



---

**Sachstand**

---

**Beschränkung der Straßennutzung für Lkw auf Bundesstraßen**

**Beschränkung der Straßennutzung für Lkw auf Bundesstraßen**

Aktenzeichen: WD 7 - 3000 - 062/17  
Abschluss der Arbeit: 9. Mai 2017  
Fachbereich: WD 7: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Umweltschutz,  
Bau und Stadtentwicklung

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Nutzungsbeschränkung einer Bundesstraße für Lkw gemäß § 45 Abs. 1 S.1 StVO</b>	<b>4</b>
2.1.	Tatbestandsvoraussetzungen	4
2.2.	Ermessen der Straßenverkehrsbehörde	5
<b>3.</b>	<b>Sonstige Rechtsgrundlagen zur Beschränkung des Lkw- Verkehrs</b>	<b>7</b>
<b>4.</b>	<b>Durchsetzung von Beschränkungen</b>	<b>7</b>

## 1. Einleitung

Gegenstand des vorliegenden Sachstands ist Frage, welche straßenverkehrsrechtlichen Möglichkeiten bestehen, um Fahrverbote für Lastkraftwagen (Lkw) auf Bundesstraßen zu erreichen, und welche Voraussetzungen für die Anordnung derartiger Fahrverbote erfüllt sein müssen.

## 2. Nutzungsbeschränkung einer Bundesstraße für Lkw gemäß § 45 Abs. 1 S.1 StVO

### 2.1. Tatbestandsvoraussetzungen

Gemäß § 45 Abs. 1 S.1 Straßenverkehrsordnung (StVO)<sup>1</sup> können die Straßenverkehrsbehörden die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs beschränken oder verbieten und den Verkehr umleiten. Das gleiche Recht haben sie zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen (§ 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO).

Die Anordnungen der Straßenverkehrsbehörde müssen sich dabei zunächst auf begrenzte, konkrete örtliche Verkehrssituationen beziehen, da der Zweck der Anordnung in der Abwehr besonderer, situationsbezogener und im Verhältnis zu anderen Streckenabschnitten *erhöhter* Gefahren<sup>2</sup> liegt.<sup>3</sup>

Als Gründe für eine Beschränkung, Umleitung oder Verbot des Verkehrs kommen zunächst die Sicherheit oder Ordnung des Straßenverkehrs in Betracht (§ 45 Abs. 1 S. 1 StVO). Die Verkehrsordnung umfasst dabei sowohl die Flüssigkeit und Leichtigkeit des fließenden Verkehrs als auch den ruhenden Verkehr.<sup>4</sup> Ein Tätigwerden aus Gründen der Verkehrssicherheit erfordert eine Gefahrenlage, die bei durchschnittlichen Verkehrsverhältnissen die Unfallsituation negativ beeinflussen kann.<sup>5</sup> Hierfür reicht eine *abstrakte* Gefährlichkeit von Verkehrssituationen zu bestimmten Zeiten aus – eine *konkrete* Gefahr ist somit gerade nicht erforderlich.<sup>6</sup> Zu beachten ist allerdings auch der § 45 Abs. 9 StVO, dessen S. 3 bestimmt, dass insbesondere Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs nur angeordnet werden dürfen, wenn auf Grund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das *allgemeine* Risiko einer Beeinträchtigung der in den vorstehenden Absätzen genannten Rechtsgüter *erheblich übersteigt*.<sup>7</sup> Da ausdrücklich nur die Sicherheit und Ordnung des Verkehrs Schutzzwecke nach § 45 Abs. 1 S. 1

---

1 Straßenverkehrs-Ordnung vom 6. März 2013 (BGBl. I S. 367), zuletzt geändert durch Artikel 2 der Verordnung vom 16. Dezember 2016 (BGBl. I S. 2938).

2 Vgl. § 45 Abs. 9 S. 3 StVO.

3 König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 44. Auflage 2017, StVO § 45 Rn. 27.

4 Schurig, StVO, 15. Auflage 2015, S. 684.

5 Schurig, StVO, 15. Auflage 2015, S. 683.

6 Schurig, StVO, 15. Auflage 2015, S. 683.

7 Schurig, StVO, 15. Auflage 2015, S. 684.

StVO sind, können im Übrigen verkehrsbeschränkende Maßnahmen etwa zum Schutz der Bau- substanz von angrenzenden Gebäuden danach nicht ergriffen werden – allerdings könnten diese unter § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 StVO (Verhütung außerordentlicher Schäden an der Straße) fallen.<sup>8</sup>

