

## **Antrag**

**Die Stadtverwaltung wird beauftragt, die notwendigen Schritte einzuleiten für eine verkehrsrechtliche Anordnung, um auf der Bundesstraße 12 zwischen der Auffahrt „Westendstraße“ bzw. Abfahrt „Äußere Spitalhofstraße“ bzw. Ortstafel „Stadt Passau“ (Zeichen 310/311) und dem Autobahnkreuz „Passau-Mitte“ die Höchstgeschwindigkeit von derzeit 80 km/h durchgängig auf 60 km/h zu reduzieren.**

### **Begründung:**

Es soll die verkehrsrechtliche Anordnung getroffen werden, die zulässige Höchstgeschwindigkeit in dem Abschnitt der Bundesstraße 12 (B12) zwischen der Auffahrt „Westendstraße“ bzw. Abfahrt „Äußere Spitalhofstraße“ bzw. Ortstafel „Stadt Passau“ (Zeichen 310/311) und dem Autobahnkreuz „Passau-Mitte“ von derzeit 80 km/h auf durchgehend 60 km/h zu reduzieren und einheitlich dahingehend neu festzulegen. Die Voraussetzungen für diese Entscheidung sind gegeben. Die Initiative basiert auf einer umfassenden Bewertung der verkehrsrechtlichen, sicherheitsrelevanten und umwelttechnischen Aspekte, unter Berücksichtigung der besonderen örtlichen Gegebenheiten und der einschlägigen Rechtsprechung. Die Maßnahme stützt sich auf § 45 Abs. 9 der Straßenverkehrsordnung (StVO).

Nach § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO können die Straßenverkehrsbehörden die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs beschränken oder verbieten und den Verkehr umleiten. Dasselbe Recht haben sie gemäß § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 und 5 StVO zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen sowie hinsichtlich der zur Erhaltung der öffentlichen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen. § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO verlangt für Beschränkungen des fließenden Verkehrs grundsätzlich eine Gefahrenlage, die auf besondere örtliche Verhältnisse zurückzuführen ist und das allgemeine Risiko einer Rechtsgutbeeinträchtigung erheblich übersteigt (VG Düsseldorf, Beschl. v. 16.5.2022 – 6 L 1011/22, BeckRS 2022, 11020 Rn. 8).

§ 45 Abs. 1 StVO ist zwar grundsätzlich auf den Schutz der Allgemeinheit gerichtet. In der Rechtsprechung ist aber anerkannt, dass der Einzelne einen auf ermessensfehlerfreie Entscheidung der Behörde gerichteten Anspruch auf verkehrsregelndes Einschreiten hat, wenn eine Verletzung seiner geschützten Individualinteressen in Betracht kommt. Die Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung im Sinne des § 45 Abs. 1 StVO umfassen dabei nicht nur die Grundrechte wie körperliche Unversehrtheit und Eigentum. Dazu gehört auch der Schutz vor Einwirkungen des Straßenverkehrs, die das nach allgemeiner Anschauung zumutbare Maß übersteigen, insbesondere, soweit § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO Anordnungen zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen vorsieht (VG Köln, Urt. v. 29.4.2022 – 18 K 3145/19, BeckRS 2022, 12387 Rn. 20).

I. Relevant für die Entscheidung, eine Begrenzung der Geschwindigkeit auf 60 km/h anzuordnen, sind die örtlichen Gegebenheiten zur Gefahrenlage, die Emissionslage sowie die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme.

1. Was die Gefahrenlage angeht, sind folgende Aspekte zu berücksichtigen: Im Bereich der Auf- und Abfahrt zur „Pionierstraße“ ist es wiederholt zu Verkehrsunfällen gekommen. Ein Straßenabschnitt mit Unfallhäufungen stellt eine besondere Gefahrenlage dar, die gemäß § 45 StVO durch verkehrsregelnde Maßnahmen entschärft werden kann. Studien belegen, dass die Wahrscheinlichkeit und Schwere von Unfällen mit der Geschwindigkeit der Fahrzeuge steigt.

