

VERWALTUNGSGERICHT KASSEL



URTEIL

IM NAMEN DES VOLKES!

In dem Verwaltungsstreitverfahren

der Firma Spedition A.,
vertreten durch ,
vertreten durch deren Geschäftsführer ,
A-Straße, A-Stadt,

Klägerin,

bevollmächtigt:
Rechtsanwalt B.,
B-Straße, B-Stadt,

gegen

das Land Hessen,
vertreten durch das Regierungspräsidium Kassel,
Steinweg 6, 34117 Kassel,

Beklagten,

wegen Verkehrsrechts

hat das Verwaltungsgericht Kassel durch Richter am VG Wanner als Einzelrichter der 2. Kammer aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 14. Mai 2008 für Recht erkannt:

Die Fahrverbote für Kraftfahrzeuge im Durchgangsverkehr mit einem zulässigen Gesamtgewicht über 12 t einschließlich ihrer Anhänger und Zugmaschinen, ausgenommen Personenkraftwagen und Kraftomnibusse (Zeichen 253 StVO) auf der B 3 zwischen der Anschlussstelle Borken-Kerstenhausen (A 49) und Cölbe (Anschlussstelle B 62) sowie auf der B 252 zwischen Diemelstadt und Lahntal-Göttingen (Anschlussstelle B 62) werden aufgehoben.

Die Kosten des Verfahrens hat der Beklagte zu tragen.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung nach Maßgabe der Kostenfestsetzung abwenden, wenn nicht die Klägerin vor der Vollstreckung Sicherheit in entsprechender Höhe leistet.

Tatbestand:

Die Beteiligten streiten über die Rechtmäßigkeit von Durchfahrverboten für den Schwerlastverkehr auf den Bundesstraßen 3 und 252.

Am 27.09.2006 ordnete das Regierungspräsidium Kassel zum Schutz der Wohnbevölkerung vor den erheblichen Auswirkungen veränderter Verkehrsverhältnisse, die durch die Erhebung der Maut nach dem Autobahnmautgesetz hervorgerufen worden seien, jeweils ein unbefristetes Fahrverbot für Kraftfahrzeuge im Durchgangsverkehr mit einem zulässigen Gesamtgewicht über 12 t einschließlich ihrer Anhänger und Zugmaschinen, ausgenommen Personenkraftwagen und Kraftomnibusse (Zeichen 253 StVO) auf der B 3 zwischen der Anschlussstelle Borken-Kerstenhausen (A 49) und Cölbe (AS B 62) sowie auf der B 252 zwischen Diemelstadt und Lahntal-Göttingen (AS B 62) und außerdem auf der B 254 zwischen der Anschlussstelle Felsberg (A 49) und der Anschlussstelle Fulda (A 7), am 07.12.2006 korrigiert auf die Strecke der B 254 zwischen der Anschlussstelle Felsberg (A 49) und der Anschlussstelle der B 27 nördlich der Ortslage Bronnzell, an. Hierzu seien an den bislang für das Lkw-Nachtfahrverbot bestehenden Beschilderungen die Zusatzzeichen "12 t" und "Durchgangsverkehr" anzubringen und die bisherigen Zusatzzeichen zu entfernen oder abzukleben. Die Beschilderung wurde im Oktober 2006 abgeschlossen.

Entsprechende Fahrverbote wurden vom Regierungspräsidium Kassel bereits am 27.07.2006 angeordnet für die B 7 zwischen der Anschlussstelle Kassel-Ost (A 7) und Wehretal-Oetmannshausen, für die B 27 zwischen Hünfeld und der Kreuzung B 27/B 80

bei Witzenhausen sowie für die B 400 zwischen der Anschlussstelle Wommen (A 4) und der Anschlussstelle B 27 bei Wichmannshausen.

Zur Begründung wurde seitens des Regierungspräsidiums in dem "Vermerk zur Anordnung der Sperrung der B 3/B 252/B 254 nach § 45 Abs. 9 StVO" vom 26.09.2006 hinsichtlich der Zunahme des mautpflichtigen Verkehrs zwischen 2004 und 2005 ausgeführt, für die B 3 habe eine am 06./07.10.2005 erfolgte Verkehrserfassung ergeben, dass die Anzahl der Lkw > 3,7 t zwischen 6.00 und 22.00 Uhr 1.777 Fahrzeuge betrage. Dies entspreche einem Lkw-Anteil von 17,62 %. In 24 Stunden seien 1.941 Lkw > 3,5 t gefahren. Davon seien 162 Lkw < 12 t gewesen. Demgegenüber seien es vor Einführung der Maut nach den Daten der Verkehrsmengenkarte aus dem Jahr 2000 1.725 Lkw > 3,5 t gewesen. Das bedeute einen Anstieg um 216 Lkw.

Hinsichtlich der Auswirkungen des hohen Verkehrsaufkommens auf den Lärm wurde angegeben, es seien im Sommer 2005 Lärmberechnungen durchgeführt worden. Danach würden bei insgesamt 11 Wohnhäusern an der B 3 die Sanierungsgrenzwerte von tags 72 dB (A) überschritten.

Zur Möglichkeit einer erheblichen Lärmreduzierung wurde dargelegt, die Verkehrsdatenerfassung habe ergeben, dass sich zwischen 807 bis 993 Lkw durch eine Sperrung ab 12 t verdrängen ließen. Dies entspreche einer Lärminderung von 2,0 bzw. 2,7 dB (A). Durch diese Lärminderung reduzierten sich die Lärmwerte bei fast allen Wohnhäusern unter den Sanierungswert von 72 dB (A).

Auch auf der B 252 habe es eine Erhöhung der Lkw-Anzahl nach Einführung der Maut im Jahr 2005 gegeben. Vor 2005 seien am Tag 1.332 Lkw > 3,5 t gefahren. Nach Einführung der Maut seien es 1.861 Lkw gewesen, davon 392 < 12 t.