Daneben kann die Straßenverkehrsbehörde Maßnahmen auch zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen ergreifen (§ 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO). Erfasst sind dabei nicht nur Wohn- straßen, sondern alle Verkehrsflächen, so etwa auch angrenzende Zubringer- und Entlastungsstra- ßen.<sup>9</sup> Eingeschränkt wird der sehr weit gefasste Zweck des Schutzes vor Lärm und Abgasen wie- derum durch den § 45 Abs. 9 S. 3 StVO – das heißt, auch hier muss die vom Lärm oder Abgasen ausgehende Gefahr das allgemeine Risiko erheblich übersteigen.<sup>10</sup> Dies ist erst dann der Fall, wenn die jeweilige Belästigung für die Wohnbevölkerung unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse *unzumutbar* ist.<sup>11</sup> (Lediglich) ein Indiz für eine Unzumutbarkeit von Lärm bietet das Überschreiten der in den Lärmschutz-Richtlinien für Straßen<sup>12</sup> festgesetzten Richtwerte.<sup>13</sup>

## 2.2. Ermessen der Straßenverkehrsbehörde

Ob und wie die zuständige Straßenverkehrsbehörde tätig wird, liegt grundsätzlich in ihrem Er- messen, das sie jedoch pflichtgemäß ausüben muss.<sup>14</sup> Die Ausübung ihres Ermessens erfolgt rechtlich als *Abwägungsentscheidung*.<sup>15</sup> Insbesondere hat sie dabei den Grundsatz der Verhält- nismäßigkeit zu beachten, wonach die Maßnahme möglich und geeignet sein muss, dem jeweili- gen Zweck (hier die Sicherheit und Ordnung des Straßenverkehrs bzw. Schutz der Wohnbevölke- rung vor Abgasen und Lärm) zu dienen, die Maßnahme bei gleicher Wirksamkeit den geringsten Eingriff darstellt und auch im engeren Sinne verhältnismäßig ist.<sup>16</sup>

Ein Fahrverbot für Lkw müsste also zunächst geeignet sein, die Lärm- oder Abgasbelastung für Anwohner erträglich zu gestalten. Das bedeutet, dass gerade durch den Wegfall der Lkw eine für die Anwohner wahrnehmbare Verringerung des Lärms und der Abgase eintreten muss.<sup>17</sup>

---

8 König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 44. Auflage 2017, StVO § 45 Rn. 28.

9 König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 44. Auflage 2017, StVO § 45 Rn. 29.

10 König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 44. Auflage 2017, StVO § 45 Rn. 29.

11 OVG Münster, Urteil vom 02.12.1997, Az. 25 A 4997/96, Rn. 22; Speziell zu Fahrverboten von Lkw auf Bundes- straßen: Steiner, DAR 94, 341 (343).

12 Richtlinien für den Lärmschutz an Straßen, VkBBl. 1990 S. 258; VkBBl. 1992 S. 208.

13 König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 44. Auflage 2017, StVO § 45 Rn. 29

14 Schurig, StVO, 15. Auflage 2015, S. 676.

15 Steiner, DAR 94, 341 (344).

16 Schurig, StVO, 15. Auflage 2015, S. 677.

17 Steiner, DAR 94, 341 (344).

Das Fahrverbot müsste bei gleicher Wirksamkeit auch das mildeste Mittel darstellen. Daran könnte es etwa fehlen, wenn durch eine Geschwindigkeitsbeschränkung eine ebenso wirksame Entlastung eintreten würde.<sup>18</sup> Soll ein Fahrverbot auf unbestimmte Zeit angeordnet werden, ist auch zu prüfen, ob nicht bautechnische Maßnahmen wie lärmmindernde Fahrbahnoberflächen oder Schallschutzeinrichtungen ein weniger beeinträchtigendes gleichwirksames Mittel darstellen.<sup>19</sup> Derartige straßenbauliche und planerische Maßnahmen haben grundsätzlich Vorrang vor verkehrsbehördlichen Eingriffen.<sup>20</sup>

