



Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

OVG: 1 B 68/10
(VG: 5 V 1838/09)

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 1. Senat - durch die Richter Göbel, Prof. Alexy und Dr. Bauer am 21.06.2010 beschlossen:

Die Beschwerde der Antragsgegnerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen – 5. Kammer – vom 11.03.2010 wird zurückgewiesen.

Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Streitwert wird auch für das Beschwerdeverfahren auf 71.374,00 Euro festgesetzt.

Gründe:

I.

Die Antragstellerin betreibt in einem Gewerbegebiet in der niedersächsischen Gemeinde Stuhr, das zwischen der Bundesautobahn A 1 und der Landesgrenze zu Bremen gelegen ist, ein Transportgewerbe. Sie wendet sich gegen ein Durchfahrverbot für Kraftfahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht von mehr als 7,0 t für einen Abschnitt der Kattenturmer Heerstraße in Bremen.

Die Kattenturmer Heerstraße ist die kürzeste Verbindung zwischen Stuhr und der Bremer Neustadt. Als Alternative steht eine Strecke über die A 1 und den Autobahnzubringer Arsten zur Verfügung; sie ist 6 km länger. Die Kattenturmer Heerstraße ist als Bundesstraße (B 6) eingestuft und führt durch Gebiete, die planungsrechtlich als Mischgebiet bzw. Gebiet der Gewerbeklasse III ausgewiesen sind. Im aktuellen Flächennutzungsplan wird die Straße als sonstige innerörtliche Hauptverkehrsstraße geführt. Beide Seiten der Straße sind ganz überwiegend bebaut. Für den zwischen Theodor-Billroth-Straße und Kattenescher Weg gelegenen Abschnitt der Kattenturmer Heerstraße gilt seit dem Jahr 2000 für die Nachtstunden (22.00 bis 06.00 Uhr) ein aus Lärmschutzgründen angeordnetes Fahrverbot für Kraftfahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht über 7,0 t.

Mit Anordnung des Amtes für Straßen und Verkehr der Antragsgegnerin vom 28.10.2009 wurde dieses Verbot auf den gesamten Tag ausgedehnt. Die Antragstellerin erhob Widerspruch gegen die Anordnung; über den Widerspruch ist noch nicht entschieden. Mit Beschluss vom 11.03.2010 hat das Verwaltungsgericht die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs angeordnet und der Antragsgegnerin aufgegeben, die aufgrund der Anordnung aufgestellten Verkehrszeichen bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache zu entfernen. Dagegen richtet sich die Beschwerde der Antragsgegnerin.

II.

Die Beschwerde ist nicht begründet. Die Darlegungen der Antragsgegnerin, auf deren Überprüfung das Oberverwaltungsgericht beschränkt ist (§ 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO), rechtfertigen keine Änderung der angefochtenen Entscheidung. Die Auffassung des Verwaltungsgerichts, die Anordnung der Straßenverkehrsbehörde erweise sich bei summarischer Prüfung als rechtswidrig, ist im Ergebnis nicht zu beanstanden.

Die angegriffene Verkehrsanordnung beruht auf § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 i. V. m. Abs. 9 Satz 2 StVO. Danach kann die Straßenverkehrsbehörde die Benutzung bestimmter Straßen zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm beschränken oder verbieten und den Verkehr umleiten, wenn auf Grund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt.

1.

