TEXTE
30/2016

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

Kurzfassung

Für Mensch & Umwelt

Umwelt Bundesamt

TEXTE 30/2016

Gutachten

Projektnummer 58450
UBA-FB 002325/KURZ

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

Kurzfassung

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

Das Gutachten „Lärm- und Klimaschutz durch Tempo 30: Stärkung der Entscheidungskompetenzen der Kommunen“ entwickelt 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 wurden fachliche und rechtliche Hindernisse identifiziert und daraufhin untersucht, ob sie durch Änderungen im Regelwerk beseitigt werden können. Entsprechende Änderungsempfehlungen wurden in einem Gutachten entwickelt, dessen Langfassung unter http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/laerm-klimaschutz-durch-tempo-30-staerkung-der abgerufen werden kann. Die vorliegende Publikation ist eine Kurzfassung des Gutachtens, die sich an die allgemeine (Fach-)Öffentlichkeit richtet.

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 were developed in an opinion. The present publication is an abstract for a broader audience's understanding.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis 6
Abkürzungsverzeichnis 7
1 Worum geht es? 8
2 Wie wurden die Ergebnisse erarbeitet? 8
3 Welche rechtlichen Probleme gibt es und wie können sie gelöst werden? 9
4 Welche Ziele verfolgen die empfohlenen Neuregelungen? 17
5 Welche Regelwerke müssen geändert werden? 18
6 Welche Neuregelungen sind am wichtigsten? 20
7 Worauf hat das Gutachten keine Antwort? 21

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Experten-Workshop am 5. Oktober 2015 in Berlin 9

Abbildung 2: Beispiel Hagnau (Baden-Württemberg), Ortsdurchfahrt B 31, Tempo 30 aus Lärmschutzgründen....10

Abbildung 3: Beispiel Berlin, Müggelheimer Straße, Tempo 30 nachts aus Lärmschutzgründen 11

Abbildung 4: Beispiel Falkensee (Brandenburg), Ortsdurchfahrt L 201, Tempo 30 nachts aus Lärmschutzgründen 12

Abbildung 5: Beispiel Bochum (Nordrhein-Westfalen), Hattinger Straße, Tempo 30 aus Lärmschutzgründen....13

Abbildung 6: Beispiel Mainz (Rheinland-Pfalz), Rheinstraße, Tempo 30 nachts aus Lärmschutzgründen 14

Abbildung 7: Beispiel Walzbachtal (Baden-Württemberg), Ortsdurchfahrt B 293, Tempo 30 aus Lärmschutzgründen 15

Abbildung 8: Beispiel Frankfurt am Main (Hessen), Höhenstraße, Tempo 30 nachts aus Lärmschutzgründen....17

Abbildung 9: Beispiel Erfurt (Thüringen), Juri-Gagarin-Ring, Tempo 30 nachts aus Lärmschutzgründen 18

Abbildung 10: Beispiel Göttingen (Niedersachsen), Kreuzbergring, Tempo 30 nachts aus Lärmschutzgründen....19

Abbildung 11: Beispiel Schwerin (Mecklenburg-Vorpommern), Lübecker Straße 20

Abkürzungsverzeichnis

BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BauGB	Baugesetzbuch
dB	Dezibel
LAP	Lärmaktionsplan
LRP	Luftreinhalteplan
StVG	Straßenverkehrsgesetz
StVO	Straßenverkehrs-Ordnung
TUNE ULR	Technisch wissenschaftliche Unterstützung bei der Novellierung der EU-Umgebungslärmrichtlinie
UBA	Umweltbundesamt
VwV-StVO	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung

1 Worum geht es?

Viele Städte und Gemeinden diskutieren über Tempo 30 an Hauptverkehrsstraßen. Die Gründe dafür sind vielfältig: in der Vergangenheit wurde Tempo 30 meist wegen der Verkehrssicherheit angeordnet. In den letzten Jahren rückten auch andere Aspekte wie Lärmschutz, Luftreinhaltung oder städtebauliche Gesichtspunkte in den Fokus.