Aufgrund der sehr engen seitlichen Bebauung mit Wohnhäusern entlang der B 252 in einigen Ortschaften finde sich eine größere Anzahl von Wohnhäusern, bei denen der Lärmwert oberhalb des Sanierungswertes von 72 dB (A) liege. Das ASV Kassel komme zu dem Schluss, dass durch eine Sperrung der B 252 für mautpflichtigen Verkehr eine Lärmreduzierung von ca. 1,2 dB (A) erreicht werden könne.

Außerdem werde die Unfallhäufigkeit auf diesen Bundesstraßen durch eine Sperrung erheblich reduziert. Andere ebenso wirkungsvolle Maßnahmen seien nicht ersichtlich. Allein

eine Lärmsanierung, wie sie zum Teil bei einigen Häusern schon durchgeführt worden sei, könne die erheblichen Auswirkungen des Lkw-Verkehrs nicht abmildern.

Als Umleitungsstrecke für den zu verdrängenden mautpflichtigen Verkehr stehe das Autobahnnetz zur Verfügung. Die Kapazität von A 7/A 5 sei hierfür ausreichend. Durch die gleichzeitige Sperrung von B 3 und B 254 sei auch gewährleistet, dass keine unerwünschte Verdrängung des Lkw-Verkehrs auf die B 254 erfolge.

Aufgrund dieser Erwägungen würden die B 3, B 254 und B 252 auf den genannten Abschnitten für den Lkw-Durchgangsverkehr ab 12 t gesperrt.

Mit am 11.09.2007 bei Gericht eingegangenem Schriftsatz hat die Klägerin Klage erhoben. Zu deren Begründung wird vorgetragen, der Klägerin entstünden infolge der bei ihren Transporten aufgrund der Sperrung von B 252 und B 3 erforderlich werdenden Umwege jährliche Mehrkosten in Höhe von 93.314,00 EUR. Mit den ganztägigen Fahrverboten für den Schwerlastverkehr seien im nordhessischen Verkehrsraum insgesamt 416 km Bundesstraßen dem Gemeingebrauch entzogen worden. Diese Verbote seien in ihrem Schwerpunkt nicht mehr verkehrsrechtlicher Natur, sondern es handele sich ihrem rechtlichen Inhalt nach um Teileinziehungen, da sie das für die Straßen bestehende Nutzungskonzept veränderten. Die Zuständigkeit für derartige Maßnahmen liege nicht bei den Straßenverkehrsbehörden, sondern bei dem Träger der Straßenbaulast. Der völlige Ausschluss des Schwerlastverkehrs sei bei Bundesfernstraßen mit deren Zweckbestimmung für den weiträumigen Verkehr unvereinbar.

Die ganztägige Sperrung der Teilstrecken auf der B 3 über eine Länge von 46 km und auf der B 252 über eine Länge von 90 km auf der Grundlage des § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO sei darüber hinaus rechtswidrig, weil die Annahme des Regierungspräsidiums über die Veränderung der Verkehrsverhältnisse auf unvollständigen Feststellungen beruhe. Es sei lediglich punktuell eine Zählung des Verkehrs vorgenommen worden. Daraus folge nicht, dass die Zahl der Lkw mit einem zulässigen Gesamtgewicht von mehr als 12 t im ersten Halbjahr 2005 im Vergleich zum ersten Halbjahr 2004 zugenommen habe. Die Schätzungen des Beklagten lägen für die B 3 bei einer Zunahme des Verkehrs von ca. 12,5 % und für die B 252 bei einer Zunahme von rd. 10 %. Eine Differenzierung zwischen Lkw mit einem zulässigen Gesamtgewicht von mehr als 12 t und Lkw mit einem zulässigen Gesamtgewicht von mehr als 3,5 t sei nicht erfolgt. Es sei auch versäumt worden, den Anteil des

Schwerlastverkehrs in Beziehung zu setzen zu der gesamten Verkehrsbelastung und der Zahl der sonstigen Fahrzeuge auf den gesperrten Strecken.

Ferner fehlten aussagekräftige Feststellungen des Regierungspräsidiums zu der Frage, ob die veränderten Verkehrsverhältnisse durch die Erhebung der Maut nach dem Autobahnmautgesetz für schwere Nutzfahrzeuge hervorgerufen worden seien. Eine Bundesstraße könne auch deshalb genutzt werden, weil sie eine kürzere Verbindung biete oder weil es autobahnähnlich ausgebaute Straßen des nachgeordneten Netzes parallel zur Autobahn gebe oder weil die Autobahn besonders staugefährdet sei.

Der Beklagte habe auch nicht aufgeklärt, in welchem Umfang welche Häuser mit wie vielen Anwohnern an den für den Lkw-Verkehr gesperrten Straßenabschnitten betroffen seien. Die Belastung der Wohnbevölkerung an viel befahrenen Bundesstraßen wie der B 252 und der B 3 habe weitere Ursachen, die von der Einführung der Maut völlig unabhängig seien. Zum einen nehme der Straßenverkehr stetig zu. So gehe eine Berechnung des Verkehrsaufkommens durch die "DTV-Prognose Verkehrszunahme 1995 - 2015" von einem Anstieg des Güterverkehrs auf Bundesstraßen von rd. 28 % innerhalb dieser 20 Jahre aus. Zum anderen sei die Wohnbevölkerung an der B 252 und der B 3 teilweise erheblichen Lärmbelastungen ausgesetzt, die neben der allgemeinen Verkehrszunahme insbesondere auch dem vernachlässigten Ausbau von Lärmschutzmaßnahmen vor Einführung der Autobahnmaut geschuldet seien.

