

GEULEN & KLINGER  
Rechtsanwälte

Dr. Reiner Geulen  
Prof. Dr. Remo Klinger  
Dr. Caroline Douhaire LL.M.  
Dr. Silvia Ernst

10719 Berlin, Schaperstraße 15  
Telefon +49/ 30 / 88 47 28-0  
Telefax +49/ 30 / 88 47 28-10  
E-Mail geulen@geulen.com  
klinger@geulen.com  
douhaire@geulen.com  
ernst@geulen.com

[www.geulenklinger.com](http://www.geulenklinger.com)

**Rechtliche Möglichkeiten  
der Anordnung von innerörtlichem Tempo 30**

**- Eine Orientierungshilfe für Kommunen und Anwohnende -**

von  
Rechtsanwalt Professor Dr. Remo Klinger  
und  
Rechtsanwältin Dr. Silvia Ernst  
GEULEN & KLINGER Rechtsanwälte

Rechtsgutachten im Auftrag des Deutsche Umwelthilfe e.V.

18. Mai 2022

<b>A.</b>	<b>Hintergrund und Gutachtauftrag</b> .....	<b>3</b>
<b>B.</b>	<b>Zusammenfassung der Ergebnisse</b> .....	<b>4</b>
<b>C.</b>	<b>Rechtliche Würdigung</b> .....	<b>6</b>
I.	Tempo 30 zur Erhöhung der Verkehrssicherheit .....	6
1.	Qualifizierte Gefahrenlage .....	7
2.	„Im unmittelbaren Bereich“ besonders sensibler Einrichtungen.....	7
II.	Tempo 30 zum Lärmschutz .....	9
1.	Anordnung gemäß § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO .....	10
a.	Gefahrenlage .....	10
b.	Keine Überschreitung eines bestimmten Schallpegels erforderlich.....	11
c.	Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung.....	12
d.	Zwischenfazit .....	13
2.	Tempo 30 durch Aufstellung von Lärmaktionsplänen.....	14
a.	Festlegung von Tempo 30 im Lärmaktionsplan .....	14
aa.	Weitreichende Zielsetzung der Umgebungslärm-Richtlinie.....	15
bb.	Beurteilungsspielraum bei der Ausfüllung des Gefahrenbegriffs.....	16
cc.	Planerische Abwägungsentscheidung.....	19
dd.	Beschlussfassung der Gemeindevertretung .....	20
b.	Bindungswirkung für die Straßenverkehrsbehörden .....	21
aa.	Kein eigenes Ermessen der Fachbehörden.....	21
bb.	Verbindliche Vorgaben im Lärmaktionsplan .....	23
c.	Kein Einvernehmensefordernis .....	24
d.	Zwischenfazit .....	25
III.	Tempo 30 in besonders sensiblen Bereichen .....	26
IV.	Ausweisung von Tempo 30-Zonen .....	28
V.	Modellversuche .....	29
<b>D.</b>	<b>Fazit</b> .....	<b>31</b>

## A. Hintergrund und Gutachtauftrag

Eine im Jahr 2021 von sieben Mitgliedstädten des Deutschen Städtetags gestartete Initiative für lebenswerte Städte durch stadtverträgliche Geschwindigkeiten fordert eine Änderung der Straßenverkehrsordnung (StVO) dahingehend, dass die rechtlichen Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass Kommunen innerorts Tempo 30 als Höchstgeschwindigkeit anordnen können, wo sie es für erforderlich halten.<sup>1</sup> Der Forderung nach mehr Möglichkeiten zur Einführung von Tempo 30 und der dahinter stehenden Zielsetzung, den Verkehr in den Orten effizienter, sicherer und klimaschonender zu machen, haben sich mittlerweile weit über 100 Städte angeschlossen.<sup>2</sup>

Der Bund stellt sich einer Rechtsänderung zur leichteren Ermöglichung von Geschwindigkeitsbeschränkungen durch einzelne Kommunen bisher entgegen.<sup>3</sup> Ob und wann das Bundesverkehrsministerium entsprechende Schritte in die Wege leitet, ist derzeit offen. Die zulässige Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h innerorts bleibt auch mehr als 60 Jahre nach ihrer Einführung<sup>4</sup> vorerst unangetastet. Damit unterliegt die Anordnung von Tempo 30 nach der StVO noch immer besonderen rechtlichen Anforderungen.

Ziel des vorliegenden Gutachtens ist es zum einen, auf Grundlage der aktuellen Rechtslage herauszuarbeiten, welche Handlungsspielräume Kommunen schon heute haben, um großflächig Tempo 30 anzuordnen. Denn Kommunen verfügen bereits über mehr Spielräume als sie häufig annehmen. Zum anderen wird dargelegt, dass nicht nur die verantwortlichen Akteurinnen und Akteure in den Kommunen etwas ändern können. Auch Bürgerinnen und Bürger können durch Eigeninitiativen einen Beitrag zur Verkehrswende leisten, indem sie die Verwaltung mit Anträgen zum Handeln bewegen.

Das Gutachten zeigt den Kommunen Möglichkeiten zur Anordnung von Tempo 30 auf und informiert die Bürgerinnen und Bürger über die rechtlichen Rahmenbedingungen, nach denen sie (fundierte) Anträge auf Anordnung von Tempo 30 bei ihren Kommunen

---

<sup>1</sup> Positionspapier des Deutschen Städtetags, Lebenswerte Städte durch angemessene Geschwindigkeiten – eine neue kommunale Initiative für stadtverträglicheren Verkehr, abrufbar unter: <https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Dezernat-5/2022/2022-01-31-Positionspapier-Staedteinitiative-Tempo-30-Unterstuetzer-rein.pdf>, Stand: 31.1.2022.

<sup>2</sup> Vgl. <http://www.lebenswerte-staedte.de/staedte-und-gemeinden-der-initiative.html>.

<sup>3</sup> Vgl. Schreiben des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur vom 1.2.2021, abrufbar unter: [https://fragdenstaat.de/anfrage/freiburg-zur-modellstadt-fur-flachendeckende-einfuehrung-von-tempo-30-1/586980/anhang/tempo30\\_antwort\\_bmvi\\_geschwaerzt.pdf](https://fragdenstaat.de/anfrage/freiburg-zur-modellstadt-fur-flachendeckende-einfuehrung-von-tempo-30-1/586980/anhang/tempo30_antwort_bmvi_geschwaerzt.pdf); siehe auch Friedemann, Tempo 30 in den Städten?!, JuWissBlog Nr. 50/2021 v. 12.05.2021, abrufbar unter: <https://www.juwiss.de/50-2021/>.

<sup>4</sup> 50 Jahre Tempo 50, FAZ 6.7.2007, abrufbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/technik-motor/motor/tempolimit-50-jahre-tempo-50-1460250.html>.

stellen können. Es werden Handlungsmöglichkeiten zur Erhöhung der Verkehrssicherheit und zur Lärmreduzierung sowie in besonders sensiblen Bereichen wie Bade- oder heilklimatischen Kurorten in den Blick genommen.

Ein Schwerpunkt der Ausarbeitung liegt außerdem auf der Frage, inwieweit die Einführung von Tempo 30 mithilfe der Aufstellung von Lärmaktionsplänen auch weit unterhalb der Schwelle von Gesundheitsgefahren ermöglicht werden kann. Anders als der Bundesgesetzgeber in der StVO, hat der europäische Gesetzgeber den Kommunen mit der im Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) umgesetzten Umgebungslärm-Richtlinie ein Instrument zur planerischen Lärminderung an die Hand gegeben, das auch Geschwindigkeitsbegrenzungen zum Lärmschutz ermöglicht.

Vor diesem Hintergrund werden die mit der Umgebungslärm-Richtlinie verbundenen Auswirkungen auf das nationale Recht untersucht, die Konklusionen der in der Rechtswissenschaft zur Lärmaktionsplanung geführten Diskussionen zusammengefasst und für Interessierte und Verantwortliche in den Kommunen im Hinblick auf die Einführung von Tempo 30 handhabbar aufgearbeitet.

## **B. Zusammenfassung der Ergebnisse**

Betroffene Anwohnende und – sofern sie nicht selbst Straßenverkehrsbehörde sind – Kommunen können Tempo 30-Anordnungen bei der Straßenverkehrsbehörde beantragen.

Soweit es Hauptverkehrsstraßen angeht, sind die rechtlichen Hürden für die Anordnung von streckenbezogenem Tempo 30 zwar nicht gering. Selbst auf diesen Straßen bestehen aber Ausnahmen, bei denen Tempo 30 relativ leicht umgesetzt werden kann, was in der Praxis häufig noch zu wenig genutzt wird. Dies betrifft Streckenabschnitte vor besonders schutzbedürftigen Einrichtungen, wo Tempo 30 ohne qualifizierte Gefahrenlage angeordnet werden kann, wenn ein direkter Zugang der Einrichtung zur Straße besteht oder im Nahbereich der Einrichtung starker Ziel- und Quellverkehr herrscht.

Möglich ist auch eine Anordnung von Tempo 30 zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärmimmissionen des Straßenverkehrs. Da Anwohnende nur dort Anträge stellen können, wo sie wohnen und für jeden Antrag die Anordnungsvoraussetzungen des § 45 StVO gesondert erfüllt sein müssen, lässt sich eine großflächige Einführung von Tempo 30 in ganzen Orten oder Ortsteilen auf diesem Wege zwar nicht strategisch durchsetzen. Allerdings sind die Voraussetzungen von § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO wesentlich eher erfüllt als in der Verwaltungspraxis oftmals angenommen wird. Bei der

Bearbeitung von Anträgen auf die Einrichtung von Tempo 30 verbietet sich ein starrer Blick auf die Lärmgrenzwerte der Lärmschutz-Richtlinien-StV oder der Verkehrslärmschutzverordnung. Ein Handeln der Straßenverkehrsbehörden ist bereits unterhalb dieser Richtwerte zulässig und unter bestimmten Voraussetzungen auch geboten. Anträge von Anwohnenden haben damit häufiger Aussicht auf Erfolg, als oftmals angenommen wird.

Die Anforderungen an die Anordnung von Tempo 30 in besonders sensiblen Bereichen wie Bade- oder heilklimatischen Kurorten sind gemäß § 45 Abs. 1a StVO weniger streng. Zwar ist hiermit keine pauschale Ermächtigung zur Anordnung von großflächigen Tempo 30-Limits verbunden, jedoch ist das Interesse am Schutz des Kur- und Erholungswerts in der Prüfung der Verhältnismäßigkeit einer Tempo 30-Anordnung besonders zu gewichten.

Vor dem Hintergrund der weitreichenden Zielsetzung der europäischen Umgebungs-lärm-Richtlinie steht den Kommunen, sofern sie hierfür zuständig sind, mit der Aufstellung von Lärmaktionsplänen ein strategisches Instrument zur Verfügung, das auch großflächige Anordnungen von Tempo 30-Geschwindigkeitsbegrenzungen ermöglicht. Damit haben Kommunen schon heute mehr Möglichkeiten zur Einführung von Tempo 30-Limits als vielfach angenommen wird.

Die Aufstellung von Lärmaktionsplänen befreit die Kommunen zwar nicht davon, eine für den Einzelfall und unter Einbeziehung aller berechtigten Interessen abzuwägende Entscheidung zu treffen, doch bietet sie die Möglichkeit, die in der Straßenverkehrsordnung eng gefassten Begrenzungen der Anordnung von Tempo 30 auf kommunaler Ebene durch eine politische Entscheidung zu erweitern.

Für die Bewertung der Lärmbelastung im Rahmen der Lärminderungsplanung können geringere Anforderungen an die maßgebliche Lärmschwelle gelten als im Rahmen verkehrsrechtlicher Anordnungen durch die Straßenverkehrsbehörde. Der planenden Gemeinde steht ein Beurteilungsspielraum bei der Ausfüllung des Gefahrenbegriffs des § 45 StVO zu. Der europäische Gesetzgeber hat es den Gemeinden ermöglicht, durch ihre Lärmaktionsplanung den Gefahrenbegriff des § 45 StVO für ihre örtlichen Verhältnisse auszugestalten. Die nationalen Vorschriften müssen im Lichte der in der Normenhierarchie übergeordneten europäischen Vorgaben entsprechend ausgelegt werden.