Obwohl Tempo 30 nachweislich positive Effekte auf die genannten Aspekte hat, entstehen bei der Umsetzung der Maßnahme an Hauptverkehrsstraßen vielerorts Probleme. Dafür gibt es verschiedene Ursachen.

So können bereits in der Kommunikation zwischen planender und anordnender Behörde Irritationen und Missverständnisse durch unterschiedliche Denkweisen entstehen. Konzeptionell denkende Personen in der Stadt- und Verkehrsplanung arbeiten mit Zielvorstellungen und Visionen zukünftiger Verhältnisse. Anordnende Personen in den Ordnungsbehörden fragen nach konkreten, bereits bestehenden Gefahren, die mit der Anordnung von Tempo 30 beseitigt werden müssen. Hier mangelt es häufig am Verständnis für die Rahmenbedingungen und Zwänge der jeweils anderen Seite.

Wesentliche Ursachen für Umsetzungsprobleme sind die zugrunde liegenden Vorschriften. Einige Regelungen bewirken Unsicherheiten und hemmen die von der Kommune geplanten Tempo 30-Anordnungen auf Hauptverkehrsstraßen.

Das Gutachten identifiziert die Hemmnisse in Gesetzen, Verordnungen und Richtlinien und legt konkrete Vorschläge für eine eindeutigere Fassung vor. Ziel des Gutachtens war die Stärkung der kommunalen Entscheidungskompetenz bei Tempo-30-Anordnungen. Dazu wurde der Frage nachgegangen, was in den Regelwerken geändert werden muss, damit Kommunen Tempo 30 als Maßnahme des Lärmschutzes, der Luftreinhaltung, der städtebaulichen Ordnung, des Klimaschutzes und der Unterstützung des Fuß- und Radverkehrs leichter umsetzen können.

Die Langfassung der Studie enthält eine ausführliche Dokumentation mit Begründungen und die rechtlichen Änderungsvorschläge im Wortlaut. Sie ist abrufbar unter http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/laerm-klimaschutz-durch-tempo-30-staerkung-der.

2 Wie wurden die Ergebnisse erarbeitet?

Das Umweltbundesamt hat das Gutachten von einem Team aus federführenden Juristen und Planenden mit Beteiligung von Kommunen und Landesbehörden erarbeiten lassen. Damit sollte sichergestellt werden, dass die im Mittelpunkt stehende juristische Expertise um planerische Aspekte und Alltagserfahrungen ergänzt wird. Die Vorgehensweise umfasste mehrere Arbeitsschritte:

In einem ersten Schritt wurden die in anderen Untersuchungen bereits ermittelten fachlichen und rechtlichen Hindernisse, denen sich Kommunalverwaltungen bei der Durchsetzung von Tempo 30 insbesondere an Hauptverkehrsstraßen gegenübergestellt sehen, zusammengestellt und vervollständigt. Wesentliche Grundlage war das Umweltbundesamt-Forschungsvorhaben TUNE ULR, veröffentlicht als UBA-Texte 33/2015.

In einem Workshop am 5. Oktober 2015 wurden konkrete Hindernisse für die Anordnung von Tempo 30 identifiziert und hinsichtlich ihrer Relevanz diskutiert.

Die 33 Teilnehmenden kamen aus dem gesamten Bundesgebiet und vertraten unterschiedliche Institutionen wie Kommunen, den Deutschen Städtetag, den Deutschen Städte- und Gemeindebund sowie Landesministerien der Ressorts Verkehr und Umwelt.

Die Gutachter ermittelten aus den Ergebnissen der Literaturrecherche und des Workshops die wichtigsten bestehenden Hemmnisse. Sie beschrieben die zugehörigen Rechtslagen und erarbeiteten konkrete Neuregelungsvorschläge.