Die Reduzierung der Geschwindigkeit auf 60 km/h trägt nachweislich zur Verbesserung der Verkehrssicherheit bei, da sie den Bremsweg verkürzt und den Fahrern mehr Reaktionszeit ermöglicht. Die Verwaltungsgerichte haben mehrfach betont, dass die Anordnung von Verkehrszeichen bei Straßenabschnitten mit einem erhöhten Unfallrisiko zur Vermeidung von weiteren Unfällen gerechtfertigt ist. Eine Geschwindigkeitsbeschränkung an Unfallhäufungsstellen zur Gefahrenabwehr ist nach der Rechtsprechung rechtmäßig. Es wäre auch kein geeignetes Mittel, lediglich im Umfeld der Zu- und Abfahrt die Geschwindigkeit zu begrenzen, weil die dann zu erwartenden Geschwindigkeitsreduzierungen und die anschließend zu erwartende Erhöhung neue Gefahren schaffen und zusätzlichen Lärm und Emissionen verursachen würden. Geeigneter erscheint daher, die Geschwindigkeit auf dem gesamten Streckenabschnitt zu reduzieren und einheitlich festzusetzen.

Die circa 180 Meter lange „Hammerbachtalbrücke“ stellt aufgrund ihrer exponierten Lage ohnehin eine weitere Gefahrenquelle dar. Witterungsbedingte Einflüsse wie Seitenwinde, Regen und Glätte können hier verstärkt auftreten. Die Reduzierung der Geschwindigkeit auf 60 km/h erhöht die Sicherheit auf der Brücke erheblich, da die Gefahr von Unfällen durch Witterungseinflüsse bei geringeren Geschwindigkeiten nachweislich sinkt. Es gibt auf der „Hammerbachtalbrücke“ auch keine Schutzvorrichtungen, die die Fahrzeuge vor Windböen schützen. Das betrifft vor allem höhere Anhänger und Fahrzeuge mit Aufbauten, die Windstößen schutzlos ausgesetzt sind. Dass auf der B12 nicht nur kleinere Fahrzeuge unterwegs sind, die Straße vielmehr auch und vor allem dem Gütertransport dient, ergibt sich aus ihrer Lage als Verbindung zwischen der Bundesautobahn A3 und der Region links der Donau. Es ist auch zu erwarten, dass sich das Verkehrsaufkommen durch die Lückenschlüsse bei der Bundesautobahn A94 weiter deutlich erhöhen wird, was bereits jetzt der Fall ist.

Zu berücksichtigen ist – nicht zuletzt durch die immer beliebter werdenden E-Bikes/Pedelecs – auch die Situation für Fahrradfahrer. Auf der B12 besteht kein Verbot der Straßennutzung durch Fahrradfahrer – die B12 wird auch von Fahrradfahrern benutzt, vor allem Richtung Donau. Vom Gewerbegebiet „Sperrwies“ kommend, wo viele Menschen arbeiten, ist die B12 die einzige – auf Wegstrecke und Zeit bezogen – zumutbare Straße, um zur „Regensburger Straße“ und von dort über die „Franz-Josef-Strauß-Brücke“ auf die andere Seite der Donau zu gelangen. In dem besagten Streckenabschnitt gibt es aber weder einen separaten Fahrradweg noch passable Randstreifen, die Fahrradfahrer nutzen könnten. Da es keine Ausweichmöglichkeiten gibt, stellen Fahrradfahrer – nicht zuletzt wegen des nach § 5 Abs. 4 StVO innerorts einzuhaltenen Mindestabstands von 1,5 Metern – regelmäßig Ursachen für eine deutliche Beeinträchtigung des Verkehrsflusses dar. Wer auf solchen Straßen, vor allem wenn sie ein Gefälle haben, einmal mit dem Fahrrad unterwegs war, kann bestätigen, dass es einen gewaltigen Unterschied macht, ob ein Auto mit 80 oder 60 km/h überholt. Bei 60 km/h Höchstgeschwindigkeit wäre auch die Motivation für riskante Überholmanöver trotz nahenden Gegenverkehrs reduziert.

Unfallzahlen kommen bei der Beurteilung der Gefahrenlage zwar durchaus Bedeutung zu (BVerwG, Urt. v. 23.9.2010 – 3 C 37.09 – BVerwGE 138, 21 Rn. 33). Eine erhöhte Unfallrate ist aber keine Voraussetzung für die Bejahung einer besonderen Gefahrenlage (BayVGh, Urt. v. 5.6.2018 – 11 B 17.1503, BeckRS 2018, 14503). Insoweit ist auch zu berücksichtigen, dass ein Unfall eines schweren Lkw mit einem Radfahrer besonders schwere Folgen für Leib und Leben befürchten lässt. Nach den allgemeinen Grundsätzen des Gefahrenabwehrrechts kann, wenn derart hochrangige Rechtsgüter betroffen sind, ein behördliches Einschreiten bereits bei einer geringeren Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts zulässig und geboten sein. Eine an Sicherheit grenzende Wahrscheinlichkeit wird daher von § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO nicht gefordert (vgl.