Sofern der Lärmaktionsplan als planerische Entscheidung infolge einer ordnungsgemäßen Abwägung aller berechtigten Interessen eine strikte Pflicht zur Anordnung von

Tempo 30 enthält, ist die Straßenverkehrsbehörde nicht frei darin, zu entscheiden, ob sie ein im Lärmaktionsplan festgelegtes Tempo 30-Limit anordnet oder nicht. Angesichts des eigenen Beurteilungsspielraums der Gemeinden bei der Konkretisierung des Gefahrenbegriffs des § 45 StVO kann die Straßenverkehrsbehörde einer Gemeinde, die einen ordnungsgemäßen Lärmaktionsplan aufgestellt hat, nicht entgegenhalten, dass die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 45 StVO nicht ausreichen, um lärmmindernde Anordnungen treffen zu können. Straßenverkehrsbehörden sind an die Vorgaben des Lärmaktionsplans gebunden.

Es besteht keine Pflicht, vor der Verabschiedung des Plans das Einvernehmen anderer Fachbehörden einzuholen, wobei aber eine Beteiligungspflicht besteht. Der Lärmaktionsplan muss von den für die Willensbildung in der Gemeinde zuständigen Organen beraten und beschlossen werden.

### **C. Rechtliche Würdigung**

Im Folgenden werden die Handlungsmöglichkeiten von Bürgerinnen und Bürgern sowie Kommunen zur Anordnung von Tempo 30 dargelegt. Die Straßenverkehrsordnung (StVO) sieht zwei Wege zur Umsetzung von Tempo 30 vor: Die Ausweisung einer Tempo 30-Zone sowie die Beschränkung eines Streckenabschnitts auf 30 km/h. Im Folgenden werden die Möglichkeiten streckenbezogener Tempo 30-Limits zur Erhöhung der Verkehrssicherheit (vgl. hierzu I.), zur Lärmreduzierung (vgl. hierzu II.) sowie zum Schutz besonders sensibler Bereiche (vgl. hierzu III.) geprüft. Im Gegensatz zu Tempo 30-Zonen (vgl. hierzu IV.) können sich streckenbezogene Anordnungen auch auf Hauptverkehrsstraßen<sup>5</sup> erstrecken. Abschließend wird kurz zu Tempo 30-Modellversuchen ausgeführt (vgl. hierzu V.).

#### **I. Tempo 30 zur Erhöhung der Verkehrssicherheit**

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. Dies setzt eine konkrete Gefahr für die Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs voraus.<sup>6</sup> Da die Anordnung einer streckenbezogenen Geschwindigkeitsbegrenzung auf 30 km/h eine Beschränkung des fließenden Verkehrs begründet, gilt

---

<sup>5</sup> Straßen des überörtlichen Verkehrs (Bundes-, Landes- und Kreisstraßen) oder weitere Vorfahrtsstraßen (Zeichen 306). Hauptverkehrsstraßen haben eine besondere Bedeutung für den örtlichen und überörtlichen Straßenverkehr.

<sup>6</sup> Zum Vorliegen einer konkreten Gefahrenlage nach § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO siehe Klinger/Ernst, Rechtsgutachten zu Pop-up-Radwegen und weiteren (vorläufigen) Verbesserungen

nach § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO ein besonders strenger Maßstab für das Vorliegen einer Gefahrenlage (vgl. hierzu 1.). Eine Ausnahme hiervon besteht jedoch für besondere Gefahrenpunkte im Bereich besonders sensibler Einrichtungen (vgl. hierzu 2.).

### **1. Qualifizierte Gefahrenlage**

Nach § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO dürfen Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs nur angeordnet werden, wenn aufgrund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der durch die StVO geschützten Rechtsgüter erheblich übersteigt.<sup>7</sup> Anordnungen nach Satz 3 unterliegen damit hohen Darlegungsanforderungen seitens der Verkehrsbehörden, die aufwendige Prüfungen der Gefahrenlage (Verkehrsbelastung, Unfallrisiken u.a.) durchführen müssen. Großflächige Tempo 30-Anordnungen sind auf diesem Weg nur möglich, wenn eine in dem vorgenannten Sinn qualifizierte Gefahrenlage für sämtliche Straßen vorliegt. Für eine strategische Verkehrsplanung ist § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO daher regelmäßig nicht geeignet.

### **2. „Im unmittelbaren Bereich“ besonders sensibler Einrichtungen**

Mit der StVO-Reform im Jahr 2016 wurden die Möglichkeiten für die streckenbezogene Anordnung von Tempo 30 erweitert. Die Neuregelung in § 45 Abs. 9 Satz 4 Nr. 6 StVO ermöglicht solche Beschränkungen auf Vorfahrtsstraßen<sup>8</sup> im unmittelbaren Bereich von an diesen Straßen gelegenen Kindergärten, Kindertagesstätten, allgemeinbildenden Schulen, Förderschulen, Alten- und Pflegeheimen oder Krankenhäusern auch ohne den ansonsten erforderlichen Nachweis einer qualifizierten Gefahrenlage.<sup>9</sup>

Die Voraussetzung „im unmittelbaren Bereich“ erfordert regelmäßig einen unmittelbaren Zugang der jeweiligen Einrichtung zur Hauptverkehrsstraße, auf dessen Umfeld sich die Anordnung beschränken sollte.<sup>10</sup> Bei Einrichtungen, die sich auf einem abseits der

---

der Straßenverkehrsinfrastruktur zugunsten von Radfahrern und Fußgängern, Dezember 2020, S. 15 f., abrufbar unter: [https://www.duh.de/fileadmin/user\\_upload/download/Projektinformation/Verkehr/Rechtsgutachten\\_Pop-up.pdf](https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/Verkehr/Rechtsgutachten_Pop-up.pdf).

<sup>7</sup> BVerwG, Beschluss vom 01. September 2017 – 3 B 50/16 –, Rn. 7, juris; vgl. auch Klinger/Ernst, Rechtsgutachten zu Pop-up-Radwegen, 2020, S. 17 f.

<sup>8</sup> Straßen des überörtlichen Verkehrs (Bundes-, Landes- und Kreisstraßen) oder auf weiteren Vorfahrtstraßen (Zeichen 306).

<sup>9</sup> Vgl. BR-Drs. 332/16, S. 1.

<sup>10</sup> König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 45. Aufl. 2019, § 45 StVO Rn. 49h.

Hauptverkehrsstraße gelegenen Gelände befinden, kommt die Absenkung der Anordnungshürde daher nicht in Betracht.<sup>11</sup>

Eine Schule liegt beispielsweise „an“ einer Straße, wenn typischerweise eine Vielzahl von Schülerinnen und Schülern das Schulgebäude von der Straße aus betritt bzw. beim Verlassen der Schule unmittelbar vom Schulgelände auf die Straße tritt, die auf Tempo 30 herabgesetzt werden soll.<sup>12</sup> Schutzwürdig sind Stellen und Bereiche, wo die Schülerinnen und Schüler nach den konkreten örtlichen Gegebenheiten das Schulgelände in großer Zahl („im Pulk“) betreten und verlassen.<sup>13</sup>

Allerdings ist ein direkter Zugang zur Straße in Form eines Eingangstors keine zwingende Voraussetzung für die Anordnung von Tempo 30 in sensiblen Bereichen.

In der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung (im Folgenden: „VwV-StVO“) zu Zeichen 274, Rz. 13 heißt es:

„Innerhalb geschlossener Ortschaften ist die Geschwindigkeit im unmittelbaren Bereich von an Straßen gelegenen Kindergärten, -tagesstätten, -krippen, -horten, allgemeinbildenden Schulen, Förderschulen für geistig oder körperlich behinderte Menschen, Alten- und Pflegeheimen oder Krankenhäusern in der Regel auf Tempo 30 km/h zu beschränken, soweit die Einrichtungen über einen direkten Zugang zur Straße verfügen oder im Nahbereich der Einrichtungen starker Ziel- und Quellverkehr mit all seinen kritischen Begleiterscheinungen (z. B. Bring- und Abholverkehr mit vielfachem Ein- und Aussteigen, erhöhter Parkraumsuchverkehr, häufige Fahrbahnquerungen durch Fußgänger, Pulkbildung von Radfahrern und Fußgängern) vorhanden ist.“

Tempo 30 soll nach der VwV-StVO angeordnet werden, wenn ein direkter Zugang besteht oder im Nahbereich der Einrichtung starker Verkehr herrscht. Dies wird sich zwar in erster Linie auf die tatsächlich benutzten Eingänge erstrecken, ist aber keineswegs auf diese beschränkt.

Ein direkter Zugang zur Straße ist nicht alleiniges Kriterium für die Anordnung von Tempo 30. Vielmehr ist stets eine Gesamtbetrachtung des konkreten Einzelfalls erforderlich. Dabei sind alle Umstände einzubeziehen, die nahe legen, dass im Nahbereich der Einrichtung eine typischerweise erhöhte Gefährdungslage gegeben ist, der nur durch

---

<sup>11</sup> BR-Drs. 332/16, S. 13; Wolf, in: jurisPK-Straßenverkehrsrecht, 2. Aufl. 2022, § 45 Rn. 76.

<sup>12</sup> VG Düsseldorf, Beschluss vom 19. Mai 2021 – 6 K 4191/18 –, Rn. 50, juris.

<sup>13</sup> BR-Drs. 332/16 S. 11; vgl. auch VG Düsseldorf, Beschluss vom 19. Mai 2021 – 6 K 4191/18 –, Rn. 57, juris.

eine Geschwindigkeitsreduzierung auf Tempo 30 begegnet werden kann. Gleichmaßen sind die Funktion des Hauptstraßennetzes, die Auswirkungen auf den ÖPNV sowie die Öffnungszeiten der geschützten Einrichtungen zu berücksichtigen.<sup>14</sup>

Im Einzelfall kann ein Eingang an einer Nebenstraße genügen, wenn durch die räumliche Nähe (z.B. Eingang liegt nicht tief in der Nebenstraße) auch auf der Hauptstraße kritischer Verkehr begründet wird.<sup>15</sup> Ebenfalls in die Gesamtbetrachtung einzubeziehen sind andere relevante Bereiche, wie etwa Nebeneingänge zu z.B. Turnhallen.<sup>16</sup> Besondere örtliche Gegebenheiten können beispielsweise auch durch eine hinter einer Unterführung liegende Bushaltestelle mit Schülerverkehr nahe eines Nebeneingangs der Schule gegeben sein.<sup>17</sup> Lehnt die Behörde einen Antrag auf Einrichtung eines Tempo 30-Limits im Bereich einer sensiblen Einrichtung lediglich mit einem Pauschalverweis auf einen fehlenden (Haupt-)Eingang an der Hauptverkehrsstraße ab, kann dies unter Umständen ermessensfehlerhaft sein.

Zwar ist die streckenbezogene Anordnung auf den unmittelbaren Bereich der Einrichtung und insgesamt auf höchstens 300 m beschränkt.<sup>18</sup> Gerade im städtischen Umfeld können diese Strecken aber länger werden, wenn im Straßenverlauf mehrere Einrichtungen aufeinander folgen.<sup>19</sup> Liegt innerhalb geschlossener Ortschaften zwischen zwei Geschwindigkeitsbeschränkungen nur ein kurzer Streckenabschnitt (bis zu 300 Meter), so kommt zur Verstetigung des Verkehrsflusses eine Absenkung der Geschwindigkeit auch zwischen den beiden in der Geschwindigkeit beschränkten Streckenabschnitten in Betracht. Dieses fördert nicht nur die Verkehrssicherheit, sondern trägt auch zur Verringerung der verkehrsbedingten Lärm- und Abgasbelastung bei.<sup>20</sup>

## II. Tempo 30 zum Lärmschutz

Die StVO ermöglicht straßenverkehrsrechtliche Anordnungen auch aus Gründen des Lärmschutzes. Denkbar ist insoweit, dass Anwohnende und Kommunen Anträge auf die Anordnung einer Geschwindigkeitsbegrenzung aus Lärmschutzgründen stellen (vgl.

