“ der Verkehrsministerkonferenz in ihrem Beschlussvorschlag erwägt, um einen Passus ergänzt werden, der Beschränkungen des fließenden Verkehrs zur Förderung des Fuß- und Radverkehrs ausdrücklich zulässt. Eine Regelungsmöglichkeit wäre die Ergänzung der Vorschrift um einen neuen Satz 3 mit folgendem Wortlaut:

„Abweichend von Satz 2 dürfen zum Zwecke der Förderung des Rad- und Fußgängerverkehrs Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs auch angeordnet werden, soweit diese Ziele durch die in Satz 2 angeführten Maßnahmen nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand erreicht werden können, insbesondere entlang von in kommunalen Planungen ausgewiesenen Haupttrouten des Fuß- und Radverkehrs.“

In der Verwaltungsvorschrift zur StVO könnte konkretisiert werden, dass von Haupttrouten des Fuß- und Radverkehrs ausgegangen werden kann, wenn ein einschlägiges Fachkonzept, z.B. Schulwegeplan, Radroutenplan, Fußverkehrskonzept, die entsprechende Strecke als Haupttroute ausweist. Eine solche Konkretisierung wird allerdings möglicherweise als Einengung des Anwendungsbereichs interpretiert, die der Umsetzung derzeit noch nicht genau zu bezeichnender kommunaler Planungen entgegengehalten werden könnte. Vor diesem Hintergrund wird empfohlen, von einer Interpretation in den Verwaltungsvorschriften abzusehen. Die gewählte Formulierung lässt hinreichend deutlich erkennen, dass

eine planerische Ausweisung von Haupttrouten durch die Kommune als zuständigem Planungsträger für erforderlich aber auch für ausreichend gehalten wird.

Unzureichend dürfte hingegen die von der Ad-hoc-Arbeitsgruppe der Verkehrsministerkonferenz vorgeschlagene Änderung der Verwaltungsvorschrift zu § 45 Abs. 1c StVO, Ziffer XI. Nr. 1 sein, weil durch sie nur ein kleiner Teil der betroffenen Straßenabschnitte erfasst würde. Der Vorschlag der Arbeitsgruppe lautet, die Verwaltungsvorschrift zu § 45 Abs. 1c StVO, Ziffer XI. Nr. 1. wie folgt zu ergänzen:

„Zum Zwecke des Absatzes 1c Satz 1 können auch auf Abschnitten von Vorfahrtstraßen mit hoher Fußgänger- und Fahrradverkehrsdichte ohne Radverkehrsanlagen sowie hohem Querungsbedarf streckenbezogene Geschwindigkeitsbeschränkungen angeordnet werden, sofern Radverkehrsanlagen und sofern sichere Querungsmöglichkeiten nicht angelegt werden können und die Leistungsfähigkeit und die Bedürfnisse des ÖPNV und des Wirtschaftsverkehrs dies zulassen. Dies kommt insbesondere im Rahmen der Schulwegsicherung im Bereich von Vorfahrtstraßen mit hoher Nutzungsdichte in Betracht.“

Unabhängig von der Frage der Vereinbarkeit dieses Vorschlags mit den rechtlichen Grundlagen (zur Problematik der engen rechtlichen Voraussetzungen s.o.) würde durch eine solche Änderung der Verwaltungsvorschrift die von den Kommunen gewünschte Erhöhung der Attraktivität bestimmter Straßenabschnitte für den Fuß- und Radverkehr gerade nicht erfasst, da eine hohe Fußgänger- und Fahrradverkehrsdichte bereits vorausgesetzt wird. Angesichts der geschilderten Rechtslage zur Auslegung des Gefahrenbegriffs würde zumindest für einen Teil der gewünschten Anwendungen auch eine Neuregelung in den Verwaltungsvorschriften zur StVO zur Klarstellung ausreichen.

Es böte sich an, die Verwaltungsvorschrift zu § 45 Abs. 9 StVO ergänzend zum oben vorgeschlagenen Satz 3 in § 45 Abs. 9 StVO wie folgt zu ergänzen:

„Im Hinblick auf die Anordnung von Tempo 30 wird klargestellt, dass dies bereits beim Vorliegen einer auf besonderen örtlichen Verhältnissen beruhenden konkreten Gefahr für Verkehrsteilnehmer möglich ist. Eine auf besonderen örtlichen Verhältnissen beruhende Gefahr liegt bereits dann vor, wenn die Verkehrssituation ohne Geschwindigkeitsbegrenzung geeignet ist, andere Verkehrsteilnehmer etwa wegen fehlender baulich von der Fahrbahn getrennter Gehwege von einer (verstärkten) Nutzung der Straße abzuhalten, und eine Verkehrsbeschränkung die Attraktivität des Straßenabschnitts für diese Verkehrsteilnehmer erhöhen würde.“

2.2 Zusammenfassung der Änderungsvorschläge

2.2.1 Änderungsvorschläge StVG

Änderungsvorschläge

§ 6 Abs. 1 Nr. 5b des Straßenverkehrsgesetzes wird wie folgt neu gefasst:

„5b. die Beschränkung des Kraftfahrzeugverkehrs nach Maßgabe der Pläne nach § 47 BImSchG (Luftreinhaltepläne, Pläne für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen) und nach § 47d BImSchG (Lärmaktionspläne).“

§ 6 Abs. 1 StVG wird um eine Nr. 21 ergänzt:

„21. die Beschränkung des Straßenverkehrs zur Unterstützung von Maßnahmen zur Förderung des Klimaschutzes.“

§ 6 Abs. 1 StVG wird um eine Nr. 22 ergänzt:

„22. die Beschränkung des Straßenverkehrs zur Unterstützung einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung, insbesondere zur Unterstützung kommunaler Verkehrskonzepte, kommunaler Bauleitplanungen oder städtebaulicher Sanierungskonzepte.“

Begründung

Das Straßenverkehrsgesetz enthält in § 6, der zum Erlass von Rechtsverordnungen mit Zustimmung des Bundesrats ermächtigt, in Abs. 1 Nr. 5b die Regelung, „das Verbot des Kraftfahrzeugverkehrs in den nach § 40 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes festgelegten Gebieten nach Bekanntgabe aus-
tauschbarer Wetterlagen“ könne durch Verordnung geregelt werden. Die in Bezug genommene Regelung des § 40 BImSchG wurde bereits vor längerer Zeit in eine Sonderregelung der Verkehrsbeschränkungen zur Umsetzung von Luftreinhalteplänen geändert. Die Verordnungsermächtigung ist daher nicht mehr einschlägig und kann entfallen. Zudem ist die Lärminderungsplanung in §§ 47a ff. BImSchG als paralleles Planungsinstrument für die Bewältigung der Umgebungslärmbelastungen hinzugekommen. Die geänderte Rechtslage hat auch zu Änderungen in der Straßenverkehrsordnung durch Einführung der Regelung des § 45 Abs. 1f im Jahre 2013 geführt, ohne dass bisher eine Änderung der Verordnungsermächtigung erfolgt wäre. Die Verordnungsermächtigung ist zur Klarstellung an die geänderte Rechtslage anzupassen.

Weitere Klarstellungen werden auch vor dem Hintergrund der hohen Bedeutung des Gesetzesvorbehalts (Art. 20 Abs. 3 GG) für erforderlich gehalten, um zwischenzeitlichen Rechtsänderungen im Bereich des Klimaschutzes (hier insbesondere der sog. Klimaschutz-Novelle des BauGB) und einem von den Kommunen intensiver formulierten Bedarf an kommunaler Verkehrsplanung und ihrer Umsetzung über das Straßenverkehrsrecht Rechnung zu tragen.

2.2.2 Änderungsvorschläge § 45 StVO

Änderungsvorschläge

§ 45 Abs. 1 StVO wird um eine Nr. 7 ergänzt:

„7. zur Unterstützung von Maßnahmen zur Förderung des Klimaschutzes“.

§ 45 Abs. 1 StVO wird um eine Nr. 8 ergänzt:

„8. zur Unterstützung einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung, insbesondere zur Unterstützung kommunaler Verkehrskonzepte, kommunaler Bauleitplanungen oder städtebaulicher Sanierungskonzepte, soweit durch solche Anordnungen allein oder gemeinsam mit anderen geeigneten Maßnahmen die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse und die Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung gewahrt werden können.“

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

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

§ 45 Abs. 9 StVO wird gestrichen. – Alternativ: § 45 Abs. 9 StVO wird wie folgt geändert:

§ 45 Abs. 9 Satz 2 StVO wird wie folgt gefasst:

„Abgesehen von der Anordnung von Schutzstreifen für den Radverkehr (Zeichen 340) oder von Fahrradstraßen (Zeichen 244.1) oder von Tempo 30-Zonen nach Absatz 1c oder Zonen-Geschwindigkeitsbeschränkungen nach Absatz 1d oder von Anordnungen zum Schutz vor Lärm und Abgasen und zur Unterstützung einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung dürfen insbesondere Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs nur angeordnet werden, wenn auf Grund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in den vorstehenden Absätzen genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt.“

Nach Satz 2 wird ein neuer Satz 3 wie folgt eingefügt:

„Abweichend von Satz 2 dürfen zum Zwecke der Förderung des Rad- und Fußgängerverkehrs Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs auch angeordnet werden, soweit diese Ziele durch die in Satz 2 angeführten Maßnahmen nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand erreicht werden können, insbesondere entlang von in kommunalen Planungen ausgewiesenen Hauptrouten des Fuß- und Radverkehrs.“

Begründung

Die Rechtsänderungen tragen zum einen den bereits zu den Verordnungsermächtigungen erwähnten Entwicklungen hinsichtlich des Klimaschutzes und des aktuellen Bedarfs der Umsetzung kommunaler Verkehrsplanungen über das Straßenverkehrsrecht Rechnung. Darüber hinaus ist eine Klarstellung zur Umsetzung der Rechtsfolgenverweisungen in §§ 40 Abs. 1, 47 Abs. 6 und 47d Abs. 6 (in Verbindung mit § 47 Abs. 6) BImSchG vorgesehen. Bisher wurde lediglich die Rechtsfolgenverweisung in § 40 Abs. 1 BImSchG für den Teilbereich der Umweltzonen in § 45 Abs. 1f StVO aus Anlass der aktuellen Diskussion umgesetzt. Luftreinhalte- und Lärminderungspläne sehen vielfach Verkehrsbeschränkungen nach § 45 StVO als verhältnismäßige Maßnahmen zur Minderung der Belastungen vor. Diese Maßnahmen sind – soweit im Rahmen der Luftreinhalte- und/oder Lärminderungsplanung eine entsprechende Prüfung und Festsetzung von Maßnahmen erfolgt ist – durch die Straßenverkehrsbehörden umzusetzen. Insoweit gilt nichts anderes, als schon bisher für die Kennzeichnung von Umweltzonen ausdrücklich geregelt. Dies wird nunmehr klargestellt.

§ 45 Abs. 9 StVO hat zu einer Reihe von Auslegungsproblemen geführt, wie die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Gefahrenbegriff verdeutlicht.¹⁰⁴ In der Praxis wird von der Anordnung weiterer Verkehrsbeschränkungen nicht mehr übermäßig Gebrauch gemacht, so dass die insbesondere zur Eingrenzung übermäßiger Beschilderung eingeführte Regelung nunmehr entfallen kann.