Die Vorschrift ermöglicht und gewährt Schutz vor Verkehrslärm nicht erst dann, wenn dieser einen bestimmten Schallpegel überschreitet; es genügt vielmehr, dass der Lärm Beeinträchtigungen mit sich bringt, die jenseits dessen liegen, was unter Berücksichtigung der Belange des Verkehrs im konkreten Fall als ortsüblich hingenommen und damit zugemutet werden muss (vgl. BVerwG, Urteil vom 4. Juni 1986 - 7 C 76.84 - BVerwGE 74, 234 <239>). Verbindliche Grenzwerte dafür können aus der Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV) nicht abgeleitet werden, denn die Verordnung bestimmt Vorsorgewerte, die für den Bau oder die wesentliche Änderung von Straßen gelten. Für die Anordnung von Verkehrsbeschränkungen auf vorhandenen Straßen lassen sich aus der Verordnung nur Orientierungspunkte gewinnen (BVerwG, Urt. v. 22.12.1993 – 11 C 45.92 – NJW 1994, 2037 <2038>). Die § 1 Abs. 2 der 16. BImSchV zugrunde liegende Wertung, dass ein Beurteilungspegel von 70 dB(A) oder mehr am Tage eine unzumutbare Lärmbeeinträchtigung darstellt, beansprucht aber auch für das Straßenverkehrsrecht Beachtung (BVerwG, Urt. v. 13.03.2008 – 3 C 18.07 – BVerwGE 130, 383, Rn 34). Etwas Anderes ergibt sich auch nicht aus den „Richtlinien für straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm (Lärmschutz-Richtlinien – StV) vom 23.11.2007 (VkBf. S. 767), die das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung als verwaltungsinterne „Orientierungshilfe“ zur Entscheidung über straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen erlassen hat. Danach sollen zwar die für die Lärmsanierung an Bundesstraßen vorgesehenen Richtwerte herangezogen werden, die für Mischgebiete auf einen Beurteilungspegel von 72 dB(A) tags abstellen. Aber abgesehen davon, dass diese Verwaltungsvorschrift nicht die Auslegung des § 45 StVO binden kann, sollen auch nach den Richtlinien straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen nur „insbesondere“ in Betracht kommen, wenn dieser Beurteilungspegel überschritten wird; maßgeblich ist auch hier die Zumutbarkeit im konkreten Fall.

Nach den Feststellungen des Verwaltungsgerichts steht außer Zweifel (S. 12 des angefochtenen Beschlusses), dass der Beurteilungspegel von 70 dB(A) tags in dem hier in Rede stehenden Abschnitt der Kattenturmer Heerstraße überschritten wird.

2.

Liegen die Voraussetzungen für ein Einschreiten nach § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO vor, ist die Anordnung von Verkehrsverboten zum Lärmschutz in das pflichtgemäße Ermessen der zuständigen Behörde gestellt. Diese hat nicht nur auf die Schutzwürdigkeit der Anlieger abzustellen, sie muss vielmehr auch die Belange des Straßenverkehrs und der Verkehrsteilnehmer würdigen. Dabei sind auch, aber nicht nur die Interessen anderer Anlieger in Rechnung zu stellen, die als Folge einer Verlagerung des Verkehrs durch Lärm belastet würden (BVerwG, Urt. v. 04.06.1986, a. a. O., S. 240; OVG Bremen, Urt. v. 26.09.1994 – 1 BA 56/93, 1 BA 22/94 –, UPR 1995, 271). Dies gilt auch, wenn die Lärmbeeinträchtigungen so intensiv sind, dass sie im Rahmen einer Planfeststellung Schutzauflagen auslösen würden (BVerwG, Urt. v. 22.12.1993, a. a. O., S. 2038), also auch dann, wenn der Beurteilungspegel von 70 dB(A) am Tage überschritten wird. Zwar müssen bei erheblichen Lärmbeeinträchtigungen die Belange, die der Anordnung verkehrsbeschränkender Maßnahmen entgegenstehen, von einigem Gewicht sein, wenn mit Rücksicht auf diese Belange ein Handeln der Behörde unterbleiben soll. Auch bei erheblichen Lärmbeeinträchtigungen hat die Behörde aber abzuwägen, ob sie mit Rücksicht auf die damit verbundenen Nachteile von verkehrsbeschränkenden

Maßnahmen absehen oder weniger einschneidende Maßnahmen ergreifen will (BVerwG, Urt. v. 04.06.1986, a. a. O.; Beschl. v. 18.10.1999 - 3 B 105.99 - NZV 2000, 386).

Die Notwendigkeit einer Ermessensausübung entfällt auch nicht deshalb, weil die Maßnahmen im Aktionsplan zur Lärminderung für die Stadt Bremen vorgesehen und die zuständige Behörde der Antragsgegnerin nach § 47d Abs. 6 i. V. m. § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG zur Durchsetzung der im Lärmaktionsplan vorgesehenen Maßnahmen verpflichtet ist. Diese Bindung besteht nur verwaltungsintern, nicht gegenüber dem Bürger (vgl. Gesetzesbegründung, BT-Drs 14/8450, S. 14). Die Behörden sind deshalb nur insoweit zur Durchsetzung verpflichtet, als die von ihnen anzuwendenden einschlägigen Vorschriften dies zulassen; steht der Behörde Ermessen zu, hat sie davon Gebrauch zu machen (vgl. Jarass, BImSchG, 8. Aufl. 2010, Rn 44 zu § 47; Hansmann/Röckinghausen, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht Bd. I, Rn 29a zu § 47 <Stand Juni 2009>; siehe auch Ziff. 1.4 Abs. 3 der Lärmschutz-Richtlinien-StV).