---

<sup>14</sup> Wolf, in: jurisPK-Straßenverkehrsrecht, 2. Aufl. 2022, § 45 Rn. 76.

<sup>15</sup> VG Düsseldorf, Beschluss vom 19. Mai 2021 – 6 K 4191/18 –, Rn. 64, juris.

<sup>16</sup> BR-Drs. 332/16, S. 14, vgl. auch VG Düsseldorf, Beschluss vom 19. Mai 2021 – 6 K 4191/18 – Rn. 86, juris.

<sup>17</sup> VG Düsseldorf, Beschluss vom 19. Mai 2021 – 6 K 4191/18 –, Rn. 86, juris.

<sup>18</sup> VwV-StVO zu Zeichen 274, Rz. 13.

<sup>19</sup> Vgl. [https://www.asv.bremen.de/sixcms/media.php/13/Bericht\\_T30\\_an\\_Kitas\\_und\\_Schulen\\_ver1.2\\_28-08-2018.pdf](https://www.asv.bremen.de/sixcms/media.php/13/Bericht_T30_an_Kitas_und_Schulen_ver1.2_28-08-2018.pdf).

<sup>20</sup> VwV-StVO zu Zeichen 274, Rz. 14; vgl. BR-Drs. 410/21, S. 9.

hierzu 1.) oder eine Kommune selbst aktiv wird, indem sie einen Lärmaktionsplan aufstellt, der die Einrichtung von Tempo 30 vorsieht (vgl. hierzu 2.). Die rechtlichen Anforderungen an Tempo 30-Anordnungen, die ohne einen Lärmaktionsplan angeordnet werden, und Tempo 30-Anordnungen, die in einem Lärmaktionsplan vorgesehen sind, unterscheiden sich.

## **1. Anordnung gemäß § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO**

Nach § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO können Anordnungen zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen<sup>21</sup> erlassen werden. Betroffene Anwohnende sowie Kommunen können bei der Straßenverkehrsbehörde die Einrichtung von Tempo 30 beantragen und haben einen Anspruch darauf, dass über ihren Antrag ermessensfehlerfrei entschieden wird. Die Vorschrift soll verkehrsregelnde Maßnahmen zum Verkehrslärm-schutz eher erleichtern als erschweren.<sup>22</sup>

### **a. Gefahrenlage**

Maßnahmen nach § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO setzen voraus, dass der Lärm vom Straßenverkehr ausgeht, nicht von Straßen- oder Eisenbahnen.<sup>23</sup> Bezweckt wird der Schutz der Wohnbevölkerung, was nicht zwingend voraussetzt, dass die betroffene Straße an ein Wohngebiet im Sinne der Baunutzungsverordnung (BauNVO) angrenzt. Lärmschutzmaßnahmen sind nicht nur zugunsten der Bevölkerung in Wohngebieten, sondern allgemein zugunsten der Wohnbevölkerung – auch im Außenbereich – zulässig.<sup>24</sup>

Die Befugnis nach § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO wird durch § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO dahingehend modifiziert, dass Voraussetzung für Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs (hier: Tempo 30) eine besondere örtliche Gefahrenlage ist, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der Wohnbevölkerung durch Lärm und Abgase erheblich übersteigt.<sup>25</sup> Hierzu muss der Lärm Beeinträchtigungen mit sich bringen, die

---

<sup>21</sup> Maßnahmen zur Luftreinhaltung sind nicht Gegenstand dieses Gutachtens.

<sup>22</sup> BVerwG, Urteil vom 04. Juni 1986 – 7 C 76/84 –, BVerwGE 74, 234-241, Rn. 13.

<sup>23</sup> BayVGh, Beschluss vom 07. Dezember 1995 – 11 CS 95.3741 –, juris; Suslin/Zilsdorf, NZV 2020, 407 (408); Rebler, in: Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht, 3. Aufl. 2017, § 45 Rn. 42.

<sup>24</sup> OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 12. Januar 1996 – 25 A 2475/93 –, Rn. 49, juris; Rebler, in: Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht, 3. Aufl. 2017, § 45 Rn. 32.

<sup>25</sup> Vgl. BVerwG, Beschluss vom 23. April 2013 – 3 B 59/12 –, Rn. 7, juris.

jenseits dessen liegen, was unter Berücksichtigung der Belange des Verkehrs im konkreten Fall als ortsüblich hingenommen werden muss und damit zugemutet werden kann.<sup>26</sup> Die Immissionen müssen also eine Zumutbarkeitsschwelle überschreiten.<sup>27</sup>

#### **b. Keine Überschreitung eines bestimmten Schallpegels erforderlich**

Wann diese Zumutbarkeitsschwelle überschritten ist, lässt sich nicht schematisch bestimmen. Die Grenze der zumutbaren Lärmbelastung, bei deren Überschreitung die Behörde tätig werden muss und Maßnahmen nach § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO in Betracht kommen, ist nicht durch verbindliche Grenzwerte festgelegt.<sup>28</sup> Zwar verweist die VwV-StVO auf die Richtlinien für straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm (Lärmschutz-Richtlinien-StV).<sup>29</sup> Es ist aber in ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) zu § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO anerkannt, dass eine Beschränkung der Prüfung auf die Einhaltung bestimmter Schallpegel unzulässig ist.<sup>30</sup> Die Verwaltungsgerichte sind an die Lärmpegel der o.g. Richtlinien schlicht nicht gebunden, zumal sie relativ hoch und für den Neubau von Straßen gedacht sind.

Bei der Prüfung, welcher Verkehrslärmschutz im Einzelfall rechtlich zulässig und geboten ist, ist auf die gebietsbezogene Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit sowie auf das Vorhandensein bzw. Fehlen einer bereits gegebenen Lärmvorbelastung abzustellen. Mit anderen Worten: Es bedarf stets einer Abwägung im Einzelfall, um festzustellen, welcher Lärm im konkreten Einzelfall noch ortsüblich und damit „zumutbar“ ist.<sup>31</sup>

Die Rechtsprechung zieht als Orientierungshilfe, welcher Lärm noch hinnehmbar ist, die Vorschriften der Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV) heran, deren Grenzwerte ganz allgemein die Wertung des Normgebers zum Ausdruck bringen, von welcher Schwelle an eine nicht mehr hinzunehmende Beeinträchtigung der jeweiligen Gebietsfunktion, zumindest auch dem Wohnen zu dienen, anzunehmen ist.<sup>32</sup> Grundsätzlich können die Straßenverkehrsbehörden umso eher von Verkehrsbeschränkungen absehen,

---

<sup>26</sup> BayVGh, Urteil vom 12. April 2016 – 11 B 15.2180 –, Rn. 20, juris.

<sup>27</sup> Rebler, in: Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht, 3. Aufl. 2017, § 45 Rn. 34.

<sup>28</sup> BayVGh, Urteil vom 12. April 2016 – 11 B 15.2180 –, Rn. 21, juris.

<sup>29</sup> VwV-StVO zu Zeichen 274, Rz. 12.

<sup>30</sup> BVerwG, Urteil vom 04. Juni 1986 – 7 C 76/84 –, BVerwGE 74, 234-241, Rn. 13.

<sup>31</sup> BVerwG, Urteil vom 04. Juni 1986 – 7 C 76/84 –, BVerwGE 74, 234-241, Rn. 13; BayVGh, Urteil vom 12. April 2016 – 11 B 15.2180 –, Rn. 21, juris; Rebler, in: Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht, 3. Aufl. 2017, § 45 Rn. 34.

<sup>32</sup> BVerwG, Urteil vom 22. Dezember 1993 – 11 C 45.92 –, juris Rn. 30; BayVGh, Urteil vom 12. April 2016 – 11 B 15.2180 –, juris Rn. 22.

je geringer die Lärmbeeinträchtigung ist und brauchen gewichtigere Gründe sie abzulehnen, je höher der Grad der Beeinträchtigung ausfällt.<sup>33</sup>

### c. Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung

Aus dem Vorgesagten folgt, dass Anträge von Anwohnenden nicht allein deshalb abgelehnt werden können, weil die Lärmpegel der Lärmschutz-Richtlinien-StV – wie in der Praxis häufiger der Fall – unterschritten werden.<sup>34</sup> Viele Straßenverkehrsbehörden interpretieren die Anforderungen an § 45 StVO enger als die Rechtsprechung.<sup>35</sup>

Es lohnt sich daher, einen näheren Blick auf die Begründung eines abgelehnten Tempo 30-Antrags zu werfen. Hat die Straßenverkehrsbehörde die Interessen der Verkehrsteilnehmer und die Belange des Straßenverkehrs einerseits gegen die Interessen der betroffenen Anlieger andererseits im Rahmen einer ausführlichen Ermessensentscheidung abgewogen? Oder hat sie sich auf pauschale Lärmpegel-Verweise beschränkt?

Das Erreichen oder Überschreiten der Lärmpegel der Lärmschutz-Richtlinien-StV ist, wie ausgeführt, keine Voraussetzung für ein Tätigwerden der Straßenverkehrsbehörden. Bereits das Erreichen der Schwellenwerte der Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV), die deutlich unterhalb den häufig von Verkehrsbehörden herangezogenen Lärmschutz-Richtlinien-StV liegen, verpflichtet die Straßenverkehrsbehörden zu einer sorgfältigen Prüfung der Anträge.<sup>36</sup> Da die 16. BImSchV lediglich als Orientierung herangezogen wird, kann aber auch bei Werten unterhalb der Werte der 16. BImSchV eine Anordnung von Tempo 30 zum Lärmschutz erforderlich sein. Deshalb kann ein Antrag bei der Straßenverkehrsbehörde auch in solchen Fällen Erfolg haben.

Eine Überschreitung der Lärmpegel der Lärmschutz-Richtlinien-StV kann wiederum dafürsprechen, dass sich das Ermessen der Behörde zu einer Pflicht zum Einschreiten verdichtet.<sup>37</sup> Eine solche Ermessensreduzierung auf Null liegt vor, wenn die Behörde

---

<sup>33</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 04. Juni 1986 – 7 C 76/84 –, BVerwGE 74, 234-241, Rn. 15; Beschluss vom 18. Oktober 1999 – 3 B 105/99 –, juris; BayVGH, Urteil vom 11. Mai 1999 – 11 B 97.695 –, Rn. 27, juris.

<sup>34</sup> Vgl. Suslin/Zilsdorf, NZV 2020, 407 (408).

<sup>35</sup> Vgl. Sommer/Wegener, Erarbeitung und modellhafte Anwendung von Praxisempfehlungen zur Unterstützung der Kommunen bei der Aufstellung und Umsetzung von Lärmaktionsplänen in Bezug auf die Auswahl, Abstimmung und Begründung straßenverkehrsrechtlicher Maßnahmen i.A. des MLUK Brandenburg, Abschlussbericht, 2018, S. 52.

<sup>36</sup> Vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 21. Januar 2003 – 8 A 4230/01 –, Rn. 9 ff., juris.