Alternativ:

§ 45 Abs. 9 StVO hat insbesondere im Rahmen der Prüfung von Anordnungen zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen und zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung zu Anwendungsschwierigkeiten geführt. Die Vorschrift sieht bereits eine Reihe von Ausnahmen von der Prüfung der besonderen Gefahrenlage vor. Die besondere Gefahrenlage ist nach Maßgabe der Rechtsprechung¹⁰⁵ bei Anordnungen zum Schutz vor Lärm und Abgasen ohnehin im Rahmen der Prüfung der Ortsüblichkeit der Belastungen zu prüfen, so dass derartige Anordnungen mit den Tempo-30-Zonen-Anordnungen u.a. von der (erneuten) Vorgabe der Feststellung einer besonderen Gefahrenlage ausgenommen werden können.

¹⁰⁴ BVerwG, Urteil vom 23. September 2010 – 3 C 37/09 –, BVerwGE 138, 21-35, Rn. 27.

¹⁰⁵ vgl. etwa die Ausführungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs in seinem Beschluss vom 23. März 2015 – 11 ZB 14.2366 – juris, Rn. 10.

Zur Förderung des Fuß- und Radverkehrs soll eine Erleichterung der Anordnungsmöglichkeiten geregelt werden.

2.2.3 Änderungsvorschläge BImSchG

Änderungsvorschläge

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

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

§ 47d Abs. 2 BImSchG wird um folgende Sätze ergänzt:

„Bei der Aufstellung der Lärmaktionspläne sind die öffentlichen und privaten Belange im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen. Die Voraussetzungen der festzusetzenden Maßnahmen sind zu prüfen.“

Nach § 47d Abs. 3 BImSchG werden folgende Absätze 3a und 3b eingefügt:

„(3a) Die Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt werden kann, sind frühzeitig über die Aufstellung eines Lärmaktionsplans und die in Betracht kommenden Maßnahmen zu unterrichten und zur Äußerung auch im Hinblick auf den erforderlichen Umfang und Detaillierungsgrad der Prüfung der Voraussetzungen der in Betracht gezogenen Maßnahmen aufzufordern; sie haben auch Aufschluss über von ihnen beabsichtigte oder bereits eingeleitete Planungen und sonstige Maßnahmen sowie deren zeitliche Abwicklung zu geben, die für den Lärmaktionsplan bedeutsam sein können. Verfügen sie über Informationen, die für die Ermittlung und Bewertung des Abwägungsmaterials zweckdienlich sind, haben sie diese Informationen der Gemeinde zur Verfügung zu stellen.

(3b) Nach Aufstellung eines Planentwurfs mit Begründung holt der Planungsträger die Stellungnahmen der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange ein, deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt werden kann. Mit den für die Umsetzung der in Betracht gezogenen Maßnahmen zuständigen Behörden ist das Benehmen herzustellen. Für die Stellungnahme ist eine angemessene Frist von mindestens zwei Monaten zu setzen. In den Stellungnahmen sollen sich die Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange auf ihren Aufgabenbereich beschränken; sie haben auch Aufschluss über von ihnen beabsichtigte oder bereits eingeleitete Planungen und sonstige Maßnahmen sowie deren zeitliche Abwicklung zu geben, die für den Lärmaktionsplan bedeutsam sein können. Verfügen sie über Informationen, die für die Ermittlung und Bewertung des Abwägungsmaterials zweckdienlich sind, haben sie diese Informationen der Gemeinde zur Verfügung zu stellen. Bei Ablehnung einer Maßnahme des Planentwurfs durch die für ihre Umsetzung zuständige Behörde sind die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe mitzuteilen und Alternativen unter Berücksichtigung der Ziele der Planung vorzuschlagen.“

In einer Verordnung auf Grundlage von § 47f Abs. 1 Nr. 4 legt die Bundesregierung als Kriterien für die Festlegung von Maßnahmen in Lärmaktionsplänen mindestens Auslöse- bzw. Schwellenwerte für die Festlegung von Maßnahmen in einem Lärmaktionsplan fest.

Begründung

Mit Umsetzung der sogen. Luftqualitäts-Rahmenrichtlinie (RL 96/62/EG des Rates vom 22. September 1996 über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität, Rahmenrichtlinie, Abl. EG Nr. L 196, S.

255) wurde in § 40 Abs. 1 BImSchG neben § 47 Abs. 6 BImSchG eine gesonderte Grundlage für die Umsetzung von Verkehrsverboten und Verkehrsbeschränkungen geschaffen. Für die Lärmaktionsplanung existiert eine solche Spezialregelung nicht, obwohl die Durchsetzung dort festgesetzter Maßnahmen ebenso wie bei der Luftreinhalteplanung durch die zuständigen Behörden erfolgt (§§ 47 d Abs. 6 und 47 Abs. 6 BImSchG). Zur Klarstellung wird die Lärmaktionsplanung in § 40 Abs. 1 BImSchG mit aufgeführt. Es soll insbesondere für den Vollzug klargestellt werden, dass Verkehrsverbote und Verkehrsbeschränkungen, die in Lärmaktionsplänen festgesetzt sind, ebenso durchzusetzen sind, wie entsprechende Festsetzungen von Luftreinhalteplänen und Plänen für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen.

Das Verfahren der Lärminderungsplanung ist bisher nicht im Detail geregelt. § 47d BImSchG beschränkt sich im Wesentlichen auf eine Umsetzung der Umgebungslärm-Richtlinie. Den Bedenken im Hinblick auf eine EU-rechtskonforme Umsetzung soll Rechnung getragen werden.