Bei der Abschlussveranstaltung zum Projekt am 23. Februar 2016 wurden die Ergebnisse rund 40 Teilnehmenden aus Kommunen, Landesministerien und Interessenverbänden präsentiert. Die in der Diskussion angeregten Ergänzungen wurden in den Untersuchungsbericht aufgenommen.

Abbildung 1: Experten-Workshop am 5. Oktober 2015 in Berlin

© Rechtsanwalt Karsten Sommer / LK Argus GmbH / Difu gGmbH

3 Welche rechtlichen Probleme gibt es und wie können sie gelöst werden?

Das Gutachten identifiziert besonders relevante Hemmnisse, die teilweise im Zusammenhang miteinander stehen:

Die Zuständigkeiten für Lärmaktionsplanung (LAP) und Tempo-30-Anordnung liegen in der Regel nicht in einer Hand.

Für die Lärmaktionsplanung nach Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) sind meist die Gemeinden zuständig. Für Tempo 30 sind die Straßenverkehrsbehörden beim Landkreis zuständig. Sie sehen sich an die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung (VwV-StVO) und die Richtlinien für straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm (Lärmschutz-Richtlinien-StV) gebunden. Auch in Gemeinden, die selbst Straßenverkehrsbehörde sind, fällt die Zuständigkeit für die LAP in der Regel in ein anderes Ressort als die für die straßenverkehrsrechtliche Anordnung. In der Folge entstehen Konflikte zwischen Planung und Umsetzung.

Der Bund darf den Gemeinden keine Aufgaben zuweisen. Die Zuständigkeiten werden von den Bundesländern bestimmt. Das Gutachten entwickelt daher zu diesem Punkt keine Regelungsvorschläge für die Bundesebene. Es weist jedoch darauf hin, dass der bereits vorhandene „Umsetzungsbefehl“ des BImSchG die Straßenverkehrsbehörde bei rechtmäßiger LAP-Aufstellung zur Anordnung der geplanten Verkehrsbeschränkungen verpflichtet. Hier scheint somit eher ein Vollzugs- als ein Regelungsdefizit vorzuliegen.

Abbildung 2: Beispiel Hagnau (Baden-Württemberg), Ortsdurchfahrt B 31, Tempo 30 aus Lärmschutzgründen

© Holger Dempe

Es besteht kein Zusammenhang zwischen Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) und Lärmaktionsplanung.

Laut BImSchG sind die Maßnahmen eines Lärmaktionsplans zwar von den zuständigen Behörden umzusetzen, eine Aufnahme dieser Regelung in die StVO fehlt jedoch. Die StVO führt die Lärmaktionsplanung - im Gegensatz zur Luftreinhalteplanung - nicht als Grund für eine Verkehrsbeschränkung auf. Hier ist eine klarstellende Ergänzung des § 45 StVO nötig.

Die Verwaltungsvorschriften zur StVO (VwV-StVO) enthalten Zustimmungserfordernisse für eine Tempo-30-Anordnung aus Lärmschutzgründen.

Geschwindigkeitsbeschränkungen zum Schutz vor Lärm und Abgasen bedürfen laut VwV-StVO der Zustimmung der obersten Landesbehörde bzw. der von dieser bestimmten Stellen. Einige Landesregelungen fordern bereits bei der LAP-Aufstellung ein Einvernehmen mit den umsetzenden Behörden. Beide Fälle werden als Hindernis gesehen, weil die Zustimmung oder das Einvernehmen oft verweigert wird, häufig ohne ausreichende Begründung.

Hier wird empfohlen, das Zustimmungserfordernis aus der VwV-StVO zu streichen und gleichzeitig im BImSchG Regelungen zum Verfahren der Luftreinhalte- und Lärmminderungsplanung zu treffen, die eine qualifizierte Beteiligung und Mitwirkungsverpflichtung der umsetzenden Behörden sicherstellen.