<sup>37</sup> BVerwG, Urteil vom 4. Juni 1986 - 7 C 76.84 -, BVerwGE 74, 234; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 17. Juli 2018 – 10 S 2449/17 –, Rn. 33, juris; OVG Nordrhein-

trotz Ermessens nur noch eine einzige fehlerfreie Entscheidung treffen kann. Im Einzelfall kann eine Ermessensreduktion auf Null auch unterhalb der Werte der 16. BImSchV vorliegen.<sup>38</sup>

Sollte ein Antrag ermessensfehlerhaft abgelehnt werden, steht der Rechtsweg offen.<sup>39</sup> Sollte eine Straßenverkehrsbehörde einen Antrag gar nicht bescheiden, besteht die Möglichkeit, eine sog. Untätigkeitsklage zu erheben. Auch Kommunen können Anträge auf Tempo 30-Geschwindigkeitsbeschränkungen stellen. Eine Entscheidung einklagen können sie allerdings nur, wenn sie in einer eigenen Rechtsposition betroffen sind, also z.B. eine eigene Verkehrsplanung haben, welche die begehrte Tempo 30-Strecke vorsieht.<sup>40</sup>

#### **d. Zwischenfazit**

Da Anwohnende nur dort Anträge stellen können, wo sie wohnen und die Anträge durch das „Nadelöhr“ des § 45 StVO müssen, was bedeutet, dass die zuvor erläuterte Zumutbarkeitsschwelle überschritten sein muss, lässt sich eine großflächigere Einführung von Tempo 30 in ganzen Orten oder Ortsteilen auf diesem Wege nicht strategisch durchsetzen. Allerdings sind die Voraussetzungen von § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO wesentlich eher erfüllt als in der Verwaltungspraxis oftmals angenommen wird.<sup>41</sup> Bei der Bearbeitung von Anträgen auf die Einrichtung von Tempo 30 verbietet sich ein starrer Blick auf die Lärmgrenzwerte der Lärmschutz-Richtlinien-StV oder der Verkehrslärmschutzverordnung. Ein Handeln der Straßenverkehrsbehörden ist bereits unterhalb dieser Richtwerte zulässig, ggf. sogar geboten.

---

Westfalen, Urteil vom 01. Juni 2005 – 8 A 2350/04 –, Rn. 34, juris; Suslin/Zilsdorf, NVZ 2020, 407 (410).

<sup>38</sup> Vgl. VG Würzburg, Urteil vom 16. Juli 2008 – W 6 K 07.1431 –, Rn. 32 und 35, juris. In dem der Entscheidung des VG Würzburg zugrunde liegenden Sachverhalt ging der Lärm von straßenverkehrsrechtlich unberechtigtem Verkehr aus (rechtswidrige Nutzung einer eigentlich für PKW verbotenen Straße).

<sup>39</sup> In vielen Bundesländern ist die Notwendigkeit eines Widerspruchsverfahrens bei der Verwaltungsbehörde als Klagevoraussetzung abgeschafft worden, bleibt in einigen aber weiter bestehen.

<sup>40</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 20. April 1994 – 11 C 17/93 –, BVerwGE 95, 333-341, Rn. 19; OVG Lüneburg, Beschluss vom 10. Januar 2014 – 12 LA 68/13 –, Rn. 9, juris; Umweltbundesamt, Wirkungen von Tempo 30 an Hauptverkehrsstraßen, 2016, S. 21.

<sup>41</sup> Vgl. Suslin/Zilsdorf, NVZ 2020, 407 (409).

## 2. Tempo 30 durch Aufstellung von Lärmaktionsplänen

Mit der Lärmaktionsplanung haben Kommunen, sofern sie hierfür zuständig sind, ein vergleichsweise neues planerisches Instrument an der Hand, gebietsbezogene Maßnahmen zum Lärmschutz zu ergreifen. Hintergrund der Lärmaktionsplanung ist die europäische Umgebungslärm-Richtlinie<sup>42</sup>, die ein Stufenprogramm zur Erarbeitung von Lärmkarten und Aktionsplänen sowie Ansätze einer gesamthaften Betrachtung der Lärmproblematik enthält.<sup>43</sup> Eine Darstellung des Aufstellungsverfahrens für Lärmaktionspläne (Lärmkartierung und Lärmaktionsplan) ist nicht Gegenstand dieser Untersuchung.

Vielmehr soll das vorliegende Gutachten die rechtlichen Spielräume für eine lärmbezogene Städtebaupolitik aufzuzeigen. Auf Grundlage der Umgebungslärm-Richtlinie können Kommunen Lärmaktionspläne aufstellen, die (großflächige) Tempo 30-Anordnungen auch unterhalb der Gefahrenschwelle für verkehrsrechtliche Anordnungen nach der StVO vorsehen können (vgl. hierzu a.). Die Straßenverkehrsbehörden sind an die kommunale Lärmaktionsplanung gebunden (vgl. hierzu b.). Die Kommunen sind bei der Aufstellung der Pläne autonom; es besteht kein Einvernehmenserfordernis anderer Behörden (vgl. hierzu c.).

### a. Festlegung von Tempo 30 im Lärmaktionsplan

Welche Maßnahmen in den Lärmaktionsplänen festgelegt werden sollen, ist Teil einer planerischen Abwägungsentscheidung der Gemeinde bei der Aufstellung des Lärmaktionsplans.<sup>44</sup> Zur Bekämpfung des Umgebungslärms können Lärmaktionspläne auch ganztägige Tempo 30-Anordnungen vorsehen.<sup>45</sup> Die Rechtmäßigkeit von in Lärmaktionsplänen vorgesehenen Tempo 30-Anordnungen richtet sich vor allem nach immissionsschutzrechtlichen Vorschriften, wobei § 47d BImSchG die Kernvorschrift ist.

---

<sup>42</sup> Richtlinie 2002/49/EG v. 25. 6. 2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm, ABIEG Nr. L 189, S. 12.

<sup>43</sup> Sparwasser/Engel, NVwZ 2010, 1513 (1514).

<sup>44</sup> § 47d Abs. 1 Satz 3 BImSchG: „in das Ermessen der zuständigen Behörden gestellt“.

<sup>45</sup> Vgl. Anhang V Nr. 2 Spiegelstr. 1 der RL 2002/49 („Maßnahmen der Verkehrsplanung“); Cancik, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 96. EL September 2021, BImSchG § 47d Rn. 14 a; vgl. auch Berkemann, Zur Frage des rechtlichen Rahmens eines Lärmaktionsplanes (vgl. § 47d BImSchG), seiner verfahrensmäßigen Aufstellung, der festgelegten Maßnahmen und seiner Umsetzung unter Beachtung des unionsrechtlichen Richtlinienrechts i.A. des im Auftrag des MKUEM Rheinland-Pfalz, Rechtsgutachten, 2015, S. 71; Jarass, 13. Aufl. 2020, § 47d Rn. 8; Kupfer, NVwZ 2012, 784 (785 f.).

Die Aufstellung der Lärmaktionspläne ist regelmäßig Aufgabe der Kommunen.<sup>46</sup> Ist eine Kommune zuständig, ist sie alleinige Planungsträgerin ihrer Lärminderungsplanung.<sup>47</sup> Die Umsetzung von im Lärmaktionsplan vorgesehenen Maßnahmen obliegt den Fachbehörden.<sup>48</sup> Entscheidend für die Beantwortung der Frage, ob Kommunen im Wege der Lärmaktionsplanung (großflächig) Tempo 30-Limits einführen können, ist, ob sie bei ihrer planerischen Entscheidung streng an die restriktiven Vorgaben der StVO gebunden sind.

Im Folgenden wird herausgearbeitet, dass dies vor dem Hintergrund der Ziele der unionsrechtlichen Lärminderungsplanung und der Pflicht zur richtlinienkonformen Auslegung des nationalen Rechts nicht der Fall ist.

### **aa. Weitreichende Zielsetzung der Umgebungslärm-Richtlinie**

Mit der Umgebungslärm-Richtlinie bezweckt die EU

„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“.<sup>49</sup>

Ziel eines Lärmaktionsplans ist damit zum einen die generelle Bekämpfung von unerwünschtem Umgebungslärm und gesundheitsschädlichen Auswirkungen von Lärm, wie er beispielsweise von den in diesem Gutachten besonders in den Blick genommenen Hauptverkehrsstraßen ausgeht.<sup>50</sup> Zum anderen bezweckt die Richtlinie, ruhige Gebiete gegen eine Zunahme des Lärms zu schützen.<sup>51</sup> Damit ist die Lärminderungsplanung gerade nicht nur auf eine „Lärmsanierung“ gerichtet, sondern enthält daneben planerische Ansätze zum vorbeugenden und vorsorgenden Umweltschutz<sup>52</sup> und geht damit über eine Bekämpfung gesundheitsgefährdender Lärmkulissen deutlich hinaus.<sup>53</sup>

---

<sup>46</sup> Vgl. § 47e Abs. 1 BImSchG. Der Landesgesetzgeber hat eine abändernde Wahlmöglichkeit.

<sup>47</sup> Berkemann, NuR 2012, 517 (519).

<sup>48</sup> Vgl. § 47d Abs. 6 i.V.m. § 47 Abs. 6 BImSchG.

<sup>49</sup> Art. 1 Abs. 1 lit. c RL 2002/49/EG.

<sup>50</sup> Berkemann, NuR 2012, 517.

<sup>51</sup> Vgl. Art. 8 Abs. 1 Satz 2 der Umgebungslärm-RL und § 47d Abs. 2 Satz 2 BImSchG.

<sup>52</sup> Vgl. Sommer/Wegener, Abschlussbericht, 2018, S. 15 f.

<sup>53</sup> Berkemann, NuR 2012, 517 (519).

Im Gegensatz zum traditionell ordnungsrechtlichen Ansatz des deutschen Lärmschutzrechts richtet sich die Umgebungslärm-Richtlinie nicht erst dann gegen Lärm, wenn dieser bestimmte Grenzwerte<sup>54</sup> überschritten hat.<sup>55</sup> Vielmehr verfolgt sie einen auf die Reduzierung der Gesamtbelastung durch Umgebungslärm gerichteten strategischen Ansatz.<sup>56</sup>

Der deutsche Gesetzgeber hat die Umgebungslärm-Richtlinie mit den §§ 47a ff. BImSchG umgesetzt. Die Vorschriften des BImSchG sind richtlinienkonform auszulegen. Die Pflicht zur richtlinienkonformen Auslegung findet ihre Grundlage in der Bindung des deutschen Gesetzgebers an Recht und Gesetz in Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz (GG), seiner Umsetzungsverpflichtung gemäß Art. 288 Abs. 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und aus der Unionstreue gemäß Art. 4 Abs. 3 des EU-Vertrags (EUV).<sup>57</sup> Dieser grundsätzliche Vorrang des europäischen Rechts gegenüber dem innerstaatlichen Recht ist streng zu beachten – selbst dann, wenn eine nationale Vorschrift andere Vorgaben machen sollte.<sup>58</sup>

Verglichen mit der zuvor bestehenden Rechtslage schließt die Richtlinie eine Lücke des Lärmschutzrechts, indem sie die Lärminderungsplanung als Daueraufgabe im Sinne eines flächenbezogenen strategischen Gesamtansatzes versteht und den Lärmschutz aus dem Kontext der Einzelvorhaben herauslöst.<sup>59</sup> „Indem das Regime der Umgebungslärm-Richtlinie ‚quer‘ zum nationalen Lärmschutzrecht liegt, ist es geeignet, bislang stabil stehende ‚Denk-Figuren‘ ins Wanken zu bringen.“<sup>60</sup>

#### **bb. Beurteilungsspielraum bei der Ausfüllung des Gefahrenbegriffs**

Die Aufstellung von Lärmaktionsplänen ist für sämtliche Ballungsräume und Hauptverkehrsstraßen verpflichtend.<sup>61</sup> Bundeseinheitliche Lärmpegel, wann eine Lärmaktionsplanung erforderlich ist, existieren nicht.<sup>62</sup> Insbesondere sind die Lärmschutz-Richtlinien-StV auch bei der Lärminderungsplanung nicht maßgeblich.<sup>63</sup> An ermessenslenkende

---

<sup>54</sup> Zur Zumutbarkeitsschwelle im Rahmen von § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO siehe oben C.II.1.

<sup>55</sup> Kupfer, NVwZ 2012, 784 (785).

<sup>56</sup> Klinger/Douhaire, in: Appel/Ohms/Saurer, BImSchG, 2021, § 47a Rn. 2.

<sup>57</sup> Statt vieler: Purnhagen, Europarecht, 3. Aufl. 2018, S. 60 Rn. 19.

<sup>58</sup> Vgl. EuGH, Urteil vom 9. März 1978 – Rs. 106/77 – Slg. 1978, 629 Rn. 3; Berkemann, NuR 2012, 517 (518).

<sup>59</sup> Blaschke, Lärminderungsplanung, 2010, S. 60.