Wegen der fehlenden Zunahme von Schwerverkehr über 12 t fehle es auch an erheblichen Auswirkungen für die Wohnbevölkerung entlang der B 252 und der B 3. Derartige Auswirkungen veränderter Verkehrsverhältnisse setzten bei entsprechender Anwendung der Verkehrslärmschutzverordnung - 16. BImSchV - zudem voraus, dass der Beurteilungspegel des von dem zu ändernden Verkehrsweg ausgehenden Verkehrslärms um mindestens 3 dB (A) oder auf mindestens 60 dB (A) in der Nacht erhöht werde.

Da bereits die Tatbestandsvoraussetzungen des § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO nicht gegeben seien, habe der Beklagte auch keine fehlerfreie Ermessensentscheidung mehr treffen können. Der Beklagte habe auch keine Ermessensleitlinien aufgestellt, was zur fehlenden Aufklärung der konkret vorgefundenen Verkehrssituation geführt habe. Die verkehrlichen Belange und Kriterien wie Verkehrszählung, Ausbauzustand, Bebauung, Verkehrscharakteristik und Gesamtverkehrsbelastung sowie Lage zu Autobahnen und die Frage der Möglichkeit der Rückverlagerung des Lkw-Verkehrs auf die Autobahn sowie das Vorliegen ge-

eigneter Umleitungsstrecken und die entsprechende Dokumentation zur Erzielung nachprüfbarer Entscheidungen für die entsprechenden Bundesstraßenabschnitte lägen bei dem Beklagten nicht vor. Darüber hinaus habe der Beklagte die im Verkehrsgewerbe vorherrschende Situation außer Betracht gelassen, wonach Streckenverbindungen zwischen langjährigen Geschäftskunden bestünden und die Schwerlastwagen die kürzeste Fahrstrecke nutzten, um Ressourcen wie Dieselkraftstoff und damit insgesamt Fahrtkosten einzusparen. Das Regierungspräsidium habe daher sein Ermessen auch fehlerhaft ausgeübt.

Die Klägerin beantragt,

das Fahrverbot für Kraftfahrzeuge im Durchgangsverkehr mit einem zulässigen Gesamtgewicht über 12 t einschließlich ihrer Anhänger und Zugmaschinen, ausgenommen Personenkraftwagen und Kraftomnibusse (Zeichen 253 StVO) auf der B 3 zwischen der Anschlussstelle Borken-Kerstenhausen (A 49) und Cölbe (Anschlussstelle B 62) sowie auf der B 252 zwischen Diemelstadt und Lahntal-Göttingen (Anschlussstelle B 62) aufzuheben.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Er trägt vor, Ermächtigungsgrundlage für die angeordneten Fahrverbote sei § 45 Abs. 9 Satz 3 i.V.m. § 41 Abs. 2 Nr. 6 Satz 3, 5 und 6 StVO. Das Regierungspräsidium Kassel sei für die Anordnung beider Fahrverbote zuständig gewesen, insbesondere seien diese nicht als Teileinziehung zu werten. Die Widmung der Bundesstraßen bleibe auch nach den angeordneten Fahrverboten unangetastet. Die Fahrverbote schlossen den Schwerlastverkehr nicht völlig aus, sondern bezögen sich nur auf den Durchgangsverkehr, dessen Definition sicherstelle, dass sich am grundsätzlichen Gemeingebrauch am Straßenraum nichts ändere. Im Übrigen sei eine gewisse Einschränkung des zusammenhängenden Verkehrsnetzes im Sinne des § 1 Abs. 1 FStrG notwendige Folge eines jeden auf § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO gestützten Fahrverbots und vom Gesetzgeber ganz offenkundig in Kauf genommen.

Die Fahrverbote seien auch materiell rechtmäßig, insbesondere sei eine mautbedingte Zunahme des Lkw-Schwerverkehrs gegeben. Hier sei für die B 3 die durchschnittliche tägliche Verkehrsbelastung (DTV) mit schwerem Nutzverkehr > 12 t für den Zeitraum vor Einführung der Maut am 01.01.2005 und für den Zeitraum danach gegenübergestellt worden. Diese Gegenüberstellung der durch das Hessische Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen ermittelten Werte ergebe etwa für die Zählstelle Kerstenhausen auf der B 3, dass nach Einführung der Maut (Messung 2005: 1.470) 132 mehr Lkw > 12 t an DTV auf der B 3 vorhanden gewesen seien als im Zeitraum vor der Maut (Messung 2000: 1.338). Diese Zahlen seien auch aussagekräftig, da sie nur die Lkw > 12 t beträfen. Zwar werde die Differenzierung zwischen dem Lkw-Verkehr > 3,5 t und dem > 12 t in den Verkehrsmengenkarten 2000 und 2005 nicht dargestellt, jedoch lägen solche entsprechend differenzierenden Zahlen dem Hessischen Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen vor. Hinzu komme in diesem Zusammenhang, dass die Belastung der hessischen Bundesstraßen mit Schwerlastverkehr im zu betrachtenden Zeitraum vor und nach Einführung der Maut (2000-2005) insgesamt nachweisbar rückläufig gewesen sei. So sei im Jahre 2000 noch eine DTV von 526 Lkw > 12 t auf hessischen Bundesstraßen zu verzeichnen gewesen, während die DTV im Jahre 2005 nur noch 482 Lkw > 12 t betragen habe. Die gegenläufige Tendenz im Landesdurchschnitt lasse auch die für die B 252 ermittelte Differenz noch schwerer wiegen. Hier habe etwa an der Zählstelle Twistetal im Jahre 2000 eine DTV mit Lkw > 12 t von 905 und im Jahre 2005 von 1.027 ermittelt werden können, was eine Zunahme der DTV mit Schwerlastverkehr um 122 Lkw belege. Ganz eindeutig habe somit Mautausweichverkehr vorgelegen, der zurück auf die Autobahnen habe verlagert werden müssen.