Abbildung 3: Beispiel Berlin, Müggelheimer Straße, Tempo 30 nachts aus Lärmschutzgründen

© LK Argus GmbH

Es gibt keine Regelung zur Frage, ob die Straßenverkehrsbehörde eine im LAP festgesetzte Tempo-30-Anordnung umsetzen muss oder ob ihr ein eigenes Ermessen zusteht. Die Straßenverkehrsbehörden verweigern die Zustimmung oder das Einvernehmen.

Die Kommunen kritisieren, dass die Straßenverkehrsbehörden die Belange des fließenden Kfz-Verkehrs regelmäßig höher gewichten als den Lärmschutz und teilweise unzutreffende Vermutungen zur Beeinträchtigung des Kfz-Verkehrs zugrunde legen. Gleichzeitig werden die Belange der Lärmaktionsplanung zu wenig berücksichtigt. Im Ergebnis unterbleiben dann Tempo-30-Anordnungen.

Während der LAP-Träger davon ausgeht, dass die von ihm festgesetzte Maßnahme umgesetzt werden muss, gehen die Straßenverkehrsbehörden regelmäßig davon aus, dass sie das in der StVO eingeräumte Ermessen auszuüben haben. Zusätzlich weichen die Maßstäbe der StVO-Verwaltungsvorschriften und der Lärmschutz-Richtlinien-StV von denen der Lärmaktionsplanung wesentlich ab.

Zum Ermessensspielraum der Straßenverkehrsbehörde unterscheidet das geltende Recht *im Zusammenhang mit dem Lärmaktionsplan* drei Fälle:

- Legt ein Lärmaktionsplan hinreichend konkrete Maßnahmen fest, so musste die Prüfung der Voraussetzungen bereits zuvor im Planaufstellungsverfahren stattfinden. Der umsetzenden Straßenverkehrsbehörde steht in diesem Fall nach der LAP-Aufstellung kein Ermessen zu, sie muss die Maßnahmen umsetzen.

- Legt ein Lärmaktionsplan hinreichend konkrete Maßnahmen als „Soll-Vorgaben“ (Regel-Ausnahme-Verhältnis) fest, beschränkt sich das Ermessen der Straßenverkehrsbehörde auf das Vorliegen der Ausnahmevoraussetzungen. Ein Beispiel wäre eine (übergangsweise) Anordnung von Tempo 30 nur für den Fall, dass eine angestrebte Fahrbahnerneuerung nicht kurzfristig realisiert werden kann.
- Empfiehlt ein Lärmaktionsplan die Maßnahme lediglich und legt sie nicht fest, obliegt die Ermessensausübung der umsetzenden Straßenverkehrsbehörde.

In der Praxis wird diese in der juristischen Fachliteratur weit überwiegende Meinung häufig anders gehandhabt. Daher werden Regelungen zur Klarstellung bzw. Vereinfachung in der StVO und Verfahrensregelungen zur Beteiligung und Mitwirkung der umsetzenden Behörden im BImSchG empfohlen.

Abbildung 4: Beispiel Falkensee (Brandenburg), Ortsdurchfahrt L 201, Tempo 30 nachts aus Lärmschutzgründen

© LK Argus GmbH

Anders gelagert ist die Situation bei *Tempo-30-Maßnahmen, die nicht auf einem LAP beruhen*. Für solche Anordnungen gibt es im Straßenverkehrsrecht eine Reihe von unklar formulierten Voraussetzungen. So erlaubt die StVO Tempo-30-Einzelanordnungen nur, wenn auf Grund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht. Die Lärmschutz-Richtlinien-StV besagen, dass einer Geschwindigkeitsbeschränkung auf Hauptverkehrsstraßen in der Regel deren besondere Verkehrsfunktion entgegensteht.