<sup>60</sup> Kupfer, NVwZ 2012, 784 (791).

<sup>61</sup> Vgl. § 47d Abs. 1 i.V.m. § 47b Nr. 2 und 3 BImSchG.

<sup>62</sup> Engel, NVwZ 2010, 1191 (1193); Klinger/Douhaire, in: Appel/Ohms/Saurer, BImSchG, 2021, § 47d Rn. 17.

<sup>63</sup> Sommer/Wegener, Abschlussbericht, 2018, S. 50. Die Lärmschutz-Richtlinien-StV sind allenfalls Abwägungsmaterial, vgl. Berkemann, Rechtsgutachten, 2015, S. 70.

Vorschriften der Fachbehörden (wie z.B. VwV-StVO) ist die Gemeinde bei ihrer planerischen Entscheidung nicht gebunden.<sup>64</sup> Ohnehin könnten Lärmpegel nur für die Ermittlung von zu lauten Gebieten dienen. Für die Planung und den Schutz ruhiger Gebiete helfen sie nicht, da diese schon aus der Natur der Sache die Lärmpegel grundsätzlich unterschreiten.<sup>65</sup>

Ungeachtet der Frage, ob eine Kommune zur Aufstellung eines Lärmaktionsplans verpflichtet ist, ist sie – sofern keine landesrechtlichen Regelungen entgegenstehen – jedenfalls dazu berechtigt, freiwillig einen Lärmaktionsplan aufzustellen und mit dessen Hilfe eine lärmbezogene Städtebaupolitik zu betreiben. Dies folgt bereits daraus, dass die Umgebungslärm-Richtlinie gerade auch auf Vorsorge und den Schutz ruhiger Gebiete zielt.<sup>66</sup> Mit Blick auf die Zielrichtung der Umgebungslärm-Richtlinie ist das gesetzlich nicht definierte Merkmal der Lärmempfindlichkeit weit auszulegen.<sup>67</sup> Auf eine Schutzwürdigkeit der Gebiete kommt es nicht an.<sup>68</sup> Vom Anwendungsbereich erfasst werden alle Gebiete, in denen Menschen sich nicht nur vorübergehend aufhalten und somit potentiell Lärmbelastigungen ausgesetzt sein können. Per se lärmunempfindliche Gebiete gibt es letztlich kaum.<sup>69</sup> Kommunen können daher jederzeit zugunsten ihrer Einwohnerinnen und Einwohner Lärmkartierungen veranlassen und Lärmaktionspläne aufzustellen, selbst wenn sie nicht in einem Ballungsraum und nicht an einer Hauptverkehrsstraße liegen.

Es ist richtig, dass in einem Lärmaktionsplan nur festgelegt werden kann, was nach nationalem Recht zulässig ist.<sup>70</sup> Insbesondere bei verkehrsbeschränkenden Maßnahmen wie z.B. der Anordnung von Tempo 30 folgt aus dem Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes, dass die Anordnung von einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage gedeckt sein muss.<sup>71</sup> Bei der Planaufstellung muss die Gemeinde die Voraussetzungen für die Anordnung eines Tempo 30-Verkehrsschildes gemäß § 45 StVO deshalb mitprüfen.<sup>72</sup>

---

<sup>64</sup> Suslin/Zilsdorf, NVZ 2020, 407 (412).

<sup>65</sup> Vgl. Sommer/Wegener, Abschlussbericht, 2018, S. 15.

<sup>66</sup> Vgl. Cancik, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 96. EL September 2021, BImSchG, § 47d Rn. 4 b.

<sup>67</sup> Klinger/Douhaire, in: Appel/Ohms/Saurer, BImSchG, 2021, § 47a Rn. 11.

<sup>68</sup> Klinger/Douhaire, in: Appel/Ohms/Saurer, BImSchG, 2021, § 47a Rn. 11.

<sup>69</sup> Klinger/Douhaire, in: Appel/Ohms/Saurer, BImSchG, 2021, § 47a Rn. 11.

<sup>70</sup> Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 17. Juli 2018 – 10 S 2449/17 –, Rn. 28, juris; Berke-  
mann, Rechtsgutachten, 2015, S. 42.

<sup>71</sup> Vgl. Kupfer, NVwZ 2012, 784 (786).

<sup>72</sup> Kupfer, NVwZ 2012, 784 (786).

Nach § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO ist die Anordnung von Tempo 30 als Beschränkung des fließenden Verkehrs nur zulässig, wenn aufgrund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der jeweils zu schützenden Rechtsgüter erheblich übersteigt. Liegt ein Lärmaktionsplan vor, sind diese Voraussetzungen zu bejahen, wenn die Einrichtung von Tempo 30 erforderlich ist, um die im Lärmaktionsplan festgelegten Ziele zu erreichen.<sup>73</sup>

Für die Bewertung der Lärmbelastung im Rahmen der Lärminderungsplanung gelten, wie ausgeführt, andere Kriterien als im Rahmen verkehrsrechtlicher Anordnungen durch die Straßenverkehrsbehörde. Den Gemeinden kommt ein eigener Beurteilungsspielraum bei der Ausfüllung des Gefahrenbegriffs gemäß § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO zu.<sup>74</sup> Sie können eigene Maßstäbe setzen.<sup>75</sup> Anhaltspunkte können sich etwa aus den WHO-Leitlinien für Umgebungslärm<sup>76</sup> ergeben. Durch den Lärmaktionsplan konkretisiert die Gemeinde, inwieweit nach den örtlichen Gegebenheiten Lärmgefährdungen im Sinne des § 45 Abs. 9 StVO bestehen.<sup>77</sup>

Mit § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO ermöglicht das nationale Recht bereits Maßnahmen zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Verkehrslärmimmissionen und bezweckt, verkehrslärmschützende Maßnahmen eher zu erleichtern als zu erschweren.<sup>78</sup> Der europäische Gesetzgeber hat es den Gemeinden ermöglicht, durch ihre Lärmaktionsplanung den Gefahrenbegriff des § 45 Abs. 9 StVO für ihre örtlichen Verhältnisse auszugestalten.

Der Verwaltungsgerichtshof (VGH) Mannheim urteilte insoweit:

„Der planenden Gemeinde muss daher ein gewisser Beurteilungsspielraum bei der Ausfüllung des Gefahrenbegriffs gemäß § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO zugestanden werden [...]“<sup>79</sup>

---

<sup>73</sup> Vgl. Sommer/Wegener, Abschlussbericht, 2018, S. 30.

<sup>74</sup> Berkemann, NuR 2012, 517 (526); vgl. auch VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 17. Juli 2018 – 10 S 2449/17 –, Rn. 35, juris: „gewisser Beurteilungsspielraum“.

<sup>75</sup> So auch Sedlak, Hintergrundpapier Radkomm 2016, S. 5.

<sup>76</sup> WHO-Leitlinien für Umgebungslärm für die Europäische Region, Juli 2019, abrufbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/190805\\_uba\\_pos\\_who\\_umgebungslarm\\_bf\\_0.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/190805_uba_pos_who_umgebungslarm_bf_0.pdf).

<sup>77</sup> Vgl. Berkemann, NuR 2012, 517 (523).

<sup>78</sup> BVerwG, Urteil vom 04. Juni 1986 – 7 C 76/84 –, BVerwGE 74, 234-241, Rn. 13.

<sup>79</sup> VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 17. Juli 2018 – 10 S 2449/17 –, Rn. 35, juris.

Der unbestimmte Gefahrenbegriff ermöglicht eine richtlinienkonforme Auslegung im Sinne der Zielsetzungen der Umgebungslärm-Richtlinie und damit eine Lärmbekämpfung unterhalb dessen, was die StVO für das Vorliegen einer Gefahr fordert.<sup>80</sup>

Einer großflächigen Anordnung von Tempo 30 steht auch nicht § 3 Abs. 3 Nr. 1 StVO entgegen, der innerorts für alle Kraftfahrzeuge eine zulässige Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h zulässt. Aus dieser gesetzlich höchstzulässigen Geschwindigkeit<sup>81</sup> folgt nicht, dass es auf der überwiegenden Anzahl der Straßen im Gemeindegebiet tatsächlich möglich sein muss, mit einer Geschwindigkeit von 50 km/h zu fahren. Es wird lediglich festgelegt, dass Ausnahmen von der Regel an Hauptverkehrsstraßen im Einzelfall gesondert zu begründen sind.<sup>82</sup> Liegen die Anordnungsvoraussetzungen des § 45 StVO unter besonderer Berücksichtigung der Ziele der Lärminderungsplanung vor, ist auch eine großflächige Einführung von Tempo 30 möglich.

### **cc. Planerische Abwägungsentscheidung**

Aus dem Vorgesagten folgt nicht, dass allein die Möglichkeit einer planerischen Entscheidung einen Freifahrtschein für Tempo 30 im gesamten Gemeindegebiet begründet. Die Aufstellung des Lärmaktionsplans bleibt eine planerische Abwägung, bei der zahlreiche Interessen in Ausgleich gebracht werden müssen. Im Rahmen der planerischen Entscheidung verbleibt aber ein größerer Spielraum bei der Gewichtung der Interessen. Die Kommune ist berechtigt, durch eine motivierte und ambitionierte Lärmaktionsplanung eine lärmbezogene Städtebaupolitik zu betreiben und in diesem Rahmen den Zielen des Lärmschutzes in der Abwägung ein hohes Gewicht beizumessen.

*Berkemann* bringt es wie folgt auf den Punkt:

„Der Bundesgesetzgeber ermächtigt [die Gemeinde] also gerade in Umsetzung der Richtlinienvorgabe, diejenige ‚Lärmpolitik‘ zu betreiben, die unter Wahrung der Zielsetzung der Umgebungslärm-Richtlinie den jeweiligen städtebaulichen und umweltpolitischen Ordnungsvorstellungen entspricht. In ihren Vorstellungen ist die Gemeinde als Planungsträger insoweit autonom. Maßgeblich ist der örtliche Bezug.“<sup>83</sup>

Eine umfassende planerische Abwägung hat unter Berücksichtigung lärmfachlicher, aber auch städtebaulicher, verkehrlicher, naturschutzrechtlicher und privater Belange zu

---

<sup>80</sup> Vgl. auch Sommer/Wegener, Abschlussbericht, 2018, S. 34.

<sup>81</sup> Burmann, in: Burmann/Heß/Hühnermann/Jahnke, StVO, 27. Aufl. 2022, § 3 Rn. 55.

<sup>82</sup> Vgl. Umweltbundesamt, Wirkungen von Tempo 30 an Hauptverkehrsstraßen, 2016, S. 4.

<sup>83</sup> Berkemann, NuR 2012, 517 (519).

erfolgen.<sup>84</sup> Die Öffentlichkeit ist zu beteiligen,<sup>85</sup> was einmal mehr den lokalen, gebietsbezogenen Bezug der Lärminderungsplanung unterstreicht.<sup>86</sup>

Bei der Ausübung des den Kommunen zustehenden Spielraums und der Abwägung der widerstreitenden Interessen muss die Kommune sämtliche Interessen berücksichtigen und eine abwägungsfehlerfreie Entscheidung treffen. Dabei denkt sie den § 45 StVO mit<sup>87</sup> und prüft dessen Voraussetzungen unter Einbeziehung der immissionsschutzrechtlichen Maßstäbe des Lärmaktionsplans.<sup>88</sup>

Sieht ein Lärmaktionsplan die Einführung von (großflächig) Tempo 30 vor, sind die Auswirkungen sowohl auf den Verkehr als auch die Lärmsituation (z.B. Verhältnis von Lärmbelastung und Betroffenenzahl) zu bewerten. Eine Kommune darf nicht nur ihre Lärmziele im Blick haben, sondern muss sich mit den Folgen für die Verkehrssituation (z.B. Ausweichverkehre) befassen. Dabei ist insbesondere zu prüfen, ob jedenfalls einige Straßen weiterhin eine höhere Geschwindigkeit zulassen müssen, um ein leistungsfähiges Straßennetz mit hinreichender Verbindungsfunktion zu erhalten. Die Planaufstellung erfolgt unter Beteiligung aller von der Planung betroffenen Behörden.<sup>89</sup>

#### **dd. Beschlussfassung der Gemeindevertretung**

Der Lärmaktionsplan sollte von den für die Willensbildung in der Gemeinde zuständigen Organen beraten und beschlossen werden. Dies empfiehlt sich insbesondere deshalb, weil der Lärmaktionsplan so seine Bindungswirkung für andere Fachbehörden effektiv entfalten kann und der planaufstellenden Gemeinde einen subjektiven Umsetzungsanspruch einräumt. Liegt ein Beschluss der Gemeinde vor, kann diese – gestützt auf ihr kommunales Selbstverwaltungsrecht – die Durchsetzung etwa gegenüber der Straßenverkehrsbehörde verlangen.<sup>90</sup> Denn verweigert eine Straßenverkehrsbehörde die Umsetzung der Lärmaktionsplanung der Gemeinde, verletzt dies die Gemeinde in ihrem

---

<sup>84</sup> Klinger/Douhaire, in: Appel/Ohms/Saurer, BlmSchG, 2021, § 47d Rn. 31.