3.

Die nach § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO zu treffende Ermessensentscheidung setzt voraus, dass die widerstreitenden Belange in tatsächlicher Hinsicht ermittelt werden. Dazu gehört insbesondere auch eine Prognose über den Erfolg der beabsichtigten Maßnahme. Die Gewichtung der Belange der vom Lärm betroffenen Anwohner und der vom Verbot betroffenen Verkehrsteilnehmer hängt in entscheidendem Maße davon, ob und in welchem Maße das Verbot zu einer spürbaren Absenkung der Lärmbelastung führt (vgl. BVerwG, Beschl. v. 18.10.1999, a. a. O.). Die Ermessensentscheidung der Behörde ist fehlerhaft und rechtswidrig, wenn ihr insoweit ein unzutreffender oder unzureichend ermittelter Sachverhalt zugrunde liegt.

So liegt es hier. Die Ermessensentscheidung der Antragsgegnerin beruht auf einer Prognose, die einen unzutreffenden Sachverhalt zugrunde legt und an deren Ergebnis auch aufgrund der weiteren Stellungnahmen, die die Antragsgegnerin im Laufe des Eilverfahrens nachgereicht hat, nicht festgehalten werden kann.

Der Anordnung vom 28.10.2009 liegt die Erwartung zugrunde, dass für 51 (von 59) Anwohner, die bisher einem Beurteilungspegel von 70 bis 75 dB(A) tags ausgesetzt sind, der Beurteilungspegel auf unter 70 dB(A) abgesenkt werden kann. Die Antragsgegnerin hat eingeräumt, dass diese Prognose sich auf eine Verkehrszählung stützt, die nur zwischen Personenkraftwagen und Lastkraftwagen (Kraftfahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht über 3,5 t) unterscheidet, und auf einer Berechnung beruht, die auf ein Verkehrsverbot für alle Kraftfahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht über 3,5 t („Lkw-Durchfahrverbot (Lieferverkehr frei)“) abstellt.

Dass ein Verkehrsverbot, das nur Lastkraftwagen mit einem zulässigen Gesamtgewicht über 7,0 t betrifft, zu einer geringeren Verminderung der Lärmimmissionen führt als eine Sperrung für alle Lastkraftwagen, liegt auf der Hand. Dementsprechend ist die Prognose, die der Anordnung vom 28.10.2009 zugrunde liegt, durch differenzierte Berechnungen, die die Antragsgegnerin im Laufe des Verfahrens nachgereicht hat, nicht bestätigt worden.

Die Schalltechnische Stellungnahme der Ingenieure B. GbR vom 05.03.2010, die die Antragsgegnerin zuletzt vorgelegt hat, bemüht sich um eine differenzierte Berücksichtigung des auf den Lkw-Verkehr zurückgehenden Lärmanteils. Dabei verwendet sie zwei unterschiedliche Berechnungsmethoden. Bei der ersten Berechnungsvariante („RLS streng“) wird für alle Kraftfahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht von über 2,8 t ein einheitlicher Mittelwert als durchschnittlicher Emissionspegel angenommen, die zweite Berechnungsvariante („realitätsnah“) differenziert hinsichtlich der Emissionspegel aufgrund von Erfahrungswerten nach „kleinen, leichten Lkw“ (etwa bis 7,5 t) und „großen/schweren Lkw“ (etwa ab 7,5 t). Sie kommt zu dem Ergebnis, dass der Wegfall der Lkw mit einem zulässigen Gesamtgewicht über 7,5 t zu einer Verminderung der Beurteilungspegel um 0,7 dB(A) („RLS streng“) bzw. um 2,1 dB(A) („realitätsnah“) führt. Das hat zur Folge, dass sich nur für ein Geschoss eines der insgesamt acht betrachteten Immissionsorte entlang des Straßenabschnitts der Beurteilungspegel (von bisher 70 dB(A) auf unter 70 dB(A), nämlich 69 dB(A) bzw. 68 dB(A) vermindert.

Nach beiden Betrachtungsweisen sind die Erwartungen an die Auswirkungen des Verkehrsverbots, die die Anordnung vom 28.10.2009 tragen, nicht mehr haltbar. Die bisherige Ermessensentscheidung ist

daher rechtswidrig. Es bedarf einer umfassenden Neubewertung der für und gegen das Verbot streitenden Belange, bei der die neu gewonnenen Erkenntnisse zu berücksichtigen und kritisch zu würdigen sind. Eine solche Abwägung steht bisher aus. Zu ihr besteht Gelegenheit in dem anhängigen Widerspruchsverfahren.