Nähere Definitionen zum Begriff „Gefahrenlage“ oder zum Zusammenhang von Verkehrsfunktion und zulässiger Höchstgeschwindigkeit enthält das Regelwerk ebenso wenig wie zu weiteren, zugrunde zu legenden Belangen wie „Versorgung der Bevölkerung“ und „Freizügigkeit des Verkehrs“. Die üblicher-

weise angewandten Kriterien werden daher nicht ausreichend einheitlich und sachgerecht angewendet.

Empfohlen werden Klarstellungen und Vereinfachungen in der StVO und eine Überarbeitung der Lärmschutz-Richtlinien-StV (vgl. den folgenden Punkt). Erforderlich ist außerdem die Definition konkreter Bewertungskriterien für die Belange des fließenden Verkehrs, die eine objektive Bewertung mit reproduzierbaren Ergebnissen ermöglichen.

Abbildung 5: Beispiel Bochum (Nordrhein-Westfalen), Hattinger Straße, Tempo 30 aus Lärmschutzgründen

© Stadt Bochum

Die StVO wird von den sogenannten Lärmschutz-Richtlinien-StV ergänzt. Diese Richtlinien aus dem Jahr 2007 beruhen auf einem Entwurf aus dem Jahr 1981 und enthalten zu hohe Lärmwerte und missverständliche Formulierungen.

Die Lärmschutz-Richtlinien-StV nennen Richtwerte von 70 dB(A) tags und 60 dB(A) nachts für Wohngebiete sowie höhere Werte für andere Gebiete. Diese Werte überschreiten deutlich die von der Lärmwirkungsforschung genannten Schwellenwerte der Gesundheitsgefährdung. Zudem setzen Straßenverkehrsbehörden häufig ein Erreichen oder gar Überschreiten der Richtwerte voraus, um in eine Ermessensentscheidung einzutreten. Weitere Maßstäbe für die Beurteilung des Lärms enthalten sie nicht. Auch hier sind zwei Fälle zu unterscheiden:

- Die Festsetzung von Tempo 30 in einem *Lärmaktionsplan*, die bei rechtmäßiger LAP-Aufstellung eine direkte Bindungswirkung entfaltet. In diesem Fall ist der Planungsträger nicht an die Lärmschutz-Richtlinien-StV gebunden, zumal diese wegen ihres Charakters als Lärmsanierungswerte auch kein geeigneter Maßstab wären.
- Die *planunabhängige Einzelanordnung*, bei der die Straßenverkehrsbehörde die Temporeduzierung bereits dann ermessensgerecht prüfen muss, wenn der Lärm abwägungsrelevant ist. Letzte-

res ist bereits unter den Werten für die Zumutbarkeit von (Straßen-)Verkehrslärm der Fall, die derzeit in der Verkehrslärmschutzverordnung mit 59/49 dB(A) tags/nachts geregelt sind. Werden die Richtwerte der Lärmschutz-Richtlinien-StV erreicht, muss die Straßenverkehrsbehörde einschreiten (Ermessensreduzierung).

Erforderlich ist eine umfassende Überarbeitung der Lärmschutz-Richtlinien-StV, vor allem im Hinblick auf Anwendungsbereich, Richtwerte, Berechnungsverfahren und Klarstellungen missverständlicher Formulierungen sowie Vereinfachungen.

Abbildung 6: Beispiel Mainz (Rheinland-Pfalz), Rheinstraße, Tempo 30 nachts aus Lärmschutzgründen

© Franz Froeßl, Umweltministerium Rheinland-Pfalz

Die Anforderungen an eine rechtmäßige Lärmaktionsplanung sind im Bundes-Immissionsschutzgesetz nicht eindeutig formuliert.

Dies betrifft insbesondere das Fehlen von Regelungen zur Beteiligung der umsetzenden Behörden, aber auch von Regelungen zur Bedeutung der Stellungnahmen der umsetzenden Behörden. Fraglich ist auch die Kompetenz der Umsetzungsbehörde zur Prüfung der Rechtmäßigkeit der einzelnen Maßnahme oder des gesamten LAP.