<sup>85</sup> Vgl. § 47d Abs. 3 BlmSchG.

<sup>86</sup> Berkemann, NuR 2012, 517 (520).

<sup>87</sup> Kupfer, NVwZ 2012, 784 (786).

<sup>88</sup> Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 17. Juli 2018 – 10 S 2449/17 –, Rn. 35, juris.

<sup>89</sup> Siehe unten c.

<sup>90</sup> VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 17. Juli 2018 – 10 S 2449/17 –, Rn. 40, juris; Jarass, BlmSchG, 13. Aufl. 2020, § 47d Rn. 24; Kupfer; NVwZ 2012, 784 (790); Sparwasser/Engel, NVwZ 2010, 1513 (1518).

Recht auf kommunale Selbstverwaltung (vgl. Art. 28 Abs. 2 GG), weil die Lärminderungsplanung dem verfassungsrechtlich geschützten Bereich der kommunalen Planungshoheit zuzurechnen ist.<sup>91</sup>

### **b. Bindungswirkung für die Straßenverkehrsbehörden**

Das BImSchG enthält keine eigene Regelung zur Umsetzung von in einem Lärmaktionsplan vorgesehenen Lärminderungsmaßnahmen. Stattdessen verweist es auf die spezialgesetzlichen Ermächtigungsgrundlagen.<sup>92</sup> Tempo 30-Limits bedürfen demnach einer straßenverkehrsrechtlichen Anordnung nach § 45 StVO (siehe oben).

Da die Kommunen regelmäßig selbst gar nicht zuständige Straßenverkehrsbehörde sind (v.a. im Falle der Ortsdurchfahrt einer höher klassifizierten Straße)<sup>93</sup> und § 45 StVO der zu Umsetzung der im Lärmaktionsplan festgelegten Maßnahmen verpflichteten Straßenverkehrsbehörde einen Ermessenspielraum einräumt, stellt sich die Frage, wem für die Anwendung des § 45 StVO die abschließende Kompetenz zukommt: der Gemeinde als Planungsträger oder der Straßenverkehrsbehörde?<sup>94</sup>

#### **aa. Kein eigenes Ermessen der Fachbehörden**

Das Bundesverwaltungsgericht hat über die Frage der Reichweite der Bindungswirkung des Lärmaktionsplans bislang nicht höchstrichterlich entschieden. Es sprechen aber überzeugende Argumente dafür, dass die Ermessensausübung der Straßenverkehrsbehörden durch die Ermessensausübung bei Aufstellung des Lärmaktionsplans vollständig überlagert und damit letztlich auf Null reduziert wird.<sup>95</sup> Dies ist mittlerweile auch die herrschende Meinung in der rechtswissenschaftlichen Literatur.<sup>96</sup>

---

<sup>91</sup> VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 17. Juli 2018 – 10 S 2449/17 –, Rn. 40 m.w.N.

<sup>92</sup> Vgl. § 47d Abs. 6 i. V. m. § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG; Cancik, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 96. EL September 2021, BImSchG, § 47d Rn. 28.

<sup>93</sup> Spieler, jurisPR-UmwR 2/2019 Anm. 4.

<sup>94</sup> Vgl. Cancik, Landmann/Rohmer, UmweltR, 96. EL September 2021, BImSchG, § 47d Rn. 14 b.

<sup>95</sup> Berkemann, Rechtsgutachten, 2015, S. 77 ff.; vgl. auch Cancik, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 96. EL September 2021, § 47d Rn. 29a; Suslin/Zilsdorf, NVZ 2020, 107 (412); für eine weitreichende Bindungswirkung vgl. auch Jarass, BImSchG, 13. Aufl. 2020, § 47d Rn. 17.

<sup>96</sup> Vgl. Sommer/Wegener, Abschlussbericht, 2018, S. 17: „in der juristischen Literatur klar dominierend“; Spieler, jurisPR-UmwR 2/2019 Anm. 4: „nach der (wohl) herrschenden Meinung“.

Der VGH Mannheim hat sich dieser Auffassung mit überzeugender Argumentation angeschlossen.<sup>97</sup> Mit dieser obergerichtlichen Entscheidung wurde die Position der Gemeinden zum Betreiben einer eigenen lärmbezogenen Städtebaupolitik ganz erheblich gestärkt.<sup>98</sup>

Die gegenteilige Auffassung vertrat das OVG Bremen im Jahr 2010 mit knapper Argumentation: einem pauschalen Verweis auf die Lärmschutz-Richtlinien-StV sowie – mittlerweile überholten – Auffassungen aus der Literatur.<sup>99</sup> Auch in einer Entscheidung aus dem Jahr 2016 ging es noch von einer „Doppelprüfung“ der straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen aus.<sup>100</sup> Dies überzeugt nicht.<sup>101</sup> Die Argumentation des Gerichts zieht die Lärmschutz-Richtlinien-StV unzulässiger Weise heran und lässt die unions- und immisionsschutzrechtlichen Vorgaben völlig außer Acht.<sup>102</sup>

Zwar ist die Feststellung, dass die die Bindungswirkung „unter dem Vorbehalt der fachrechtlichen Umsetzbarkeit steht“, zutreffend.<sup>103</sup> Daraus folgt allerdings nicht, dass der Straßenverkehrsbehörde ein Ermessensspielraum verbleibt.<sup>104</sup> Schon nach dem Wortlaut des § 47 Abs. 6 BImSchG *sind* die in einem Lärmaktionsplan festgelegten Maßnahmen nach den einschlägigen Vorschriften (hier: Anordnung von Tempo 30 nach der StVO) *durchzusetzen*.<sup>105</sup>

Systematisch ergibt sich die Bindungswirkung aus einer europarechtskonformen Auslegung. Bei der Rechtsanwendung des § 47d Abs. 6 i. V. m. § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG ist jene Verständnismöglichkeit zu wählen, die dem höherrangigen Europarecht nicht widerspricht. Der Blick auf die Wertung der höherrangigen Umgebungslärm-Richtlinie verdeutlicht, dass die Effektivität des Lärmaktionsplans nicht deshalb gemindert werden,

---

<sup>97</sup> VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 17. Juli 2018 – 10 S 2449/17 –, Rn. 27 f., juris.

<sup>98</sup> Vgl. Spieler, jurisPR-UmwR 2/2019 Anm. 4.

<sup>99</sup> OVG Bremen, Beschluss vom 21. Juni 2010 – 1 B 68/10 –, Rn. 10, juris; siehe auch VG Bremen, Beschluss vom 22. Oktober 2015 – 5 V 1236/15 –, Rn. 19, juris.

<sup>100</sup> OVG Bremen, Beschluss vom 11. Februar 2016 – 1 B 241/15 –, Rn. 26, juris.

<sup>101</sup> So auch Cancik, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 96. EL September 2021, BImSchG, § 47d Rn. 28a und 29a.

<sup>102</sup> Vgl. dazu ausführlich Berkemann, Rechtsgutachten, 2015, S. 85.

<sup>103</sup> VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 17. Juli 2018 – 10 S 2449/17 –, Rn. 28., juris; Jarass, BImSchG, 13. Aufl. 2020, § 47d Rn. 16.

<sup>104</sup> VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 17. Juli 2018 – 10 S 2449/17 –, Rn. 28, juris.

<sup>105</sup> Cancik, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 96. EL September 2021, § 47d Rn. 29; Mitschang, ZfBR 2006, 430 (439).

weil Aufstellung und Umsetzung des Lärmaktionsplans nach nationalem Recht auseinanderfallen.<sup>106</sup> Nach dem unionsrechtlichen Grundsatz des *effet utile* dürfen die Vorgaben der Umgebungslärm-Richtlinie nicht aufgrund der innerstaatlichen Trennung von Aufstellung und Umsetzung ihrer praktischen Wirksamkeit beraubt werden.<sup>107</sup>

Die zur Umsetzung verpflichteten Straßenverkehrsbehörden können den Gemeinden nicht die Werte der Lärmschutz-Richtlinien-StV entgegengehalten.<sup>108</sup> Zwar heißt es dort zur Durchsetzung von in Lärmaktionsplänen festgelegten straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen, dass sich die Anordnungsvoraussetzungen aus der StVO sowie den Lärmschutz-Richtlinien-StV ergeben.<sup>109</sup> Dies ist jedenfalls missverständlich formuliert.<sup>110</sup> Denn den Lärmschutz-Richtlinien-StV kommt schon bei der Planaufstellung keine Verbindlichkeit zu. Zudem können interne Verwaltungsvorschriften europarechtliche Vorgaben vor dem Hintergrund der Normenhierarchie nicht außer Kraft setzen. Die Straßenverkehrsbehörde kann daher nicht unter Rückgriff auf bloße Verwaltungsvorschriften die Umsetzung von planerisch vorgesehenen Maßnahmen verweigern. Dies ist rechtlich unzulässig.<sup>111</sup>

Die Ablehnung eines eigenen Ermessensspielraums der Straßenverkehrsbehörden führt nicht zu einer unzulässigen Umgehung der Anforderungen des § 45 StVO. Wie ausgeführt, werden die Belange der betroffenen Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer bereits auf der Ebene der Planaufstellung berücksichtigt.

Die Bindungswirkung gilt auch für Behörden anderer Rechtsträger, insbesondere Bundesbehörden.<sup>112</sup>

## **bb. Verbindliche Vorgaben im Lärmaktionsplan**

Das Ermessen der Straßenverkehrsbehörde ist dann vollständig überlagert, wenn der Lärmaktionsplan eine strikte Pflicht zur Anordnung von Tempo 30 enthält.<sup>113</sup> Legt ein

---

<sup>106</sup> Berkemann, NuR 2012, 517 (520).

<sup>107</sup> Nach dem Grundsatz des *effet utile* sind die europäischen Mitgliedstaaten gehalten, dem Unionsrecht zur größtmöglichen Wirksamkeit zu verhelfen (sog. Effizienzgebot).

<sup>108</sup> Vgl. Sommer/Wegener, Abschlussbericht, 2018, S. 51.

<sup>109</sup> Nr. 1.4 Lärmschutz-Richtlinien-StV.

<sup>110</sup> Umweltbundesamt, TUNE ULR, Technisch wissenschaftliche Unterstützung bei der Novellierung der EU-Umgebungslärmrichtlinie, Texte 33/2015, S. 91.

<sup>111</sup> Sommer/Wegener, Abschlussbericht, 2018, S. 51.

<sup>112</sup> Cancik, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 96. EL September 2021, BImSchG, § 47d Rn. 29; vgl. auch Jarass BImSchG, 13. Aufl. 2020, § 47d Rn. 17.

<sup>113</sup> Vgl. Jarass, BImSchG, 13. Aufl. 2020, § 47d Rn. 17.