BVerwG, Urt. v. 23.9.2010 a.a.O. Rn. 27; BayVGh, Urt. v. 5.6.2018 – 11 B 17.1503, BeckRS 2018, 14503 Rn. 43).

2. Gerechtfertigt ist eine Geschwindigkeitsbegrenzung vor allem auch wegen der Lärmemissionen im Stadtteil „Neustift“ und Umgebung, besonders im Umfeld der Brücke über das Hammerbachtal. Ein wesentlicher Grund für die durchgehende Reduzierung der Geschwindigkeit auf 60 km/h ist der Schutz der Anwohner vor Lärmemissionen.

Nach § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO können die Straßenverkehrsbehörden die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen beschränken. Diese Befugnis wird durch § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO hinsichtlich Beschränkungen des fließenden Verkehrs dahin modifiziert, dass Voraussetzung hier eine besondere örtliche Gefahrenlage ist, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der Wohnbevölkerung durch Lärm und Abgase erheblich übersteigt. Diese Voraussetzung ist nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (seit BVerwGE 74, 234) dann erfüllt, wenn Lärm oder Abgase Beeinträchtigungen mit sich bringen, die jenseits dessen liegen, was unter Berücksichtigung der Belange des Verkehrs im konkreten Fall als ortsüblich hingenommen und damit zugemutet werden muss.

Die Annahme einer Gefahrenlage im Sinne dieser Norm setzt freilich nicht voraus, dass sich ein Schadensfall bereits realisiert hat. Es kommt vielmehr darauf an, ob die konkrete Situation an einer bestimmten Stelle oder Strecke der Straße eine das allgemeine Verkehrsrisiko erheblich übersteigende Gefahrenlage im Hinblick auf die durch § 45 StVO geschützten Rechtsgüter (z. B. Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm) darstellt und die Befürchtung nahe liegt, dass ohne eine gefahrenvermindernde Tätigkeit der Straßenverkehrsbehörde mit hinreichender Wahrscheinlichkeit dort Schadensfälle eintreten werden (siehe dazu VG Düsseldorf, Beschl. v. 16.5.2022 – 6 L 1011/22, BeckRS 2022, 11020).

In unmittelbarer Nähe zur „Hammerbachtalbrücke“ befindet sich der Stadtteil „Neustift“, in dem sowohl Wohngebiete als auch ein Seniorenzentrum liegen. Studien belegen klar, dass die Lärmemissionen mit zunehmender Geschwindigkeit der Fahrzeuge exponentiell ansteigen. Insbesondere bei Brücken ohne Lärmschutzvorrichtungen, wie es bei der „Hammerbachtalbrücke“ der Fall ist, verbreitet sich der Schall ungehindert und führt zu einer erheblichen Lärmbelastung für die umliegenden Anwohner. Aber auch im Bereich der Auf- und Abfahrt zur „Westendstraße“ und „Steinbachstraße“ sind Anwohner unmittelbar betroffen, etwa zum „Mühlweg“ hin.

Laut der Rechtsprechung kann der Lärmschutz im Sinne der Gesundheit der Anwohner eine straßenverkehrsrechtliche Anordnung rechtfertigen, insbesondere wenn schutzbedürftige Einrichtungen wie Altenheime oder Krankenhäuser betroffen sind. In diesem Fall ist das in der Nähe zur „Hammerbachtalbrücke“ gelegene Seniorenzentrum AZURIT von besonderer Bedeutung, da ältere Menschen als besonders schutzbedürftige Bevölkerungsgruppe gelten. Die Lärmbelastung beeinträchtigt nicht nur das Wohlbefinden der Heimbewohner, sondern kann auch gesundheitliche Auswirkungen haben, die durch eine Geschwindigkeitsbegrenzung gemindert werden können.

Die Rechtsprechung hat mehrfach entschieden, dass Geschwindigkeitsbeschränkungen zur Lärminderung rechtmäßig sind, insbesondere wenn nahegelegene Wohngebiete betroffen sind. Auch diese Rechtsprechung ist auf den vorliegenden Fall übertragbar, da nicht nur, aber vor allem der Stadtteil „Neustift“ und das besagte Seniorenheim unter den erheblichen Lärmemissionen der B12 zu leiden haben. Die Reduzierung der Geschwindigkeit trägt

nachweislich zur Lärminderung bei und ist daher im Sinne des Gesundheitsschutzes der Anwohner erforderlich.