Dazu soll als inhaltliche Mindestvorgabe in Abs. 2 klargestellt werden, dass eine umfassende Abwägung erfolgt und die festzusetzenden Maßnahmen in vollem Umfang von der planaufstellenden Behörde zu prüfen sind.

Durch die neuen Absätze 3a und 3b soll klargestellt werden, dass die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange vergleichbar der Beteiligung an der kommunalen Bauleitplanung zu erfolgen hat. Da die Planungsträger regelmäßig fachrechtliche Voraussetzungen von Normen zu prüfen haben, die sie nicht selbst anzuwenden haben, sind sie in besonderem Maße auf die Kooperation der für die Umsetzung zuständigen Stellen angewiesen. Die Einbindung dieser Stellen und deren Mitwirkungspflichten werden nunmehr geregelt, um die Effektivität der Lärminderungsplanung zu sichern.

Die Festlegung von Auslöse- bzw. Schwellenwerten erfolgt zur Herstellung eines bundeseinheitlichen Vollzugs in diesem Teilbereich, der insbesondere zur Förderung der Effektivität der Lärminderungsplanung zweckmäßig erscheint.

2.2.4 Änderungsvorschläge VwV-StVO

Änderungsvorschläge

1. Die Verwaltungsvorschrift zu § 41 StVO zu Zeichen 274 wird um eine neue Ziffer mit folgender Formulierung ergänzt:

„Folgen zwei Geschwindigkeitsbeschränkungen in kurzem Abstand hintereinander, so kann auf dem zwischen den Beschränkungen liegenden Streckenabschnitt aus Gründen der Verstetigung des Verkehrsflusses eine ebenfalls reduzierte Höchstgeschwindigkeit angeordnet werden. Ein kurzer Abstand kann außerhalb geschlossener Ortschaften bei Strecken von weniger als ... m und innerhalb geschlossener Ortschaften bei weniger als ... m angenommen werden. In begründeten Einzelfällen kann von diesen Werten nach oben abgewichen werden.“

Eine Ergänzung um Angaben zur Streckenlänge wird als zweckmäßig für die Verwaltungspraxis angesehen. Die Angaben sind unter sachlichen Gesichtspunkten zu ermitteln, wie insbesondere der Entwicklung von Lärm- und Abgasbelastungen und des Verkehrsflusses bei wechselnden Geschwindigkeiten.

2. Die VwV zu § 45 StVO zu Abs. 1 bis 1e wird wie folgt geändert:

Der Abschnitt der VwV wird wie folgt überschrieben:

„VwV zu § 45 Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen
Zu Absatz 1 bis 1f“

In dem Abschnitt der VwV zu § 45 StVO wird VI. wie folgt neu gefasst:

„VI: Der Zustimmung bedarfes in den Fällen der Nummern III. bis V. nicht, wenn und soweit die oberste Landesbehörde die Straßenverkehrsbehörde vom Erfordernis der Zustimmung befreit hat und wenn die oberste Straßenverkehrsbehörde bei der Aufstellung von Plänen nach § 47 BImSchG (Luftreinhaltepläne, Pläne für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen) und nach § 47d BImSchG (Lärmaktionspläne) zu den Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen angehört wurde.“

3. Die VwV zu § 45 zu Abs. 9 StVO wird wie folgt ergänzt:

„Im Hinblick auf die Anordnung von Tempo 30 wird klargestellt, dass dies bereits beim Vorliegen einer auf besonderen örtlichen Verhältnissen beruhenden konkreten Gefahr für Verkehrsteilnehmer möglich ist. Eine auf besonderen örtlichen Verhältnissen beruhende Gefahr liegt bereits dann vor, wenn die Verkehrssituation ohne Geschwindigkeitsbegrenzung geeignet ist, andere Verkehrsteilnehmer etwa wegen fehlender baulich von der Fahrbahn getrennter Gehwege von einer (verstärkten) Nutzung der Straße abzuhalten, und eine Verkehrsbeschränkung die Attraktivität des Straßenabschnitts für diese Verkehrsteilnehmer erhöhen würde.“

Begründung

Zu 1.: Die Neuregelung trägt der zunehmenden Zahl von örtlich begrenzten Geschwindigkeitsbeschränkungen zum Schutz vor Lärm und Abgasen Rechnung. Sie dient der Vermeidung von häufig wechselnden Geschwindigkeiten und der damit verbundenen negativen Auswirkungen auf den Verkehrsfluss und die Abgas- und Lärmbelastungen. Sie soll zur Verstetigung des Verkehrsflusses beitragen.

Zu 2.: Die Neuregelung dient der Anpassung und Erleichterung des Verfahrens in Fällen der Umsetzung von Luftreinhalte- und Lärmaktionsplänen durch Verkehrsanordnungen. Bisher ist für jede einzelne Maßnahme von der unteren Straßenverkehrsbehörde die Zustimmung der obersten Straßenverkehrsbehörde einzuholen. Da Luftreinhalte- und Lärmaktionspläne eine Vielzahl verkehrlicher Anordnungen festsetzen können, kann das zu einem erheblichen Aufwand schon im Zusammenhang mit der Umsetzung einzelner Pläne führen. Die Straßenverkehrsbehörden sind zweckmäßigerweise bereits im Verfahren der Planaufstellung zu beteiligen. Haben sie dort Gelegenheit, die von ihnen zu vertretenden Belange einzubringen, kann später eine Zustimmung zu jeder einzelnen auf Grundlage eines Luftreinhalte- oder Lärmaktionsplans angeordneten Maßnahme entfallen.