Lärmaktionsplan nur einen Prüfauftrag für Maßnahmen fest, verbleibt der Straßenverkehrsbehörde ein Ermessensspielraum.<sup>114</sup> Zwar hat sie ihr Ermessen unter Berücksichtigung der Zielsetzung der Lärmaktionsplanung und des europäischen und deutschen Lärminderungsrechts auszuüben,<sup>115</sup> dennoch verbleibt ihr ein eigener Spielraum.

Um die strikte Bindungswirkung des Lärmaktionsplans auszulösen, muss die planaufstellende Gemeinde eine umfassende eigene Ermessens- und Verhältnismäßigkeitsprüfung anstellen.<sup>116</sup>

Der Gemeinde ist daher zu empfehlen, bei der Planaufstellung bereits ganz konkret festzulegen, auf welchen Straßen Tempo 30 gelten soll und insoweit eine umfassende planerische Abwägung vorzunehmen. Tut sie dies, sind die im Lärmaktionsplan vorgesehenen Maßnahmen nicht nur bloße Empfehlungen, sondern verbindliche Festlegungen mit der Folge, dass die konkreten Maßnahmen nicht in der Umsetzungsphase zur Disposition gestellt werden können.<sup>117</sup> Je umfangreicher die festgelegten Verkehrsbeschränkungen, desto höher die Anforderungen an die Bewertung und Abwägung der betroffenen Interessen.<sup>118</sup>

### **c. Kein Einvernehmensefordernis**

Zu den im Lärmaktionsplan enthaltenen Regelungen besteht keine Pflicht, vor der Verabschiedung des Plans das Einvernehmen anderer Fachbehörden einzuholen.<sup>119</sup>

Während das Luftreinhalterecht in § 47 Abs. 4 Satz 2 BImSchG ein Einvernehmensefordernis normiert, enthält fehlt eine vergleichbare Norm für die Lärmaktionsplanung.<sup>120</sup> Dass ein Einvernehmensefordernis nicht besteht, schlussfolgerte auch der VGH Mannheim aus der klaren bundesgesetzlichen Regelung sowie der Entstehungsgeschichte der Norm.<sup>121</sup>

---

<sup>114</sup> Vgl. Cancik, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 96. EL September 2021, BImSchG, § 47d Rn. 14a und 29a.

<sup>115</sup> Cancik, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 96. EL September 2021, BImSchG, § 47d Rn. 29a.

<sup>116</sup> Cancik, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 96. EL September 2021, BImSchG, § 47d Rn. 29a; zur Beteiligungspflicht anderer Behörden siehe sogleich unter c.

<sup>117</sup> Vgl. Berkemann, NuR 2012, 517 (519).

<sup>118</sup> Vgl. Berkemann, Rechtsgutachten, 2015, S. 46.

<sup>119</sup> Berkemann, NuR 2012, 517 (522 f.); Jarass, BImSchG, 13. Aufl. 2020, § 47d Rn. 11; Klinger/Douhaire, in: Appel/Ohms/Saurer, BImSchG, 2021, § 47d Rn. 13; a.A. Mitschang, ZfBR 2006, 430 (439); Wysk, in: BeckOK UmweltR, 61. Ed. 1.7.2020, BImSchG § 47d Rn. 27.

<sup>120</sup> Klinger/Douhaire, in: Appel/Ohms/Saurer, BImSchG, 2021, § 47d Rn. 49.

<sup>121</sup> VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 17. Juli 2018 – 10 S 2449/17 –, Rn. 28, juris mit Verweis auf die ausführlichen Darlegungen von Berkemann, Der Lärmaktionsplan, 2105, S. 49 ff.

Nichtsdestotrotz ergibt sich aus den allgemeinen Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Verwaltung eine Verpflichtung zur Beteiligung aller Behörden, deren Aufgabenbereich durch den Lärmaktionsplan berührt werden kann, darunter insbesondere die Straßenverkehrsbehörde.<sup>122</sup> Grundsätzlich ist eine kooperative Planung der Verwaltungsträger anzustreben.<sup>123</sup> Findet sich in diesem Rahmen keine Lösung, gilt die Bindungswirkung des Lärmaktionsplans.<sup>124</sup>

Wegen der eindeutigen gesetzlichen Regelung kann ein Einvernehmensefordernis nicht durch Landesrecht – erst recht nicht durch Verwaltungsvorschrift – vorgesehen werden.<sup>125</sup> Eine derartige Verwaltungspraxis begegnet ganz erheblichen rechtlichen Bedenken.<sup>126</sup> Denn Verwaltungsvorschriften müssen sich als untergesetzliche Regelwerke im Rahmen der gesetzlichen Ermächtigung halten und deren Zweck entsprechen.<sup>127</sup> Die Entscheidung des Bundesgesetzgebers, kein Vetorecht der Straßenverkehrsbehörde vorzusehen, kann nicht durch landesrechtliche Anordnungen unterlaufen werden.

#### **d. Zwischenfazit**

Vor dem Hintergrund der weitreichenden Zielsetzung der Lärmaktionsplanung steht den Kommunen mit der Aufstellung von Lärmaktionsplänen ein strategisches Instrument zur Verfügung, das auch großflächige Anordnungen von Tempo 30-Geschwindigkeitsbegrenzungen ermöglicht.

Für die Bewertung der Lärmbelastung im Rahmen der Lärminderungsplanung können geringere Anforderungen gelten als im Rahmen verkehrsrechtlicher Anordnungen durch die Straßenverkehrsbehörde. Der planenden Gemeinde steht ein Beurteilungsspielraum

---

<sup>122</sup> Cancik, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 96. EL September 2021, BImSchG, vor § 47a Rn. 2a und § 47d Rn. 21; vgl. auch Jarass, BImSchG, 13. Aufl. 2020, § 47d Rn. 17, der eine Anhörungspflicht aus dem Grundsatz der Bundestreue ableitet; vgl. auch Kupfer, NVwZ 2012, 784: „Beteiligung der [...] der staatlichen Fachbehörden und anderer Träger öffentlicher Belange“. Bei Grenzgebieten beachte § 47d Abs. 4 i.V m. § 47 c Abs. 3 BImSchG.

<sup>123</sup> Vgl. Klinger/Douhaire, in: Appel/Ohms/Saurer, BImSchG, 2021, § 47d Rn. 49.

<sup>124</sup> Klinger/Douhaire, in: Appel/Ohms/Saurer, BImSchG, 2021, § 47d Rn. 49.

<sup>125</sup> Klinger/Douhaire, in: Appel/Ohms/Saurer, BImSchG, 2021, § 47d Rn. 13; Sedlak, Hintergrundpapier Radkomm 2016, S. 5.

<sup>126</sup> Cancik, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 96. EL September 2021, BImSchG, § 47d Rn. 21a; vgl. auch Berkemann NuR 2012, 517 (525 f.); Blaschke, Lärminderungsplanung, 2010, S. 357, 359 f.

<sup>127</sup> Vgl. Berkemann, Rechtsgutachten, 2015, S. 81; Sedlak, Hintergrundpapier Radkomm 2016, S. 5.

bei der Ausfüllung des Gefahrenbegriffs gemäß § 45 StVO zu. Der europäische Gesetzgeber hat es den Gemeinden ermöglicht, durch ihre Lärmaktionsplanung den Gefahrenbegriff des § 45 StVO für ihre örtlichen Verhältnisse auszugestalten.

Sofern der Lärmaktionsplan eine strikte Pflicht zur Anordnung von Tempo 30 enthält, ist die Straßenverkehrsbehörde nicht frei darin, zu entscheiden, ob sie ein im Lärmaktionsplan festgelegtes Tempo 30-Limit anordnet oder nicht. Angesichts des eigenen Beurteilungsspielraums der Gemeinden bei der Konkretisierung des Gefahrenbegriffs kann die Straßenverkehrsbehörde einer Gemeinde, die einen ordnungsgemäßen Lärmaktionsplan aufgestellt hat, nicht entgegenhalten, dass die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 45 StVO nicht ausreichen, um eine lärmmindernde Anordnung treffen zu können. Straßenverkehrsbehörden sind an die Vorgaben des Lärmaktionsplans gebunden.

Es besteht keine Pflicht, vor der Verabschiedung des Plans das Einvernehmen anderer Fachbehörden einzuholen, wobei aber eine Beteiligungspflicht besteht. Zur Wahrung der Rechtsschutzmöglichkeiten der Gemeinde sollte der Lärmaktionsplan von den für die Willensbildung in der Gemeinde zuständigen Organen beraten und beschlossen werden.

### **III. Tempo 30 in besonders sensiblen Bereichen**

Neben den Anordnungsmöglichkeiten nach § 45 Abs. 1 Satz 1 und 2 StVO sieht § 45 Abs. 1a StVO weitere Beschränkungs- und Verbotsmöglichkeiten für besonders lärmempfindliche Bereiche vor. § 45 Abs. 1a StVO ermächtigt u.a. zu Verkehrsbeschränkungen in Bade- und heilklimatischen Kurorten (Nr. 1), Luftkurorten (Nr. 2) und in Erholungsorten von besonderer Bedeutung (Nr. 3), wenn dadurch anders nicht vermeidbare Belästigungen durch den Fahrzeugverkehr verhütet werden können.

Kurort ist nur der, dem das Recht, sich so zu bezeichnen, verliehen wurde. Dies richtet sich nach der landesrechtlichen Anerkennung.<sup>128</sup> Zusätzlich zur landesrechtlichen Ausweisung besteht im Falle der Nr. 3 das Erfordernis der „besonderen Bedeutung“, bei dem den Behörden ein Beurteilungsspielraum zukommt.<sup>129</sup>

Verglichen mit § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO sind im Rahmen von § 45 Abs. 1a StVO weniger hohe Anforderungen an die „Gefahrenlage“ zu stellen.<sup>130</sup> Im Unterschied zu

---

<sup>128</sup> Vgl. etwa die §§ 3 ff. der BayAnerkV, §§ 4 ff. des KOG und § 3 KurortVO.

<sup>129</sup> Vgl. Bouska/Leue in: Bouska/Leue, StVO, 26. Aufl. 2021, § 45 Rn. 1.

<sup>130</sup> So auch Koehl, in: Haus/Krumm/Quarch, Gesamtes Verkehrsrecht, 3. Aufl. 2021, § 45 StVO Rn. 27.

sonstigen Gebieten können in den prädikatisierten Orten bereits bloße *Beeinträchtigungen* (so der Wortlaut der Norm) unzumutbar sein; das Ausmaß der Immissionen kann hier also durchaus geringer sein.<sup>131</sup> Auch sind hier die Interessen von Gewerbetreibenden (z.B. Hoteliers) an einem ruhigen „Umfeld“ zu berücksichtigen, da in der Vorschrift nicht auf die „Wohnbevölkerung“ abgestellt wird.<sup>132</sup>

Im Rahmen der gebotenen Ermessensabwägung kommt dem Interesse eines weitgehend vom Fremdenverkehr abhängenden Ortes dem Schutz vor Lärm und Abgasen in der Regel ein besonders großes Gewicht zu, sodass den Anliegern in nicht unerheblichem Maße Verkehrsbeschränkungen zugemutet werden dürfen.<sup>133</sup>

Dem mit einer Tempo 30-Anordnung verfolgten öffentlichen Interesse am Schutz des Kur- und Erholungswertes eines Bade- oder heilklimatischen Kurortes, sind die Belange der vom Verbot betroffenen Personen gegenüberzustellen. Auch soweit diese Belange grundrechtlichen Schutz genießen, können sie je nach Fallgestaltung gegenüber einem vorrangigen öffentlichen Interesse an der Reduzierung von Umweltbelastungen des Kraftfahrzeugverkehrs zurückgedrängt werden.<sup>134</sup>

Grundsätzlich können Maßnahmen auch einen gesamten Kurort oder größere Ortsteile erfassen.<sup>135</sup> Allerdings müssen die Anordnungsvoraussetzungen des § 45 Abs. 1a StVO für jede darin enthaltene Straße vorliegen.<sup>136</sup>

Es ist daher festzuhalten, dass die Anforderungen für die Anordnung von Tempo 30 in besonders sensiblen Bereichen wie z.B. Luftkurorten weniger streng sind als im Rahmen von § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3. Zwar ist hiermit keine pauschale Ermächtigung zur Anordnung von großflächigen Tempo 30-Limits verbunden, jedoch ist das Interesse am Schutz des Kur- und Erholungswerts in der Prüfung der Verhältnismäßigkeit einer Maßnahme besonders zu gewichten.