Die festgestellte mautbedingte Zunahme des Lkw-Schwerverkehrs habe auch erhebliche Auswirkungen auf die Lärm- und Abgassituation für die Wohnbevölkerung gehabt. Das Kriterium der Erheblichkeit sei dahingehend auszulegen, dass all die Verkehrszuwächse auf Bundesstraßen als erheblich im Sinne von § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO anzusehen seien, die merklich über die allgemeine oder regional bedingte Verkehrszunahme hinausgingen. Insoweit seien keine festen prozentualen Zuwachsraten entscheidend, sondern es sei eine Einzelfallbetrachtung maßgebend; entscheidend sei der spezifisch örtliche Zunahmewert. Entsprechende Verkehrszuwächse lägen auf der B 3 ebenso wie auf der B 252 vor; 132 bzw. 122 mehr schwere Lkw pro Tag könnten nicht auf eine allgemeine oder regional be-

dingte Verkehrszunahme zurückgeführt werden.

Die durch die Mehrbelastung hervorgerufenen Auswirkungen für die Umwelt und die Gesundheit der Anlieger habe der Beklagte zu Recht ebenfalls als erheblich eingeschätzt. Aber auch wenn man hinsichtlich der Erheblichkeit auf die Vorgaben der 16. BImSchV zurückgreife, sei diese Schwelle für die B 3 vorliegend erreicht. Aus der durchgeführten Verkehrsdatenerfassung habe abgelesen werden können, dass sich durch eine Sperrung so viele Lkw > 12 t verdrängen ließen, dass eine Lärminderung von 2,0 bis 2,7 dB (A) eintrete. Für die Sperrung der B 252 sei von einer etwas geringeren Lärmreduzierung ausgegangen worden. Wenngleich sich eine solche geringere Reduzierung bei isolierter Betrachtung nicht so stark auf das subjektive Empfinden auswirke, sei doch der grundsätzlichen Schutzintention des § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO zu entnehmen, dass der Mautausweichverkehr schon bestehende oder unzuträgliche Lärmverhältnisse nicht noch weiter grundsätzlich verschlechtern oder auch festschreiben dürfe. Rein vorsorglich werde deshalb darauf hingewiesen, dass auch § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO die angeordneten Sperrungen rechtfertige.

Schließlich habe mit der Annahme, die Sperrung von B 3 und B 252 könne zu einer starken Abmilderung der erheblichen Auswirkungen führen, auch die dritte Voraussetzung für eine Anwendung des § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO vorgelegen. Die Feststellungen des Hessischen Landesamtes für Straßen- und Verkehrswesen, die nachwiesen, dass durch die im September 2006 angeordnete Sperrung eine Verdrängung von 35 bis 40 % der schweren Lkw habe bewirkt werden können, bestätigten dies.

Der Beklagte habe das ihm zustehende Ermessen auch rechtsfehlerfrei ausgeübt. Bereits im ersten halben Jahr nach Einführung der Autobahnmaut für schwere Nutzfahrzeuge hätten die Anwohner der B 3 und der B 252 sich über die stark gestiegenen Belastungen beklagt. Bei der Entscheidung über die zu treffenden Maßnahmen seien als im Vergleich zu einem Fahrverbot milderes Mittel für die betroffenen Streckenabschnitte Lärmschutzmaßnahmen in Betracht gezogen worden. Allerdings habe festgestellt werden müssen, dass in den betroffenen Ortsdurchfahrten Lärmschutzmaßnahmen schon ausgeschöpft gewesen seien, zumal Lärmschutzwände in Ortsdurchfahrten nicht realisierbar seien. Von Geschwindigkeitsbegrenzungen habe man Abstand genommen, weil diese nicht geeignet seien, die für die Wohnbevölkerung erforderlich hohe Minderung der eigentlichen Fahrgeräusche zu bewirken. Schließlich habe auch die Überprüfung möglicher Alternativstrecken

ergeben, dass als einzig mögliche und zumutbare Umleitungsstrecke nur die Autobahnen in Betracht kämen, die auch geeignet seien, den zusätzlichen Verkehr aufzunehmen. Darüber hinaus habe der Beklagte die Schutzgüter der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs sowie der Gesundheit der Wohnbevölkerung in seinen Ermessenserwägungen zu Recht höher gewichtet als die rein wirtschaftlichen Interessen der betroffenen Fuhrunternehmen. Auch dabei handele es sich um gewichtige Interessen, die zu berücksichtigen gewesen seien, aber im Vergleich zu den schon bestehenden und noch drohenden Gefahren für die bereits genannten Schutzgüter hätten zurücktreten müssen. Bei dieser Entscheidung sei insbesondere ins Gewicht gefallen, dass tatsächlich nur der Durchgangsverkehr infolge des Fahrverbots ausgeschlossen werde, und diesem sei - im Grundsatz - im Falle der Fahrverbote auf B 3 und B 252 die Nutzung der Autobahn anstelle der Abkürzung über die Bundesstraßen zumutbar. Zu beachten sei ferner, dass die angeordnete Sperrung Einzelfallprüfungen nicht ausschließe, so dass der nachgewiesenen Existenzbedrohung einzelner Betriebe durch die Erteilung einer Einzelausnahmegenehmigung Rechnung getragen werden könne.

Mit Beschluss der Kammer vom 27.03.2008 ist der Rechtsstreit dem Berichterstatter als Einzelrichter zur Entscheidung übertragen worden.

Wegen der Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der vorgelegten Behördenakten (2 Ordner) verwiesen, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen sind.

Entscheidungsgründe:

Die zulässige Klage ist begründet.