Die Grenze der Zumutbarkeit in diesem Sinne wird nach allgemeiner Auffassung durch keinen bestimmten Schallpegel bestimmt (siehe BVerwG, Urt. v. 22.12.1993 – 11 C 45.92; BayVGh, Urt. v. 21.3.2012 – 11 B 10.1657; VGh Kassel, Urt. v. 19.2.2014 – 2 A 1465/13; OVG Münster, Urt. v. 1.6.2005 – 8 A 2350/04; VG Köln, Urt. v. 29.4.2022 – 18 K 3145/19, BeckRS 2022, 12387 Rn. 28), die Immissionsgrenzwerte des § 2 Abs. 1 der Verkehrslärmschutzverordnung dienen vielmehr lediglich als Orientierungspunkte (BVerwG, Urt. v. 22.12.1993, a.a.O.; BayVGh, Urt. v. 21.3.2012, a.a.O.; VG Würzburg, Urt. v. 26.1.2022 – W 6 K 21.1499, BeckRS 2022, 2831 Rn. 39), wobei bei einem Überschreiten der Schwellenwerte die Straßenverkehrsbehörde verpflichtet ist, tätig zu werden. Zugleich ist es der Straßenverkehrsbehörde nicht verwehrt, ihr Ermessen auch schon dann im Sinne einer Geschwindigkeitsbegrenzung auszuüben, wenn die Werte niedriger sind.

Die Frage nach dem ortsüblich Zumutbaren ist in jedem Einzelfall im Rahmen einer Gesamtbeurteilung zu beantworten (VG Würzburg, Urt. v. 26.1.2022 – W 6 K 21.1499, BeckRS 2022, 2831 Rn. 39). Bezüglich der Brückenkonstruktion der das „Hammerbachtal“ überquerenden B12 ist zu berücksichtigen, dass die Dehnungsfugen zusätzlichen Lärm verursachen. Durch das „Hammerbachtal“ werden die Lärmemissionen zudem weit in den Stadtteil „Neustift“ hineingetragen.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO Geschwindigkeitsregulierungen aus Lärmschutzgründen auf Bundesstraßen erlauben. Die Ermächtigungsgrundlage des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3, Abs. 9 Satz 3 StVO schließt bereits nach dem Wortlaut auch an solchen Straßen lärmschützende Maßnahmen nicht aus (OVG Münster, Beschl. v. 27.10.2023 – 8 B 688/23, NJW 2024, 1286 Rn. 8). Die Norm stellt als Voraussetzung für eine Ermessensausübung hinsichtlich des fließenden Verkehrs vielmehr allein ab auf eine besondere örtliche Gefahrenlage hinsichtlich der Lärmbelastung für die Anwohner. Die Anordnung einer zusätzlichen Maßnahme wie einer Geschwindigkeitsbegrenzung nach Ermessensausübung ist jedenfalls bei hohen Lärmwerten, selbst wenn diese nur in Spitzenzeiten auftreten, auch bei Straßen gerechtfertigt, die dem weiträumigen Verkehr dienen. Die Funktion der Bundesstraße als einer dem Durchgangsverkehr dienenden Straße bleibt auch deshalb gewahrt, weil die angegriffene Geschwindigkeitsbeschränkung auf den Verkehrsfluss sogar positiv auswirkt. Denn es erübrigt sich eine Reduzierung der Geschwindigkeit an den Stellen, wo die Geschwindigkeit bereits jetzt auf 50 (Auffahrt Äußere Spitalhofstraße bzw. bis zur Ortstafel) bzw. 60 km/h (Autobahnkreuz Passau-Mitte) reduziert ist, nämlich am Anfang und am Ende des circa 2,0 Kilometer langen Streckenabschnitts. Derzeit führen die wechselnden Geschwindigkeitsbegrenzungen zu einem uneinheitlichen Verkehrsverhalten, das insbesondere an den Brems- und Beschleunigungspunkten (die Zu- und Abfahrt an der Pionierstraße mit eingeschlossen) auch zu einem erhöhten Unfallrisiko führt. Eine einheitliche Begrenzung auf 60 km/h verringert das Risiko von Auffahrunfällen und verbessert den Verkehrsfluss.