---

<sup>131</sup> Rebler, in: Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht, 3. Aufl. 2017, § 45 Rn. 47.

<sup>132</sup> Rebler, in: Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht, 3. Aufl. 2017, § 45 Rn. 47.

<sup>133</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 20. Mai 1987 – 7 C 60/85 –, Rn. 17, juris; Wolf, in: jurisPK-Straßenverkehrsrecht, 2. Aufl. 2022, § 45 Rn. 24.

<sup>134</sup> BVerwG, Beschluss vom 9. Mai 1986 – 7 B 143/85 –, Rn. 5, juris; Urteil vom 20. Mai 1987 – 7 C 60/85 –, juris; siehe auch Koehl, in: Haus/Krumm/Quarch, Gesamtes Verkehrsrecht, 3. Aufl. 2021, § 45 StVO Rn. 27.

<sup>135</sup> Vgl. Celle, VRS 32, 152; für ein großflächiges („Großteil des alten Stadtkerns“) Nachtfahrverbot in einem Kurort vgl. BVerwG, Urteil vom 03. Juni 1982 – 7 C 9/80 –, juris.

<sup>136</sup> BVerwG, Urteil vom 03. Juni 1982 – 7 C 9/80 –, Rn. 8, juris.

#### IV. Ausweisung von Tempo 30-Zonen

Innerhalb geschlossener Ortschaften können die Straßenverkehrsbehörden Tempo 30-Zonen nach § 45 Abs. 1c StVO anordnen. Da die Ausweisung einer Tempo 30-Zone auf Vorfahrtsstraßen nicht gestattet ist,<sup>137</sup> sind die Möglichkeiten der Kommunen beschränkt. Großflächige Tempo 30-Zonen im gesamten Gemeindegebiet kommen nur in Gemeinden in Betracht, durch die keine Hauptverkehrsstraßen in diesem Sinne verlaufen.<sup>138</sup>

Für die Einordnung als Straße des überörtlichen Verkehrs i.S.v. § 45 Abs. 1c Satz 2 Alt. 1 StVO ist die Klassifizierung als Bundes-, Landes- oder Kreisstraße maßgeblich. Auf das tatsächliche Verhältnis von Durchgangs- und Anliegerverkehr kommt es insoweit nicht an.<sup>139</sup> Hier bleibt nur eine Anordnung von streckenbezogenen Geschwindigkeitsbegrenzungen.

Abseits der ausgenommenen Straßen unterliegt die Ausweisung von Tempo 30-Zonen keinen allzu strengen Anforderungen. Die Ausweisung von Tempo 30-Zonen innerhalb geschlossener Ortschaften setzt keine qualifizierte Gefahrenlage voraus. Tempo 30-Zonen können gemäß § 45 Abs. 9 Satz 4 Nr. 4 StVO angeordnet werden, ohne dass die sonst erforderliche besondere Gefahrenlage des § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO vorliegt.<sup>140</sup>

Die Anordnung von Tempo 30-Zonen kommt insbesondere in Wohngebieten und Gebieten mit hoher Fußgänger- und Fahrradverkehrsdichte sowie hohem Querungsbedarf, aber auch in anderen Gebieten zum Schutz der Wohnbevölkerung, von Fußgängerinnen und Fußgängern sowie Fahrradfahrenden in Betracht.<sup>141</sup>

Der Wortlaut „insbesondere“ verdeutlicht: Es kommt nicht entscheidend darauf an, ob das Gebiet beidseits der Straße durchweg noch als Wohngebiet im Sinne der Baunutzungsverordnung (BauNVO) oder als Gebiet mit hoher Fußgänger- und Fahrradverkehrsdichte sowie hohem Querungsbedarf im Sinne des § 45 Abs. 1c Satz 1 StVO angesprochen werden kann. Die Anordnung einer Tempo 30-Zone kommt auch in anderen

---

<sup>137</sup> Vgl. § 45 Abs. 1c Satz 2 StVO: „Straßen des überörtlichen Verkehrs (Bundes-, Landes- und Kreisstraßen) noch auf weitere Vorfahrtstraßen (Zeichen 306)“; Rebler, in: Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht, 3. Aufl. 2017, § 45 Rn. 93.

<sup>138</sup> Vgl. z.B. die gemeindeweite Anordnung einer Tempo 30-Zone in Pettstadt (Bayern), wo kein überörtlicher Verkehr stattfindet.

<sup>139</sup> BVerwG, Beschluss vom 01.09.2017 - 3 B 50/16, juris.

<sup>140</sup> Mangels Erforderlichkeit im Sinne von § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO scheidet ihre Anordnung nur dort aus, wo die mit der Anordnung bezweckten Wirkungen aufgrund der allgemeinen und besonderen Verhaltensregeln der StVO ohnehin erreicht werden, BVerwG, Beschluss vom 1. September 2017 – 3 B 50/16 –, Rn. 7, juris.

<sup>141</sup> § 45 Abs. 1c Satz 1 StVO.

Gebieten in Betracht, in denen – je nach dem mit ihr verfolgten Zweck – ebenfalls eine vor den Emissionen des Straßenverkehrs<sup>142</sup> schutzbedürftige Wohnbevölkerung vorhanden oder mit schutzbedürftigen Fußgängerinnen, Fußgängern und Fahrradfahrenden zu rechnen ist.<sup>143</sup>

Die Anordnung kann gemäß § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO auch zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen erfolgen. Diese Norm ermächtigt die Straßenverkehrsbehörden zu verkehrsrechtlichen Lärmschutzmaßnahmen und zur Abwehr von Abgasen aus dem Betrieb von Kraftfahrzeugen. § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO setzt dabei keinen bestimmten Schallpegel voraus. 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.<sup>144</sup>

Eine Widmungsbeschränkung (Teileinziehung) ist nicht erforderlich.<sup>145</sup> Die Anordnung einer Tempo 30-Zone muss aber im Einvernehmen mit der Gemeinde erfolgen, der insoweit ein Veto-Recht gegen unerwünschte Anordnungen zusteht.<sup>146</sup> Ohne förmliche Zustimmung der Gemeinde ist die Anordnung rechtswidrig.<sup>147</sup>

## V. Modellversuche

Eine weitere Möglichkeit ist die Anordnung von Tempo 30 im Rahmen einer sog. Erprobungsmaßnahme nach § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 Alt. 2 StVO, wonach verkehrsbeschränkende Maßnahmen zunächst versuchsweise angeordnet werden können (sog. Erprobungsklausel).

Zwar setzen bloße Erprobungsmaßnahmen ebenfalls eine straßenverkehrsrechtliche Gefahrenlage für die in § 45 Abs. 1 StVO benannten Schutzgüter voraus. Allerdings ist der erhöhte Gefahrenmaßstab für Beschränkungen des fließenden Verkehrs nach § 45

---

<sup>142</sup> Vgl. BR-Drs. 599/00, S. 12.

<sup>143</sup> VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 22. Juni 2016 – 5 S 515/14 –, Rn. 43, juris mit Verweis auf XI 2. VwV-StVO zu § 45 und Nds. OVG, Urt. v. 18.07.2006, a.a.O.; VG Oldenburg, Urt. v. 19.05.2004 – 7 A 1055/03 –, ZfSch 2004, 387.

<sup>144</sup> St. Rsprg., vgl. BVerwG, Urteil vom 15. Februar 2000 – 3 C 14/99 –, Rn. 15, juris.

<sup>145</sup> König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 45. Aufl. 2019, § 45 StVO Rn. 37 m.w.N.

<sup>146</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 20. April 1994 – 11 C 17/93 –, BVerwGE 95, 333-341, Rn. 14; König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 45. Aufl. 2019, § 45 StVO Rn. 35 und 37.

<sup>147</sup> Schurig, StVO, 16. Aufl. 2018, § 45, S. 718.

Abs. 9 Satz 3 StVO seit der Änderung der StVO im April 2020<sup>148</sup> auf die straßenverkehrsrechtliche Erprobungsklausel nicht mehr anwendbar. In § 45 Abs. 9 Satz 4 StVO wurde die Nr. 7 neu eingefügt, sodass eine qualifizierte Gefahr im Sinne von Abs. 9 Satz 3 für Erprobungsmaßnahmen nach Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 Alt. 2 nicht erforderlich ist.

Da es deshalb nicht mehr des Nachweises und einer aufwendigen Begründung einer besonderen örtlichen Gefahrenlage für eines der in § 45 StVO genannten Rechtsgüter bedarf,<sup>149</sup> haben Kommunen einen noch größeren Handlungsspielraum bei der Umsetzung von zeitlich beschränkten Tempo 30-Anordnungen als bei deren endgültiger Anordnung.<sup>150</sup> Eine Erprobung kommt auch aufgrund unzumutbarer Lärmbelastung in Betracht.<sup>151</sup> Die Zumutbarkeitsschwelle liegt unterhalb der o.g. Gefahrenschwelle für Anordnungen nach § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO.

Vor dem Hintergrund ihres experimentellen Charakters unterliegen Erprobungsmaßnahmen geringeren Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit als endgültige Anordnungen.<sup>152</sup> Dennoch ist ein Mindestmaß an konzeptionellem Vorgehen erforderlich. Die Straßenverkehrsbehörde muss darlegen, warum der Gefahrenlage mit Tempo 30 begegnet werden könne und das Erprobungsziel dementsprechend konkret bestimmen. Die Anordnung von Tempo 30 muss geeignet, erforderlich und insgesamt angemessen sein, um das angestrebte Ziel zu erreichen.<sup>153</sup>

Da § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 Alt. 2 StVO nur zu Maßnahmen ermächtigt, die als endgültige Regelungen nach dem Straßenverkehrsrecht zulässig sind, ermächtigt die Erprobungsklausel nicht zur Durchführung eines Modellversuchs für ein flächendeckendes Tempo 30-Limit im gesamten Stadtgebiet. Hierfür bedarf es der Zustimmung des BMVI. Nichtsdestotrotz ermöglicht die Erprobungsklausel eine – wenn auch nur temporäre – schnellere und einfachere Anordnung von Tempo 30.

Auch wenn durch die Erprobungsklausel keine Modellversuche für eine beliebig große Anzahl an Straßen ermöglicht werden, bietet sie Kommunen eine zusätzliche Möglichkeit zur Ausweitung von Tempo 30 unter Herabsenkung der rechtlichen Anforderungen an die Gefahrenlage. Zudem kann die Evaluation der versuchsweise angeordneten

---

<sup>148</sup> Vierundfünfzigste Verordnung zur Änderung der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften vom 20.4.2020 – BGBl. 2020 I, S. 814.

<sup>149</sup> BR-Drs. 591/19, S. 86.

<sup>150</sup> BR-Drs. 591/19, S. 2.

<sup>151</sup> Fellenberg/Gausing, NZV 2021, 551 (553).

<sup>152</sup> Vgl. hierzu auch Fellenberg/Gausing, NZV 2021, 551.

<sup>153</sup> BayVGh, Beschluss vom 28. Juni 2018 – 11 CS 18.964 –, Rn. 12; Fellenberg/Gausing, NZV 2021, 551 (557).

Maßnahmen weitere Argumente zur Erforderlichkeit einer flächendeckenden innerörtlichen Tempo 30-Regelung bieten.

#### **D. Fazit**

Mit einer Mischung aus Anträgen von Anwohnenden und motivierten Kommunen, die ihre straßenverkehrsrechtlichen Möglichkeiten zur Anordnung von Tempo 30 ausschöpfen sowie ambitionierte Lärmaktionspläne aufstellen, gibt es schon heute Möglichkeiten, die Verbreitung von Tempo 30 auszuweiten, auch wenn eine Höchstgeschwindigkeit von Tempo 30 innerorts (noch) nicht gesetzlich festgeschrieben ist.