Die Anfechtungsklage hat in der Sache Erfolg, weil die streitbefangenen Durchfahrverbote rechtswidrig sind und die Klägerin dadurch in ihren Rechten verletzt ist (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

Maßgebend für die rechtliche Beurteilung der vom Regierungspräsidium Kassel am 27.09.2006 getroffenen und durch Verkehrszeichen (Zeichen 253 mit Zusatzzeichen "Durchgangsverkehr" und "12 t" gemäß § 41 Abs. 2 Nr. 6 StVO) verlautbarten Anordnungen sind die Verhältnisse im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung.

Bei den Anordnungen handelt es sich um Verwaltungsakte in der Form der Allgemeinverfügung (§ 35 Satz 2 HVwVfG) mit Dauerwirkung, denn sie regeln eine konkrete örtliche Verkehrssituation dauerhaft in der Weise, dass für Nutzfahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht von mehr als 12 t der Durchgangsverkehr untersagt ist. Der maßgebliche Zeitpunkt der Beurteilung der Rechtmäßigkeit eines angefochtenen Verwaltungsakts richtet sich nach dem jeweiligen materiellen Recht. Im Zweifel gilt die Regel, dass bei Verwaltungsakten ohne Dauerwirkung die Sachlage im Zeitpunkt der letzten Verwaltungsentscheidung maßgebend ist, bei Verwaltungsakten mit Dauerwirkung hingegen - je nach dem zeitlichen Umfang des Aufhebungsbegehrens - auch spätere Veränderungen der Sachlage bis zum Schluss der mündlichen Verhandlung des Tatsachengerichts zu berücksichtigen sind (BVerwG, Urteil vom 27.01.1993 - 11 C 35.92 -, BVerwGE 92, 32, 35 f., m.w.N.). Letzteres gilt auch für verkehrsregelnde Dauerverwaltungsakte wie die hier streitigen, denn dem Straßenverkehrsrecht lässt sich eine von der genannten Regel abweichende Aussage nicht entnehmen.

Nach § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO dürfen - abgesehen von der Anordnung von Tempo 30-Zonen oder Zonen-Geschwindigkeitsbeschränkungen - insbesondere 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 in § 45 StVO genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt. Abweichend hiervon dürfen zum Zwecke des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO (Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs) oder des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO (Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen) Beschränkungen oder Verbote des fließenden Verkehrs auch angeordnet werden, soweit dadurch erhebliche Auswirkungen veränderter Verkehrsverhältnisse, die durch die Erhebung der Maut nach dem Autobahnmautgesetz für schwere Nutzfahrzeuge hervorgerufen worden sind, beseitigt oder abgemildert werden können. Diese durch die Fünfzehnte Verordnung zur Änderung der Straßenverkehrs-Ordnung (vom 22.12.2005, BGBl. I S. 3714) eingefügte Vorschrift des § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO hat nach der amtlichen

Begründung zum Ziel, den überörtlichen Durchgangsverkehr mit schweren Nutzfahrzeugen von mehr als 12 t zulässiger Gesamtmasse aus Gründen der Ordnung des Verkehrs, insbesondere auch zum Schutz der Wohnbevölkerung an Ortsdurchfahrten, und zur Verbesserung des Verkehrsablaufs und des Verkehrsverhaltens im nachgeordneten Straßennetz zumindest an herausragenden Stellen nicht ausweichen zu lassen, sondern - wenn nötig - wieder auf die Autobahn zu leiten. Der Verordnungsgeber sah es wegen der nach Einführung der Autobahnmaut zum 01.01.2005 zu verzeichnenden Zunahme des Schwerlastverkehrs auf Bundes-, Landes- und Kreisstraßen als geboten an, die Eingriffsschwelle für Verkehrsbeschränkungen speziell für Mautausweichverkehre abzusenken, da das nach dem geltenden Recht zur Verfügung stehende verkehrsrechtliche Instrumentarium zu deren wirksamer Eindämmung in einigen Fällen nicht ausreichte (vgl. Bundesrats-Drucksache 824/05 S. 4 f., 7 f.). Da deshalb durch § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO den Straßenverkehrsbehörden gerade die Möglichkeit eröffnet ist, auch einen nach der wegerechtlichen Widmung gemäß § 1 Abs. 1, 2, § 2 Abs. 1 FStrG zulässigen Verkehr von der Benutzung einer Bundesstraße auszuschließen, ist hier die Lösung des Konflikts zwischen Straßenrecht und Verkehrsrecht vom Gesetz- und Verordnungsgeber selbst zugunsten des Verkehrsrechts vorgegeben. Hierbei kommt hinzu, dass ein Teil des Verkehrs von dem Verbot nicht erfasst wird, sondern gemäß § 41 Abs. 2 Nr. 6 Satz 6 StVO nicht als Durchgangsverkehr anzusehen ist, weil es sich z.B. um Lieferverkehre oder regionalen Wirtschaftsverkehr handelt. Entgegen der seitens der Klägerin vertretenen Auffassung erweisen sich daher die angegriffenen Durchfahrverbote nicht schon deshalb als rechtswidrig, weil sie nicht mehr verkehrsrechtlicher Natur wären, sondern als wegerechtliche Teileinziehung der Zuständigkeit des Straßenbaulastträgers unterlägen.

Eine insgesamt andere Beurteilung rechtfertigt sich hier auch nicht aus dem Umstand, dass die vom Regierungspräsidium Kassel angeordneten Durchfahrverbote im nordhessischen Verkehrsraum insgesamt 416 km Bundesstraße erfassen. Da das Bundesstraßennetz in Hessen sich über rd. 3.500 km erstreckt und den weiteren Angaben der Vertreter der Straßenverkehrsämter in der mündlichen Verhandlung zufolge davon rd. 450 km Bundesstraße von Durchfahrverboten betroffen sind, ist nach Ansicht des erkennenden Gerichts noch nicht ein (Miss-)Verhältnis erreicht, das schon für sich betrachtet die Rechtswidrigkeit eines Verkehrsverbots zur Folge haben müsste.