Notwendig wären hier Regelungen zur Behördenbeteiligung in Anlehnung an die Regelungen der Bauleitplanung und Mindeststandards für die Mitwirkungspflicht sowie Vorgaben zur Begründung eventueller Ablehnungen. Ergänzend zu rechtlichen Regelungen wären außerdem Informationsangebote zur Prozessorganisation für die planerstellenden Akteure hilfreich.

Die Anwendung des Straßenverkehrsrechts kann zu „Flickenteppichen" von Tempo-30-Anordnungen im Straßenverlauf führen, wenn diese jeweils nur auf den unmittelbaren Bereich der Gefährdung beschränkt werden.

Eine enge räumliche Interpretation der Anordnungsvoraussetzungen nach StVO führt beispielsweise bei Lücken in der Wohnbebauung zu häufiger wechselnden Geschwindigkeitsregelungen. Dies kann das Verständnis und die Akzeptanz der Regelung verringern und zu unstetigem Fahren mit erhöhten Emissionen führen. Diese Gefahr lässt sich durch eine Vereinfachung der StVO und die Konkretisierung der VwV-StVO reduzieren.

Abbildung 7: Beispiel Walzbachtal (Baden-Württemberg), Ortsdurchfahrt B 293, Tempo 30 aus Lärmschutzgründen

© LUBW Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg / Fotograf G. Alàbiso

Die StVO erlaubt verkehrsbeschränkende Maßnahmen wie Tempo 30 aus Gründen einer geordneten städtebaulichen Entwicklung. Diese Anordnungsgrundlage ist in den Kommunen jedoch wenig bekannt und wird selten angewendet.

Nach Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes können Kommunen die Anordnung von Verkehrsbeschränkungen zur Umsetzung eines städtebaulich begründeten kommunalen Verkehrskonzepts auf Grundlage dieser Vorschrift verlangen. Der Anwendungsbereich soll jedoch auf Fußgängerbereiche und verkehrsberuhigte Zonen beschränkt sein.

Aus der nicht hinreichend präzisierten Formulierung der StVO und der Rechtsprechung entsteht in den Kommunen Unsicherheit, ob sie dennoch die Umsetzung eines kommunalen Verkehrskonzepts verlangen können. Empfohlen wird daher eine klarstellende Änderung der StVO mit vorheriger Verordnungsermächtigung im Straßenverkehrsgesetz (StVG).

Klimaschutz gehört inzwischen zu den selbstverständlichen – und etwa im Baugesetzbuch (BauGB) ausdrücklich vorgegebenen – Zielen kommunaler Verkehrsplanung. Eine Anordnungsgrundlage für Tempo 30 aus Klimaschutzgründen fehlt jedoch. Ein Aspekt des Klimaschutzes ist die Förderung des Fuß- und Radverkehrs durch eine höhere Verkehrssicherheit. Planerisch kann es dafür sinnvoll sein, die zulässige Höchstgeschwindigkeit zu senken. Aber auch hier fehlen ausreichend klare Anordnungsgrundlagen.

Die StVO kennt den Klimaschutz nicht als Anordnungsgrund für eine verkehrsbeschränkende Maßnahme. Klimaschutz ist jedoch eine kommunale Planungsaufgabe (s. BauGB) und damit ein möglicher Anwendungsbereich für Verkehrsbeschränkungen zur oben beschriebenen Unterstützung einer städtebaulichen Entwicklung nach StVO. Da der Anwendungsbereich für Verkehrsbeschränkungen zur Unterstützung einer städtebaulichen Entwicklung in der StVO jedoch erheblich eingeschränkt ist, ist dies keine allgemeine Lösung.

Soll Klimaschutz als Anordnungsgrundlage für Tempo 30 ermöglicht werden, erfordert dies eine Neuregelung in § 45 StVO und eine vorherige Verordnungsermächtigung im StVG.