Zu 3.: Die Neuregelung dient der Förderung des Fuß- und Fahrradverkehrs insbesondere auf engen Straßen, auf denen keine gesonderten Geh- und Radwege geschaffen werden können, deren Nutzung durch nichtmotorisierte Verkehrsarten jedoch wegen ihrer Bedeutung im Verkehrsnetz gefördert werden soll. Bei der Formulierung wird an den vom Bundesverwaltungsgericht (Urteil vom 23. September 2010 – 3 C 37/09 –) zu § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO entwickelten Gefahrenbegriff angeknüpft.

2.2.5 Änderungsvorschläge Lärmschutz-Richtlinien-StV2007

Änderungsvorschläge

Eine Überarbeitung der Lärmschutz-Richtlinien-StV 2007 mit folgenden Eckpunkten wird empfohlen:

1. In der Einleitung wird der Anwendungsbereich erweitert auf

Stellungnahmen im Verfahren zur Aufstellung von Plänen nach § 47d BImSchG (Lärmaktionspläne).

Dabei wird klargestellt, dass

bei den Stellungnahmen zu Entwürfen von Plänen nach § 47d BImSchG zu berücksichtigen ist, dass diese deutlich über die Lärmsanierung hinausgehende Ziele verfolgen.

Es wird klargestellt, dass

Verkehrsverbote und Verkehrsbeschränkungen zur Umsetzung von Lärmaktionsplänen an die inhaltlichen Vorgaben der Lärmaktionspläne anknüpfen. Die Durchsetzung der Maßnahmen richtet sich nach Straßenverkehrsrecht.

2. Nr. 1.3 der Lärmschutz-Richtlinien-StV wird ersatzlos gestrichen.

Alternativ ist in Nr. 1.3 der Lärmschutz-Richtlinien-StV der Satz

„In die Abwägung sind auch die unterschiedlichen Funktionen der Straßen (z.B. Autobahnen und Bundesstraßen als integrale Bestandteile des Bundesfernstraßennetzes), (...) der Energieverbrauch von Fahrzeugen und die Versorgung der Bevölkerung sowie die Auswirkung von Einzelmaßnahmen auf die allgemeine Freizügigkeit des Verkehrs einzubeziehen.“

zu ersetzen durch

„In die Abwägung ist auch die Beeinträchtigung der Interessen der Teilnehmer am motorisierten (öffentlichen und Individual-)Verkehr wie auch der Teilnehmer am nicht motorisierten Verkehr an einem zügigen Verkehrsfluss unter Berücksichtigung der konkreten Umstände des Einzelfalls einzubeziehen. Dabei sind insbesondere zu berücksichtigen“

Der letzte Satz wird unter verkehrlichen Gesichtspunkten vervollständigt.

3. In Nummer 1.4 werden der erste Absatz mit der Bindung an bauliche oder planerische Lärmschutzmaßnahmen sowie der letzte Satz („Bei straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen ergeben sich die Anordnungsvoraussetzungen aus der Straßenverkehrs-Ordnung und diesen Grundsätzen.“) gestrichen.
4. In Nummer 2.1 werden die Lärm-Richtwerte an den Stand der Lärmwirkungsforschung angepasst.
5. In Nummer 2.2 wird die Berechnungsmethode an die Lärminderungsplanung angepasst, oder in Nummer 2.5 wird Satz 2 gestrichen (Ausschluss von Darstellungen der Lärmsituation in Lärmkarten nach § 47c BImSchG).
6. Nummer 2.3 wird gestrichen.
7. In Nummer 3.3 a) wird der dritte Satz gestrichen.
8. Der Anhang ist zu überarbeiten.

Begründung

Zu 1.: Der Anwendungsbereich ist im Hinblick auf die den Straßenverkehrsbehörden obliegende Umsetzung von verkehrsrechtlichen Maßnahmen, die in Lärmaktionsplänen festgesetzt sind, klarzustellen. In diesem Bereich erfolgt die Prüfung der Anordnungsvoraussetzungen im Rahmen der Planaufstellung durch den Planungsträger. Die Straßenverkehrsbehörde hat die von ihr zu vertretenden Belange im Rahmen des Planaufstellungsverfahrens einzubringen. Nach Aufstellung von Lärmaktionsplänen hat die Straßenverkehrsbehörde zu beachten, dass sich Verkehrsverbote und Verkehrsbeschränkungen nach den Festsetzungen der Lärmaktionspläne richten. Lediglich die Durchsetzung richtet sich nach Straßenverkehrsrecht, insbesondere der StVO. Die Voraussetzungen verkehrsrechtlicher Anordnungen sind in der Lärminderungsplanung zu prüfen. Ihr Vorliegen ist von der Straßenverkehrsbehörde zu unterstellen.

Zu 2.: Die in die Abwägung einzustellenden Belange werden durch die Neuregelung so strukturiert, dass sie für die anwendende Straßenverkehrsbehörde im Einzelfall für die Ausübung des Ermessens

ermittelt und gewichtet werden können. Die bisher verwendeten Formulierungen waren einer weiteren Qualifizierung zum Zwecke der Gewichtung im Rahmen der Ermessensausübung nicht zugänglich. Die alternative ersatzlose Streichung des Satzes in Nr.1.3 bewirkt eine gleichberechtigte Prüfung aller von der Lärmschutzmaßnahme betroffenen Interessen.

Zu 3.: Die Formulierungen sollen gestrichen werden, da sie falsch verstanden werden können.

Zu 4.: Die Änderung trägt neueren Erkenntnissen der Lärmwirkungsforschung Rechnung.