Diese Auslegung der rechtlichen Vorgaben erscheint auch sach- und interessengerecht, da den Straßenverkehrsbehörden nach der Begründung des Ordnungsgebers aufgegeben ist, vor Anordnung eines Durchfahrverbots stets eine Einzelfallprüfung durchzuführen und insbesondere im Rahmen der Ermessensentscheidung die schutzwürdigen Interessen der Wohnbevölkerung mit den verkehrlichen Erfordernissen im Einzelfall gegeneinander abzuwägen sowie die wirtschaftlichen Belange abzuklären (Bundesrats-Drucksache 824/05 S. 5, 8).

Die rechtssatzmäßigen Voraussetzungen des § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO liegen für die von der Klägerin angegriffenen Durchfahrverbote nicht vor.

Veränderte Verkehrsverhältnisse, die durch die Erhebung der Maut nach dem Autobahnumautgesetz für schwere Nutzfahrzeuge hervorgerufen wurden, sind auf der Grundlage der vom Regierungspräsidium für die B 252 und die B 3 getroffenen Feststellungen nicht gegeben.

Die in dem Begründungsvermerk vom 26.09.2006, S. 4, für die B 252 genannten Zahlen sind für das erkennende Gericht bereits nicht nachvollziehbar, weil sie sich in den vorgelegten Verwaltungsvorgängen nirgendwo wiederfinden. Der in dem Vermerk für die B 3 angeführte Vergleich (S. 2) stellt nicht die Daten für den Schwerlastverkehr (> 12 t) gegenüber, sondern führt als Vergleichsgröße für die Verkehrsbelastung vor Einführung der Maut lediglich die Zahl der Lkw > 3,5 t an. Zieht man deshalb mit dem Regierungspräsidium die in der Klageerwiderung genannten Daten heran, lässt sich nach Ansicht des erkennenden Gerichts auch hierauf die Annahme mautbedingter veränderter Verkehrsverhältnisse nicht stützen. Zwar ist aus den Daten eine Zunahme der durchschnittlichen täglichen Verkehrsbelastung (DTV) an Lastzügen für die Zählstelle Kerstenhausen (B 3) von 132 Fahrzeugen und für die Zählstelle Twistetal (B 252) von 122 Fahrzeugen abzulesen. Da dem jedoch ein Vergleich der Zahlen aus den Jahren 2000 und 2005 zugrunde liegt, während die Erhebung der Maut am 01.01.2005 begonnen hat (§ 12 Abs. 1 ABMG), bedarf es einer weitergehenden Begründung, um darauf die Feststellung mautbedingter veränderter Verkehrsverhältnisse stützen zu können. Denn aus dem vom HLSV Verkehrsmanagement dem Regierungspräsidium am 26.11.2007 per Telefax übermittelten Zahlenmaterial (Bl. 148 f. des

Verwaltungsvorgangs zur B 3, B 252, B 254 = VV I) ergibt sich ferner, dass auch schon im Zeitraum von 1995 bis 2000 eine Zunahme der DTV von 275 Lastzügen bei der Zählstelle Kerstenhausen und von 205 Lastzügen bei der Zählstelle Twistetal zu verzeichnen war, ohne dass man - logischerweise - auf den Gedanken kommen kann, diese Zunahme sei mautbedingt. Den in der Klageerwiderung angeführten Verweis auf die in den Jahren 2000 bis 2005 insgesamt rückläufige Belastung der hessischen Bundesstraßen mit Schwerlastverkehr hält das Gericht in diesem Zusammenhang nicht für ausreichend. Denn da hierbei die durchschnittliche tägliche Verkehrsbelastung auf den Bundesstraßen in Hessen in Blick genommen wird, besteht gerade die Möglichkeit, dass die hier betroffenen Abschnitte der B 3 und der B 252 schon vor Erhebung der Maut davon abweichende überdurchschnittliche Belastungen zu verzeichnen hatten. Hiermit in Einklang stünde auch die in der Ergebnisniederschrift zu dem am 23.08.2005 durchgeführten Ortstermin getroffene Feststellung, die B 3 verbinde nun einmal als Hauptader den Raum Marburg mit dem Raum Kassel und es sei nicht zu belegen, dass der Zuwachs des Lkw-Verkehrs auf Mautausweichverkehre zurückzuführen sei (vgl. Bl. 1 VV I). Für die B 252 führte das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung in seinem Antwortschreiben vom 08.11.2005 an den Kreisausschuss des Landkreises Waldeck-Frankenberg aus, ein Vergleich der vorliegenden Verkehrszahlen aus den ersten neun Monaten des Jahres 2005 mit den Ergebnissen der letzten Bundesverkehrszählung aus dem Jahr 2000 lasse keine relevante Verlagerung von mautpflichtigem Schwerverkehr hin zur B 252 erkennen (vgl. Bl. 78 f. VV I).

Darüber hinaus müssten die mautbedingten veränderten Verkehrsverhältnisse aber auch erhebliche Auswirkungen gehabt haben; diese tatbestandliche Voraussetzung des § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO wäre auf der Grundlage der vom Regierungspräsidium getroffenen Feststellungen jedoch ebenfalls nicht erfüllt.

Soweit in der Klageerwiderung hierbei die Verkehrszuwächse von 122 Lastzügen auf der B 252 und von 132 Lastzügen auf der B 3 angeführt werden, werden damit veränderte Verkehrsverhältnisse und erhebliche Auswirkungen lediglich gleichgesetzt, nicht jedoch erhebliche Auswirkungen beschrieben, die durch die veränderten Verkehrsverhältnisse entstanden sind, die ihrerseits durch die Erhebung der Maut hervorgerufen wurden.