Eine durchgehende Geschwindigkeitsbegrenzung auf 60 km/h entlang des gesamten Streckenabschnitts trägt nicht nur zur Reduzierung des Lärms, sondern auch zur Verringerung der Emissionen bei. Der derzeitige Zustand (Anordnung einer Geschwindigkeitsreduktion nach der „Hammerbachtalbrücke“ auf 60 km/h) erfordert Brems- und Beschleunigungsvorgänge. Diese Manöver führen zu einem erhöhten Ausstoß von Schadstoffen und einer erhöhten Lärmbelastung. Verstärkt wird dies noch bei Rückstausituationen durch die Ampel an den Zufahrten zur A3 am Autobahnkreuz „Passau-Mitte“, wenn zu Stoßzeiten durch das verstärkte Verkehrsaufkommen Fahrzeuge schon auf der „Hammerbachtalbrücke“ abbremsen müssen. Zudem

zwingt das Abbremsen von höheren Geschwindigkeiten oftmals nachfolgende Fahrzeuge ebenfalls zu stärkeren Bremsmanövern, wodurch der Verkehrsfluss insgesamt ins Stocken gerät und die Staugefahr auf der gesamten Strecke steigt. Eine durchgehende Reduzierung der Geschwindigkeit minimiert die Auswirkungen solcher Manöver und fördert damit – trotz reduzierter Geschwindigkeit – zugleich die Leichtigkeit des Verkehrsflusses.

**3.** Die Entscheidung zugunsten der geforderten Geschwindigkeitsreduktion ist auch unter dem Gesichtspunkt einer Würdigung der Belange anderer Anlieger gerechtfertigt, ihrerseits von übermäßigem Lärm verschont zu bleiben, der als Folge lärm- und damit verkehrsberuhigender Maßnahmen durch Verlagerung des Verkehrs eintreten kann (siehe allgemein dazu VG Düsseldorf, Beschl. v. 16.5.2022 – 6 L 1011/22, BeckRS 2022, 11020; VG Berlin, Urt. v. 1.2.2019 – VG 11 K 394.18, BeckRS 2019, 2630). Die Reduzierung von 80 auf 60 km/h wird keine Verlagerung des Verkehrs zur Folge haben, weil bezüglich des von der Geschwindigkeitsanordnung betroffenen Streckenabschnitts der B12 keine Alternativrouten in Betracht kommen. Es ist auszuschließen, dass die hier getroffene straßenverkehrsrechtliche Maßnahme dazu führt, dass an anderer Stelle neue Unzuträglichkeiten auftreten.

**4.** Es sind auch keine gleichermaßen geeigneten Alternativen vorhanden, wodurch sich die Anordnung der Geschwindigkeitsbeschränkung erübrigen würde. Insbesondere auf der „Hammerbachtalbrücke“ wäre die Installation von Lärmschutzvorrichtungen mit erheblichen baulichen Maßnahmen verbunden, die wegen der großen Windangriffsfläche in statischer Hinsicht in keinem Verhältnis zu den Kosten stünden. Mit einer Reduzierung der Geschwindigkeit lässt sich der bezweckte Erfolg (Sicherheit, Lärmschutz) in jeder Hinsicht schneller, besser und auch kostengünstiger erreichen.

**5.** Was die Beeinträchtigung der allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG angeht, ist darauf hinzuweisen, dass die Herabsetzung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit auf 60 km/h die Reisezeit auf einer Strecke von etwa 2,0 Kilometern im Ergebnis nur unerheblich verlangsamt und andererseits, wenn die Maßnahme nicht ergriffen wird, eine Beeinträchtigung der Gesundheit einer nicht unerheblichen Anzahl von Anwohnern droht. Der zusätzliche Zeitaufwand für die Verkehrsteilnehmer ist minimal. Die Zeitdifferenz zwischen einer Fahrt mit 80 km/h und einer mit 60 km/h auf dem 2,0 km langen Abschnitt beträgt lediglich 30 Sekunden. Dieser geringe Zeitaufwand ist in Anbetracht der erheblichen Vorteile für die Verkehrssicherheit, den Lärmschutz und den Umweltschutz als zumutbar zu bewerten.

**II. Zusammengefasst:** Die geplante Geschwindigkeitsbegrenzung auf 60 km/h auf dem beschriebenen Abschnitt der B12 in Passau ist gerechtfertigt. Sie dient der Verbesserung der Verkehrssicherheit, dem Schutz der Anwohner vor Lärmemissionen sowie der Reduktion von Umweltbelastungen. Die Maßnahme trägt den besonderen örtlichen Gegebenheiten und den berechtigten Interessen sowohl der Verkehrsteilnehmer als auch der Anwohner Rechnung und ist daher rechtlich wie verkehrstechnisch geboten und insgesamt verhältnismäßig.