Zu 5.: Die bisherigen Formulierungen haben häufig zu Mehrfachprüfungen der gleichen Lärmbelastung nach unterschiedlichen Berechnungsgrundlagen geführt. Die Mehrfachprüfung der gleichen Belastung bringt keinerlei Nutzen bei gleichzeitig hohem Aufwand und Kosten. Zur Vermeidung unnötiger Mehrfachprüfungen werden die Berechnungsgrundlagen vereinheitlicht.

Zu 6.: Die Anwendung der bisherigen Vorgabe führte zu Rechtsunsicherheit, da die Vorgabe einer Minderung um mindestens 3 dB(A) nicht der Auslegung von § 45 StVO durch die Rechtsprechung folgt.

Zu 7.: Die Anwendung der bisherigen Vorgabe führte zu Rechtsunsicherheit, da die Maßgabe, auf den Straßen des überörtlichen Verkehrs stünde einer Geschwindigkeitsbeschränkung in der Regel deren besondere Verkehrsbedeutung entgegen, nicht der Auslegung von § 45 StVO durch die Rechtsprechung folgt.

Zu 8.: In Folge der Änderung der Berechnungsmethode zur Vermeidung von Mehrfachprüfungen muss auch der Anhang entsprechend geändert werden.

3 Ergebnisse, Empfehlungen und offene Fragen

Mit Hilfe des Vorhabens TUNE ULR und des Workshops im Herbst 2015 konnte identifiziert werden, wo insbesondere Vertreterinnen und Vertreter von Kommunen, aber auch solche von Straßenverkehrsbehörden und auch von obersten Landesbehörden Hindernisse bei der Umsetzung von Tempo 30 aus Gründen des Lärm- und Klimaschutzes und aus anderen Gründen sehen.

Die rechtliche Auseinandersetzung mit den identifizierten Hindernissen führte zum Teil zu Neuregelungsvorschlägen, die das Ziel dieses Gutachtens darstellten. Es wurden Vorschläge zur Änderung von Straßenverkehrsgesetz, Straßenverkehrsordnung, Bundes-Immissionsschutzgesetz, Verwaltungsvorschriften zur Straßenverkehrsordnung und Lärmschutz-Richtlinien-StV entwickelt. Teils wurden Alternativvorschläge erarbeitet.

Kein Neuregelungsvorschlag konnte für die mehrfach betonte Forderung entwickelt werden, die Zuständigkeit für die Lärmaktionsplanung und die Tempo-30-Anordnung bei den Gemeinden zusammenzuführen. Eine Zusammenführung von Zuständigkeiten kann nur auf Landesebene erfolgen. Der Bund ist durch die Kompetenzordnung des Grundgesetzes an einer Zuständigkeitsregelung gehindert. Die Schilderung der mit der Zuständigkeitsfrage in Verbindung gebrachten Umsetzungsprobleme mag allerdings darauf hindeuten, dass die Zusammenführung der Zuständigkeiten möglicherweise die Probleme nicht (allein) lösen würde. Vielmehr scheinen viele der Akteure die gesetzlichen Vorgaben nur ungenügend umzusetzen. Jedenfalls ein Teil der geschilderten Hindernisse ist daher auch ohne Neuregelungsvorschlag zu den Zuständigkeiten von den weiteren Vorschlägen erfasst.

Die Neuregelungsvorschläge konzentrieren sich zum einen auf die Frage, wie die geltende Rechtslage zur Aufstellung und Umsetzung von Luftreinhalte- und Lärmaktionsplänen klargestellt und damit auch durchgesetzt werden kann. Es wird eine Reihe von Neuregelungsvorschlägen entwickelt, die im Rahmen der Aufstellung von Plänen ausreichende Inhalte und ein ausreichendes Verfahren sicherstellen sollen, um Tempo-30-Anordnungen als Maßnahmen verbindlich in Luftreinhalte- und Lärmminde-rungsplänen festzusetzen und deren Umsetzung durch die Straßenverkehrsbehörden zu sichern. Mit den Neuregelungsvorschlägen ist noch keine umfassende und einen effektiven Vollzug der Umgebungslärmrichtlinie in jeder Hinsicht berücksichtigende Regelung beabsichtigt. Die Neuregelungsvorschläge beschränken sich auf den Gegenstand des Gutachtens. Die Sicherung effektiver Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie bedarf einer gesonderten Betrachtung. Es sei an dieser Stelle ebenfalls darauf hingewiesen, dass die an der bestehenden Gesetzessystematik orientierten Ergänzungsvorschläge zu den §§ 47 und 47a BImSchG zu gesetzestechnisch eigentlich vermeidbaren Wiederholungen führen. Wünschenswert wäre insoweit eine Harmonisierung der (Verfahrens-)Regelungen zur Lärmminde-rungs- und Luftreinhalteplanung in einer gemeinsamen Regelung des Planungsverfahrens. Auch diese Frage lag jenseits der Fragestellung des hiesigen Gutachtenauftrags.

Die Neuregelungsvorschläge enthalten zudem eine Reihe von Vorschlägen zur Erleichterung von einem Luftreinhalte- bzw. Lärmaktionsplan unabhängiger Maßnahmen zum Schutz vor Lärm und Abgasen, zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung, zur Förderung des Klimaschutzes und zur Förderung des Fuß- und Radverkehrs. Dabei wird neben Änderungen von StVG, StVO und VwV-StVO insbesondere eine umfassende Änderung der Lärmschutz-Richtlinien-StV vorgeschlagen, da diese die Umsetzung von Tempo 30 behindern mit Anforderungen, die nicht der Rechtslage entsprechen, mit unnötigen und aufwändigen Mehrfachprüfungen und mit Maßstäben, die nicht dem Stand der Lärmwirkungsforschung entsprechen.