Soweit in der Klageerwiderung auf den Begründungsvermerk vom 26.09.2006 Bezug genommen wird - der zudem veränderte Verkehrsverhältnisse auch noch aus anderen Zahlen

herleitet -, wird dort (S. 4) ausgeführt, Lärmberechnungen an allen drei Bundesstraßen hätten ergeben, dass bei mehreren Wohnhäusern die Grenzwerte überschritten würden. Für die B 252 ist dies für das erkennende Gericht bereits nicht nachvollziehbar, da die vorgelegten Verwaltungsvorgänge Lärmberechnungen für diese Bundesstraße nicht enthalten. Im Übrigen dürfte davon auszugehen sein, dass diese Berechnungen ebenso wie die Lärmberechnungen für die B 3 (Bl. 24 ff. VV I) lediglich den Ist-Zustand beschreiben und ansonsten mögliche Lärminderungen im Falle eines Durchfahrverbots ausweisen, nicht jedoch erkennen lassen, welche Auswirkungen in Bezug auf den Lärm durch mautbedingte veränderte Verkehrsverhältnisse entstanden sein sollen. Das Regierungspräsidium hat auch keine entsprechende Schätzung vorgenommen.

Soweit es um den Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm geht, können nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 13.03.2008 - 3 C 18.07 - zwar Orientierungspunkte für eine nähere Bestimmung, wann eine Lärmzunahme "erheblich" ist, der Verkehrslärmschutzverordnung - 16. BImSchV - (vom 12.06.1990, BGBl. I S. 1036) entnommen werden. Nach § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 16. BImSchV liegt eine "wesentliche" Lärmzunahme vor, wenn der Beurteilungspegel des Verkehrslärms um mindestens 3 dB (A) oder - erstmals - auf mindestens 70 dB (A) am Tage oder mindestens 60 dB (A) in der Nacht erhöht wird. Dasselbe gilt nach § 1 Abs. 2 Satz 2 16. BImSchV, wenn der Beurteilungspegel von mindestens 70 dB (A) am Tage oder 60 dB (A) in der Nacht weiter erhöht wird; das gilt nicht in Gewerbegebieten. Dem liegt eine Wertung des Ordnungsgebers zugrunde, die sich auf § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO übertragen lässt. Das gilt für ihre beiden Elemente gleichermaßen. Das 3-dB-(A)-Kriterium beruht auf der Einschätzung, dass geringere Veränderungen der Geräuschsituation nach allgemeinen Erkenntnissen der Akustik vom menschlichen Ohr noch nicht oder kaum wahrgenommen werden können. Dies beansprucht auch für den Sachzusammenhang des Straßenverkehrsrechts Beachtung. Nichts anderes gilt für die Wertung, dass auch eine geringere Lärmzunahme erheblich ist, wenn dadurch ein Beurteilungspegel von 70 dB (A) am Tage oder 60 dB (A) in der Nacht erstmals erreicht oder weiter erhöht wird. Dann nämlich droht eine ohnehin bereits unzumutbare Situation noch verschlechtert oder jedenfalls verfestigt zu werden. Ließe man auch hier erst einen Zuwachs um 3 dB (A) genügen, so liefe § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO gerade bei einer derart hohen Vorbelastung vielfach leer. Eine Erhöhung des Mittelungspegels um 3 dB (A) setzt

nämlich etwa eine Verdoppelung der Verkehrsstärke voraus. Für die Feststellung, ob eine mautfluchtbedingte Verkehrslärmzunahme hiernach erheblich ist, bedarf es nicht der sonst im Immissionsschutzrecht üblichen Lärmmessungen. Vielmehr darf sich die Behörde mit fundierten Schätzungen begnügen (zu allem: BVerwG, Urteil v. 13.03.2008 - 3 C 18.07 -).

Da hier indes schon keine Schätzung hinsichtlich einer mautbedingten Zunahme von Verkehrslärm vorgenommen, ein Anstieg des Lärmpegels mithin nicht festgestellt worden ist, kann das Vorliegen erheblicher Auswirkungen unter Lärmgesichtspunkten erst recht nicht konstatiert werden.

Eine andere Beurteilung ist auch nicht deshalb gerechtfertigt, weil das Regierungspräsidium in diesem Zusammenhang darauf verweist, dass sich nach der Verkehrsdatenerfassung durch eine Sperrung der B 3 so viele Lkw > 12 t verdrängen ließen, dass es zu einer Lärminderung von 2,0 bis 2,7 dB (A) komme, und auch durch eine Sperrung der B 252 eine Entlastung um ca. 1,2 dB (A) erreicht werden könne. Hierdurch können die erforderlichen Berechnungen bzw. Schätzungen nicht ersetzt werden, da jeweils an unterschiedliche Sachverhalte angeknüpft wird. Während die vorgenannten Daten zur Grundlage haben, dass der gesamte durchfahrende Schwerlastverkehr von der Straßenbenutzung ausgeschlossen wird, müssten die erheblichen Auswirkungen im Sinne des § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO "nur" durch die mautbedingten veränderten Verkehrsverhältnisse entstanden sein. Der mit dem Durchfahrverbot erfolgende Ausschluss des Schwerlastverkehrs ist also umfassender, denn die Straßenverkehrsbehörde ist nicht darauf beschränkt, lediglich den mautfluchtbedingten Mehrverkehr herauszufiltern.

Soweit das Regierungspräsidium im Rahmen der Feststellung erheblicher Auswirkungen ungünstige Folgen für Verkehrssicherheit, Verkehrsablauf und Verkehrsverhalten auf den betroffenen Straßen und dem nachgeordneten Verkehrsnetz sieht, sind diese Ausführungen zu oberflächlich und unsubstantiiert, als dass darauf ein Verkehrsverbot gestützt werden könnte.