Die Förderung des Fuß- und Radverkehrs ist für viele Kommunen ein wichtiges verkehrs- und klimaschutzpolitisches Ziel. Die Anordnung von Tempo 30 könnte etwa bei beengten Platzverhältnissen oder bei besonders hohen Fuß- und Radverkehrsmengen einen wichtigen Beitrag zum Erreichen dieses Ziels leisten. Obwohl die StVO zumindest teilweise Handlungsspielräume eröffnet, besteht hier Klarstellungsbedarf in der StVO und einer Ergänzung der VwV-StVO.

Abbildung 8: Beispiel Frankfurt am Main (Hessen), Höhenstraße, Tempo 30 nachts aus Lärmschutzgründen

© LK Argus Kassel GmbH

4 Welche Ziele verfolgen die empfohlenen Neuregelungen?

Das Gutachten empfiehlt Änderungen in Gesetzen, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften und Richtlinien, die dazu beitragen können, dass Kommunen zukünftig mehr Entscheidungskompetenz bei der Durchsetzung von Tempo 30 haben. Die Vorschläge haben folgende Ziele:

Die Rechtslage zur Aufstellung und Umsetzung von Luftreinhalte- (LRP) und Lärmaktionsplänen (LAP) soll klargestellt werden.

Dies würde dazu beitragen, dass dort vorgesehene Tempo-30-Regelungen häufiger umgesetzt werden. Das Gutachten kommt außerdem zu dem Schluss, dass zentrale Hindernisse nicht (nur) in einem unzureichenden Regelwerk begründet sind, sondern auch durch einen mangelnden Vollzug des Rechts der Luftreinhalte- und Lärmaktionsplanung entstehen.

Juristische Fachliteratur und Rechtsprechung gehen inzwischen weit überwiegend davon aus, dass LRP und LAP die zuständigen Behörden bei rechtmäßiger Aufstellung zur Maßnahmenumsetzung verpflichten. In der Anwendungspraxis wird diese Auffassung dagegen insbesondere von den für Tempo-30-Anordnungen zuständigen Straßenverkehrsbehörden nur selten vertreten.

Eindeutigere Regelungen auf der Grundlage der vorherrschenden Rechtsauffassung sollen dazu beitragen, die Vollzugsdefizite zu mindern.

Es sollen auch solche Tempo-30-Regelungen erleichtert werden, die unabhängig von Luftreinhalte- und Lärmaktionsplänen ergriffen werden.

Dies betrifft Maßnahmen zum Schutz der Anwohnerinnen und Anwohner vor Lärm und Abgasen, zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung, zur Förderung des Klimaschutzes und zur Förderung des Fuß- und Radverkehrs.

Abbildung 9: Beispiel Erfurt (Thüringen), Juri-Gagarin-Ring, Tempo 30 nachts aus Lärmschutzgründen

© Matthias Hintzsche

5 Welche Regelwerke müssen geändert werden?

Die heutigen rechtlichen Hemmnisse bei der Umsetzung von Tempo 30-Anordnungen an Hauptverkehrsstraßen beruhen vor allem auf folgenden Regelwerken, für die im Rahmen des Gutachtens konkrete Änderungsvorschläge entwickelt wurden:

Straßenverkehrsgesetz (StVG)

Das StVG ist Grundlage der Straßenverkehrs-Ordnung. Es enthält auch Regelungen zur Kostentragung für Verkehrszeichen, Verkehrszählungen, Lärmmessungen / -berechnungen usw. Es bindet als Gesetz alle Behörden, die es anwenden.

Straßenverkehrs-Ordnung (StVO)

Die StVO ist eine Rechtsverordnung. Sie enthält neben den allgemeinen Verkehrsregeln und Verkehrszeichen auch Grundlagen für die Anordnung von Verkehrsbeschränkungen zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen und zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung. Die StVO bindet als Verordnung alle Behörden, die sie anwenden.