Einige der Neuregelungsvorschläge können aus juristischer Sicht nicht abschließend formuliert werden:

- Die Empfehlung, Auslöse- und Schwellenwerte als Kriterien für die Festlegung von Maßnahmen in Lärmaktionsplänen festzusetzen, bedarf der politischen Setzung von geeigneten Werten auf

Grundlage von Bewertungen aus Sicht der Lärmwirkungsforschung. Aus juristischer Sicht haben sich hier keine Werte herausgebildet, die rechtlich zwingend festzusetzen wären.

- ▶ Der Vorschlag zur Erleichterung der Anordnung von Tempo 30 auch über längere Straßenabschnitte, auf denen nicht durchgängig die Voraussetzungen etwa aus Lärmschutzsicht gegeben sind, sollte zweckmäßigerweise Streckenlängen als Orientierungswerte enthalten, die aus verkehrstechnischer Sicht unter Berücksichtigung von Immissionsschutzaspekten ermittelt werden sollten.
- ▶ Die empfohlene umfassende Anpassung der Lärmschutz-Richtlinien-StV bedarf einer Reihe politischer Entscheidungen auf Grundlage der Bewertung der Erkenntnisse der Lärmwirkungsforschung und einer Verständigung auf einheitliche Berechnungsmethoden, bei der die europarechtlichen Vorgaben zu berücksichtigen sind. Angesichts der im Gutachten näher dargelegten strikten Vorgabe, nach der Luftreinhalte- und Lärminderungspläne von den für die Umsetzung zuständigen Behörden (ohne eigenes Ermessen) umzusetzen sind, dürfte bereits eine Klarstellung, dass die Lärmschutz-Richtlinien-StV bei planabhängigen Maßnahmen nicht mehr im Rahmen der Umsetzung zu berücksichtigen sind, eine erhebliche Erleichterung der Umsetzung bewirken.

Im Hinblick auf das Ziel des Vorhabens, die Stärkung der Kompetenzen der Kommunen im Zusammenhang mit der Anordnung von Tempo 30, wird von Seiten der Auftragnehmer eine hohe Priorität bei den Neuregelungsvorschlägen zur Klarstellung des Verhältnisses von (überwiegend) kommunaler Lärmaktionsplanung und ihrer Durchsetzung durch Verkehrsbeschränkungen von Seiten der Straßenverkehrsbehörden gesehen. Zuvorderst dort, wo die Kommunen mit einem Lärmaktionsplan eine planerische Grundlage vorlegen, muss die schon heute gesetzlich vorgegebene Durchsetzung durch die Straßenverkehrsbehörden künftig sichergestellt werden. Insoweit sind mit Änderungen des § 45 Abs. 1f StVO, des § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG und der Lärmschutz-Richtlinien-StV sowie Ergänzung von Beteiligungsregelungen eine Reihe von gesetzlichen Klarstellungen und Ergänzungen vorgeschlagen. Dabei ist die empfohlene Änderung der Lärmschutz-Richtlinien-StV regelungstechnisch mit dem geringsten Aufwand verbunden. Zudem sind die Lärmschutz-Richtlinien-StV für die Straßenverkehrsbehörden Grundlage ihrer täglichen Arbeit und haben in der Praxis eine sehr hohe Bedeutung. Auch ist ihre aktuelle Fassung nun 9 Jahre alt, so dass sich eine Aktualisierung anbietet. Eine Überarbeitung der Lärmschutz-Richtlinien-StV ist auch dringend erforderlich, um Doppelarbeit etwa bei der Ermittlung der Lärmbelastung zu vermeiden und die Lärm-Richtwerte den Erkenntnissen der Lärmwirkungsforschung anzupassen und auf diesem Wege planunabhängige Tempo-30-Anordnungen zu erleichtern. Ihrer Novellierung wird daher aus Sicht der Verfasser oberste Priorität eingeräumt. Eine zweite Priorität in diesem Sinne wird in der vorgeschlagenen Ergänzung von § 40 Abs. 1 BImSchG um die Lärmaktionsplanung gesehen. Auch sie dient der Klarstellung der Vorgabe in §§ 47 Abs. 6, 47 d Abs. 6 BImSchG, wonach die zuständigen Behörden die Festsetzungen in Lärmaktionsplänen durchzusetzen haben für den Bereich der Verkehrsverbote und Verkehrsbeschränkungen. Für eine Priorität des Änderungsvorschlags spricht auch die Ressortkompetenz des Umweltressorts. Die nächstfolgende Priorität wird in den vorgeschlagenen Änderungen des § 45 StVO gesehen, die einen Großteil des diskutierten Spektrums von Hindernissen für Tempo-30-Anordnungen aufgreifen.

Die praktischen Erfahrungen sowie die Recherchen und Diskussionen im Projektverlauf zeigen, dass die Kommunen nicht nur mit den oben beschriebenen Hinweisen zu geänderten rechtlichen Rahmenbedingungen unterstützt werden sollten. Vielmehr besteht zusätzlich der Bedarf an einer alltagstauglichen Arbeitshilfe, welche die rechtlichen Rahmenbedingungen und den Stand der Technik für diejenigen Aspekte anschaulich aufbereitet, die häufig Unsicherheiten verursachen. Dies betrifft vor allem folgende Punkte:

- ▶ Welche Mindestanforderungen muss ein Lärmaktionsplan erfüllen? Wie erfolgt eine hinreichend bestimmte Maßnahmenfestsetzung, die von der Straßenverkehrsbehörde ohne Ermessensspielraum umzusetzen ist?