Schließlich erweisen sich die streitbefangenen Durchfahrverbote auch deshalb als rechtswidrig, weil ihnen keine hinreichende Einzelfallprüfung zugrunde liegt, bei der die Straßenverkehrsbehörde im Rahmen ihrer Ermessensentscheidung die schutzwürdigen Interessen

der Wohnbevölkerung mit den verkehrlichen Erfordernissen abzuwägen und auch die wirtschaftlichen Belange einzubeziehen hat. Diese Einzelfallprüfung soll sicherstellen, dass der freie Waren- und Dienstleistungsverkehr nicht übermäßig eingeschränkt wird (vgl. Bundesrats-Drucksache 824/05 S. 5). Eine rechtmäßige Ermessensausübung setzt deshalb auch die Beachtung der Grundsätze der Eignung, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit straßenverkehrsrechtlicher Anordnungen voraus. Diesen Anforderungen werden die angefochtenen Entscheidungen nicht gerecht.

In den im Vermerk des Regierungspräsidiums vom 26.09.2006 niedergelegten Erwägungen für die Anordnung der Durchfahrverbote finden wirtschaftliche Belange keinerlei Erwähnung. Dass diese Belange, insbesondere die Interessenslagen von weiter entfernt liegenden bzw. überregional agierenden Speditionen wie die der Klägerin, ermittelt, gewichtet und um Ausgleich bemüht bei der Abwägungsentscheidung berücksichtigt worden sind, ist auch im Übrigen nicht erkennbar. Allein der in dem Vermerk enthaltene Hinweis auf eine am 23.08.2006 erfolgte Anhörung - über deren Inhalt dem Verwaltungsvorgang weiter nichts zu entnehmen ist - ist insofern nicht ausreichend.

Der Berücksichtigung der genannten Belange kommt an dieser Stelle gerade deshalb besondere Bedeutung zu, weil entsprechend der oben (S. 11 f.) zur Klärung des Verhältnisses von Straßenrecht und Verkehrsrecht vorgenommenen Auslegung der rechtlichen Vorgaben der Forderung des Ordnungsgebers nach einer Einzelfallprüfung unter Abwägung der jeweils betroffenen Belange Rechnung zu tragen ist.

Der aus der mangelnden Berücksichtigung relevanter Belange resultierenden Rechtswidrigkeit der Durchfahrverbote stehen auch die Ausführungen des Regierungspräsidiums in der Klageerwiderung nicht entgegen. Dort wird keine erneute bzw. um erforderliche Erwägungen ergänzte Abwägung vorgenommen, sondern - den in der Vergangenheitsform gehaltenen Ausführungen entsprechend - die getroffene Entscheidung damit gerechtfertigt, dass es sich auch bei den betriebswirtschaftlichen Interessen der betroffenen Fuhrunternehmen um gewichtige Interessen handele, die zu berücksichtigen gewesen seien, aber zurücktreten hätten müssen. Zurücktreten konnten sie indes nur, wenn sie in einen nachvollziehbaren Abwägungsvorgang eingestellt worden wären, was - wie dargelegt - nicht der Fall ist.

Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich zugleich, dass die Durchfahrverbote auch nicht auf § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3, Abs. 9 Satz 2 StVO gestützt werden können.

Da der Beklagte unterliegt, hat er nach § 154 Abs. 1 VwGO die Kosten des Verfahrens zu tragen.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit des Urteils beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 Satz 1 ZPO.

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung zu, wenn sie vom Hessischen Verwaltungsgerichtshof zugelassen wird. Die Berufung ist nur zuzulassen, wenn

1. ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils bestehen,
2. die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist,
3. die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat,
4. das Urteil von einer Entscheidung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes, des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts abweicht und auf dieser Abweichung beruht oder
5. ein der Beurteilung des Berufungsgerichts unterliegender Verfahrensmangel geltend gemacht wird und vorliegt, auf dem die Entscheidung beruhen kann.

Die Zulassung der Berufung ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils zu beantragen. Der Antrag ist bei dem

Verwaltungsgericht Kassel
Tischbeinstraße 32
34121 Kassel

zu stellen. Er muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des Urteils sind die Gründe, aus denen die Berufung zuzulassen ist, darzulegen. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem

Hessischen Verwaltungsgerichtshof
Brüder-Grimm-Platz 1 - 3
34117 Kassel

einzureichen.

Vor dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof muss sich jeder Beteiligte, soweit er einen Antrag stellt, durch einen Rechtsanwalt oder Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule im Sinne des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt als Bevollmächtigten vertreten lassen. Das gilt auch für den Antrag auf Zulassung der Berufung.

Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst vertreten lassen, Gebietskörperschaften auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt der zuständigen Aufsichtsbehörde oder des jeweiligen kommunalen Spitzenverbandes des Landes, dem sie als Mitglied zugehören.

BESCHLUSS

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 20.000,00 EUR festgesetzt.

Gründe:

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 52 Abs. 1 GKG und berücksichtigt das von den Beteiligten in der mündlichen Verhandlung erklärte Einvernehmen.

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen die Streitwertfestsetzung steht den Beteiligten die Beschwerde zu, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,00 EUR übersteigt oder wenn das Gericht sie zugelassen hat.

Die Beschwerde ist bei dem

Verwaltungsgericht Kassel
Tischbeinstraße 32
34121 Kassel

einzulegen.

Sie ist nur innerhalb von **s e c h s M o n a t e n**, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, zulässig.

Soweit der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt wird, kann die Beschwerde noch innerhalb **e i n e s M o n a t s** nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Streitwertfestsetzungsbeschlusses eingelegt werden.