Zuletzt muss die Maßnahme auch im engeren Sinne verhältnismäßig sein, was mittels einer Interessenabwägung von der Behörde zu prüfen ist. Bei Maßnahmen gegen Lärm und Abgase muss die Behörde etwa das Interesse des Gesundheitsschutzes der Anwohner gegen die Bedürfnisse des Kraftverkehrs nach Mobilität und dem öffentlichen Interesse an der Versorgung der Bevölkerung abwägen.<sup>21</sup> Bei der Gewichtung der Interessen spielt auch die Verkehrsfunktion der betreffenden Straße eine wesentliche Rolle. So dient etwa eine Bundesstraße gerade der möglichst ungehinderten, zügigen Abwicklung des Fernverkehrs und soll die Freizügigkeit des Verkehrs sichern.<sup>22</sup> Soll diese widmungsgemäße Nutzung daher durch ein Fahrverbot für Lkw beschränkt werden, müssen die Gründe hierfür ein besonderes Gewicht aufweisen,<sup>23</sup> sodass etwa Lärm- und Abgasimmissionen bereits eine relevante Gesundheitsgefährdung der Wohnbevölkerung darstellen müssten.<sup>24</sup> Daneben sind gerade bei einer Umleitung des Verkehrs auch die Auswirkungen auf andere Straßen zu berücksichtigen, die den unterbundenen Verkehr aufnehmen müssen und dadurch stärker als zuvor belastet werden.<sup>25</sup> Eine Maßnahme ist daher jedenfalls dann ermessensfehlerhaft, wenn dadurch die Wohnbevölkerung einer anderen Straße bis zur Erträglichkeitsgrenze belastet wird.<sup>26</sup>

---

18 König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 44. Auflage 2017, StVO § 45 Rn. 29; Steiner, DAR 94, 341 (345).

19 Steiner, DAR 94, 341 (345).

20 Schurig, StVO, 15. Auflage 2015, S. 690.

21 Schurig, StVO, 15. Auflage 2015, S. 692.

22 Steiner, DAR 94, 341 (346).

23 König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 44. Auflage 2017, StVO § 45 Rn. 28b; Steiner, DAR 94, 341 (342f., 347).

24 König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 44. Auflage 2017, StVO § 45 Rn. 29.

25 BVerwG, NJW 00, 2121; OVG Münster, Urteil vom 02.12.1997, Az. 25 A 4997/96, Rn. 22; König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 44. Auflage 2017, StVO § 45 Rn. 28a.

26 Steiner, DAR 94, 341 (345f.).

### 3. Sonstige Rechtsgrundlagen zur Beschränkung des Lkw-Verkehrs

Als weitere Rechtsgrundlage für die Anordnung eines Fahrverbots für Lkw kommt der § 40 Abs. 2 S. 1 Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG)<sup>27</sup> in Betracht.<sup>28</sup> Dieser bestimmt, dass die zuständige Straßenverkehrsbehörde den Kraftfahrzeugverkehr nach Maßgabe der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften auf bestimmten Straßen oder in bestimmten Gebieten verbieten oder beschränken kann, wenn der Kraftfahrzeugverkehr zur Überschreitung von in Rechtsverordnungen nach § 48a Abs. 1a BImSchG festgelegten Immissionswerten beiträgt. Dabei muss die für den Immissionsschutz zuständige Behörde dies im Hinblick auf die örtlichen Verhältnisse für geboten halten, um schädliche Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen zu vermindern oder deren Entstehen zu vermeiden.

Bezüglich der Gefahrenabwehr als Zielrichtung dieser Vorschrift entspricht das Ermessen der Behörde, straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zu ergreifen, jedoch dem nach § 40 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO. In beiden Fällen sind der Schutz der Anwohner vor übermäßiger Lärm- und Abgasbelastung durch Kraftfahrzeugverkehr mit den Verkehrsbedürfnissen und dem Schutz der Anwohner etwaiger Umgehungsstraßen abzuwägen.<sup>29</sup>

### 4. Durchsetzung von Beschränkungen

Die Maßnahmen nach § 45 StVO dienen grundsätzlich dem Schutz der Allgemeinheit und schützen Einzelne nur dann, soweit deren geschützte Individualinteressen in unzumutbarer Weise betroffen sind.<sup>30</sup> Die Anordnung von Fahrverboten für Lkw kann dann gegebenenfalls mittels einer allgemeinen Leistungsklage gegen die zuständige Straßenverkehrsbehörde durchgesetzt werden.<sup>31</sup> Jedoch besteht grundsätzlich kein Rechtsanspruch auf das Ergreifen bestimmter Maßnahmen nach § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO oder § 40 Abs. 2 S. 1 BImSchG, sondern nur ein Anspruch auf eine fehlerfreie Ermessenentscheidung der Behörde.<sup>32</sup>

\* \* \*

---

27 Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274), zuletzt geändert durch Artikel 55 des Gesetzes vom 29. März 2017 (BGBl. I S. 626).

28 OVG Münster, Urteil vom 02.12.1997, Az. 25 A 4997/96, Rn. 60, 114.

29 OVG Münster, Urteil vom 02.12.1997, Az. 25 A 4997/96, Rn. 105.

30 König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 44. Auflage 2017, StVO § 45 Rn. 28a.

31 BVerwG, Urteil vom 27.09.2007, 7 C 36/07, Rn. 10.

32 Schurig, StVO, 15. Auflage 2015, S. 689.