- ▶ Welche realen Auswirkungen hat Tempo 30 an Hauptverkehrsstraßen?¹⁰⁶ Wann können unerwünschte Verlagerungseffekte eintreten? Wie hoch sind die Reisezeitverluste? Wird die Leistungsfähigkeit von lichtsignalisierten Knotenpunkten durch Tempo 30 eingeschränkt? Sind weiterhin „grüne Wellen“ möglich? Welche Begleitmaßnahmen können sinnvoll sein usw.?
- ▶ Wie können die abzuwägenden Aspekte genauer definiert werden? Welche Bewertungskriterien können beispielsweise für die „Leichtigkeit des Verkehrs“ verwendet werden? Bezieht sich die Leichtigkeit des Verkehrs nur auf den Kfz-Verkehr?

Die Arbeitshilfe sollte mit anschaulichen Beispielen untersetzt und fachlich so aufbereitet werden, dass die Kommunen sie als zitierfähige Quelle verwenden können.

¹⁰⁶ Beim Experten-Workshop entfiel die höchste Punktzahl (= stärkstes Hemmnis gegen Tempo 30) nach Meinung der Anwesenden auf die fehlende politische Durchsetzbarkeit auf kommunaler Ebene. Als mögliche Hauptursache wurden Informationsdefizite hinsichtlich der tatsächlichen Vor- und Nachteile der Maßnahme genannt.

4 Quellenverzeichnis

- Assmann/Knirim/Friedrich (2004): Die Luftreinhalteplanung im Bundes-Immissionsschutzgesetz, NuR 2004, 695 ff.
- Berkemann (März 2005): Rechtsgutachten im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten Rheinland-Pfalz, Zur Frage des rechtlichen Rahmens eines Lärmaktionsplanes (vgl. § 47d BImSchG), seiner verfahrensmäßigen Aufstellung, der festgelegten Maßnahmen und seiner Umsetzung unter Beachtung des unionsrechtlichen Richtlinienrechts (unveröffentlicht).
- Berkemann (2007): Rechtsgutachten für das UM BW: Die Lärmaktionsplanung nach § 47d BImSchG 2005 in Verb. mit der Umgebungslärm-RL 2002/49/EG.
- Berkemann (2012): Straßenverkehrslärm im Rahmen eines (unionsrechtlichen) Lärmaktionsplans – Zur Handhabung des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3, Abs. 9 StVO, NuR 2012, 517 ff.
- Cancik (2013): Stand und Entwicklung der Lärminderungsplanung in Deutschland, in: Faßbender/ Köck, Aktuelle Entwicklungen im Immissionsschutzrecht, Baden-Baden.
- Engel (2010a): Aktuelle Fragen des Lärmschutzes: Lärmaktionsplanung, NVwZ 2010, 1191 ff.
- Engel (2010b): Aktuelle Rechtsfragen der Lärmaktionsplanung. In: GfU, Dokumentation zur 33. wissenschaftlichen Fachtagung der GfU e.V., Berlin 2009, S. 95 ff.
- Epping/Hillgruber (2014): Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, Stand: 16.4.2014.
- Feldhaus (2015): Bundes-Immissionsschutzrecht, 188. Ergänzungslieferung Oktober 2015.
- Giesberts/Reinhardt (2012): Beck'scher Online-Kommentar Umweltrecht, Stand: 1.7.2012.
- Hentschel/König/Dauer (2015): Straßenverkehrsrecht, 43. Aufl.
- Jarass (2003): Luftqualitätsrichtlinien der EU und die Novellierung des Immissionsschutzrechts, NVwZ 2003, 257 ff.
- Jarass (2015) Bundes-Immissionsschutzgesetz, 11. Aufl.
- Koch/Hofmann/Reese (2001): Lokal handeln: Nachhaltige Mobilitätsentwicklung als kommunale Aufgabe, Entwurf für ein Gemeindeverkehrsplanungsgesetz (E-GVPIG) (UBA-Berichte 05/01).
- Koch/Pache/Scheuing (2011): Gemeinschafts-Kommentar zum Bundes-Immissionsschutzgesetz, Stand September 2011.
- Kupfer (2012): Lärmaktionsplanung – Effektives Instrument zum Schutz der Bevölkerung vor Umgebungslärm?, NVwZ 2012, 784, 786.
- Landmann/Rohmer (2015): Umweltrecht, 77. Ergänzungslieferung August 2015.
- Maunz/Dürig (2015a): Grundgesetz, 74. Ergänzungslieferung Mai 2015.
- Maunz/Dürig (2015b): Grundgesetz, 75. Ergänzungslieferung September 2015.
- Michler (2013): Straßenlärmminderung als kommunale (Pflicht?-)Aufgabe, BWGZ 7/2013, 254 ff.
- Rehbinder (2005): Zur Entwicklung des Luftqualitätsrechts, NuR 2005, 493, 496.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (Juli 2005): Sondergutachten „Umwelt und Straßenverkehr: Hohe Mobilität – Umweltverträglicher Verkehr“.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (2008): Umweltgutachten 2008, Umweltschutz im Zeichen des Klimawandels.
- Scheidler (2005): Strategische Umweltprüfung für Lärmaktionspläne, NuR 2005, 628 ff.
- Sparwasser/Engel (2010): Aktionspläne des Luftreinhalte- und Lärmschutzrechts im Spannungsfeld zwischen deutschem und europäischem Recht, NVwZ 2010, 1513 ff.
- Umweltbundesamt (2011): Lärmbilanz 2010. Untersuchung der Entscheidungskriterien für festzulegende Lärminderungsmaßnahmen in Lärmaktionsplänen nach der Umgebungslärmrichtlinie 2002/49/EG (UBA Texte 78/2011).
- Umweltbundesamt (2015): TUNE ULR: Technisch wissenschaftliche Unterstützung bei der Novellierung der EU-Umwgebungslärmrichtlinie – Arbeitspaket 2: Geschwindigkeitsreduzierungen (UBA Texte 33/15).