4.

Wie die Entscheidung der Widerspruchsbehörde ausfallen wird, lässt sich gegenwärtig nicht prognostizieren.

Bisher ist nicht ersichtlich, dass die Schalltechnische Stellungnahme von B. aus Rechtsgründen zu einem Verzicht auf die Anordnung des Verkehrsverbots nötigen würde. Zwar ergibt sich nach der ersten Berechnungsweise („RLS streng“) keine spürbare Entlastung für die Anlieger der Kattenturmer Heestraße; die aufgrund dieser Methode angestellte Berechnung ist aber wegen der mangelnden Differenzierung für die hier verfolgten Zwecke wenig aussagekräftig. Nach der – dem Charakter des Eilverfahrens entsprechenden – summarischen Würdigung des Senats ist es nicht von vornherein ausgeschlossen, der als „realitätsnah“ bezeichneten Berechnungsweise des Gutachters zu folgen. Im weiteren Verfahren bedarf es allerdings einer näheren Erläuterung und Würdigung der ihr zugrunde liegenden Erfahrungswerte.

Die aus der „realitätsnahen“ Berechnung abgeleitete Pegelminderung von 2,1 dB(A) kann – wie im Lärmschutzrecht üblich (vgl. Ziff. 2.3 der Lärmschutz-Richtlinien-StV, Anl. 1 zu § 3 der 16. BImSchV, a.E.) – auf 3 dB(A) aufgerundet werden. Sei ist geeignet, die Annahme einer spürbaren Verbesserung der Lärmsituation auch an den Immissionsorten zu tragen, an denen die Beurteilungspegel weiterhin über 70 dB(A) betragen. Auch eine Maßnahme, die zwar nicht zur Beseitigung einer unzumutbaren Lärmbelastung, d.h. zur Unterschreitung des maßgeblichen Beurteilungspegels führt, den vorhandenen Pegel aber gleichwohl spürbar vermindert, kann die Anordnung eines Verkehrsverbots rechtfertigen.

Die Widerspruchsbehörde wird sich allerdings damit auseinandersetzen müssen, dass die prognostizierte Pegelminderung bislang mit Unsicherheiten behaftet ist und eine Korrektur der Berechnung um 0,1 dB(A) dazu führen kann, die in Ziff. 2.3 Satz 1 der Lärmschutz-Richtlinien-StV verlangte Pegelminderung von 3 dB(A) in Frage zu stellen. Die Schalltechnische Stellungnahme weist selbst darauf hin, dass sowohl der prozentuale Lkw-Anteil am Gesamtverkehr als auch die tatsächlichen Emissionspegel der unterschiedlichen Lkw-Klassen „kritische Parameter“ sind, die eine Überprüfung der tatsächlichen Effekte im Fall einer Anordnung nahe legen. Auf der anderen Seite ist zu berücksichtigen, dass sich die Anordnung eines Verkehrsverbots für Kraftfahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht von 7,0 t möglicherweise stärker auswirkt als das der Prognose zugrunde gelegte Verbot für Kraftfahrzeuge ab 7,5 t. Es ist Sache der Widerspruchsbehörde, diese Unsicherheiten soweit wie möglich auszuräumen und die verbleibenden Unsicherheiten in ihre Abwägung einzustellen.

5.

Da gegenwärtig offen ist, ob die Widerspruchsbehörde ihr Ermessen zu Lasten der Antragstellerin ausüben und ihre Entscheidung einer rechtlichen Überprüfung standhalten wird, überwiegen die Belange der Antragstellerin an der Anordnung der aufschiebenden Wirkung ihres Widerspruchs das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung der – gegenwärtig rechtswidrigen – Anordnung (§ 80 Abs. 5 VwGO). Die Widerspruchsbehörde kann, wenn sie einen Widerspruchsbescheid erlassen hat, die Änderung der gerichtlichen Entscheidung wegen veränderter Umstände beantragen (§ 80 Abs. 7 VwGO).

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 53 Abs. 2, 52 Abs. 1 GKG.

Richter Dr. Bauer, der an dem Beschluss mitgewirkt hat, ist wegen Urlaubs verhindert zu unterschreiben.

gez. Göbel

gez. Alexy

gez. Göbel