Abbildung 10: Beispiel Göttingen (Niedersachsen), Kreuzbergring, Tempo 30 nachts aus Lärmschutzgründen

© LK Argus Kassel GmbH

Verwaltungsvorschriften zur Straßenverkehrs-Ordnung (VwV-StVO)

Verwaltungsvorschriften werden als Erlasse, als Richtlinien oder Rundschreiben von der Ministerialbürokratie des Bundes oder der Länder verfasst. Sie sind nur für diejenigen Teile der Verwaltung verbindlich, die in der Verwaltungshierarchie unter der erlassenden Behörde stehen. In diesem Zusammenhang steuern die VwV-StVO als bundesweit einheitliche Verwaltungsvorschriften die Anwendung der Rechtsgrundlagen für Verkehrsbeschränkungen nach StVO. Die Träger der Lärmaktionsplanung binden sie nicht.

Lärmschutz-Richtlinien-StV

Die „Richtlinien für straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm – Lärmschutz-Richtlinien-StV“ des Bundesverkehrsministeriums steuern die Anwendung von § 45 StVO bei Verkehrsbeschränkungen zum Schutz vor Lärm bundeseinheitlich. Auch sie binden lediglich die Straßenverkehrsbehörden, nicht aber die Träger der Lärmaktionsplanung.

Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG)

Das BImSchG enthält u.a. die Umsetzung der EU-Umgebungslärmrichtlinie in nationales Recht und Vorgaben für das Verfahren der Luftreinhalte- und Lärmaktionsplanung.

6 Welche Neuregelungen sind am wichtigsten?

Höchste Priorität hat die Klarstellung des Verhältnisses von Lärmaktionsplanung und ihrer Umsetzung durch die Anordnung der geplanten Verkehrsbeschränkungen durch die Straßenverkehrsbehörde. Wo die Kommunen einen rechtmäßig aufgestellten LAP vorlegen, muss die Durchsetzung durch die Straßenverkehrsbehörde sichergestellt werden. Notwendig sind dafür Änderungen des § 45 Abs. 1f StVO, des § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG und der Lärmschutz-Richtlinien-StV. Die Änderung der Lärmschutz-Richtlinien-StV kann bereits auf Verwaltungsebene realisiert werden.

Eine Überarbeitung der Lärmschutz-Richtlinien-StV ist auch dringend erforderlich, um Doppelarbeit bei der Ermittlung der Lärmbelastung zu vermeiden und die Lärm-Richtwerte den Erkenntnissen der Lärmwirkungsforschung anzupassen. Ihrer Novellierung wird daher aus Sicht der Gutachter oberste Priorität eingeräumt.

Die zweite Priorität wird in der 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 eine Priorität der BImSchG-Änderung 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.

Abbildung 11: Beispiel Schwerin (Mecklenburg-Vorpommern), Lübecker Straße

© LK Argus GmbH

7 Worauf hat das Gutachten keine Antwort?

Die dargestellten Vorschläge beschränken sich auf die Fragestellungen des Gutachtens und orientieren sich an der bestehenden Gesetzessystematik. Sie alleine stellen daher noch keinen umfassenden und effektiven Vollzug der Umgebungslärmrichtlinie sicher. Dafür wären weitergehende Betrachtungen zu einer umfassenden Revision der Umsetzung der EU-rechtlichen Vorgaben und der BImSchG-Regelungen erforderlich.

Es gibt außerdem Hemmnisse, für die das Gutachten keine bundesweiten Lösungsansätze fand. Dies betrifft die unterschiedliche Zuständigkeit für Lärmaktionsplanung und Tempo-30-Anordnung, die nur auf Länderebene geregelt werden kann. Es gibt jedoch Hinweise darauf, dass geänderte Zuständigkeiten (alleine) die Probleme nicht lösen würden und die Anwendung der oben genannten Änderungen bereits eine große Wirkung hätte.