

Der Hessische Minister für Wirtschaft,
Energie, Verkehr und Landesentwicklung

Die Hessische Ministerin für Umwelt, Klima-
schutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Gemeinsame Handreichung des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung sowie des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Voraussetzungen für die Anordnung einer Verkehrsbeschränkung bzw. eines Verkehrsverbots zugunsten des Amphibienschutzes nach § 45 Abs. 1a Nr. 4a der Straßenverkehrs-Ordnung (StVO)

I. Präambel

Zahlreiche Amphibien unterliegen bei ihren jährlichen Wanderungen zwischen Winterquartier, Laichgewässer und Sommerquartier dem Straßenverkehrstod. Insbesondere bei Massenwanderungen kann auch die Sicherheit des Straßenverkehrs durch die Amphibienwanderung gefährdet sein.

Übergeordnetes Ziel des Landes Hessen beim Schutz der Amphibien im Bereich von Straßen ist die Sicherstellung einer gefahrlosen Querung durch dauerhafte und artgerechte Querungshilfen. Artgerechte Querungshilfen stellen aus Sicht des Landes Hessen die effektivere und nachhaltigere Maßnahme zum Schutz von Amphibien im Bereich von Straßen dar. Da nicht alle betroffenen Streckenabschnitte der Straßen in absehbarer Zeit mit baulichen Amphibienschutzanlagen ausgestattet werden können, sind unter bestimmten Voraussetzungen auch verkehrsrechtliche Beschränkungen oder Verbote in Betracht zu ziehen.

Verkehrsrechtliche Beschränkungen oder Verbote kommen nur übergangsweise in Betracht und sollten möglichst zeitnah durch nachhaltige, dem aktuellen Stand der Technik entsprechende Querungsbauwerke ersetzt werden. Um sowohl den Amphibienschutz zu verbessern, als auch die Verkehrssicherheit und -funktion der Straßen zu gewährleisten, soll diese Handreichung die rechtlichen Rahmenbedingungen für mögliche verkehrsrechtliche Anordnungen aus Gründen des Amphibienschutzes nach § 45 Abs. 1a Nr. 4a StVO aufzeigen bzw. konkretisieren.

II. Rechtslage

Die zuständigen Straßenverkehrsbehörden können gemäß § 45 Abs. 1a Nr. 4a StVO die Benutzung bestimmter Straßen allein aus Gründen des Artenschutzes beschränken oder verbieten, wenn dadurch nicht anders vermeidbare Belästigungen durch den Fahrzeugverkehr verhütet werden können.

Nach § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO dürfen Beschränkungen des fließenden Verkehrs nur angeordnet werden, wenn aufgrund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der geschützten Rechtsgüter (hier: Artenschutz) erheblich übersteigt. Bei der Beurteilung der Gefahrenlage ist nicht darauf ab-

zustellen, dass mit an Gewissheit grenzender Wahrscheinlichkeit vermehrt Schadensfälle eintreten, sondern mit Blick auf die hochrangigen Rechtsgüter – z. B. Artenschutz – kann ein behördliches Einschreiten bereits bei einer geringeren Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts geboten sein.

Nach § 4 Satz 1 Nr. 3 des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) ist bei Maßnahmen des Naturschutzes auf Flächen, die ausschließlich Zwecken des öffentlichen Verkehrs als öffentliche Verkehrswege dienen, grundsätzlich die bestimmungsgemäße Nutzung zu gewährleisten.

Die durch § 45 Abs. 1a Nr. 4a StVO modifizierte „bestimmungsgemäße Nutzung“ kann deshalb auch in einer zeitweisen Sperrung von Straßen bestehen, wenn keine anderen Möglichkeiten zum Schutz der Tiere gegeben sind und die Maßnahme sich als verhältnismäßig erweist. Dies gilt insbesondere bei Amphibienwanderungen von besonders geschützten Arten im Sinne des § 7 Abs. 2 Nr. 13 und Nr. 14 (bzw. im Sinne des § 44) BNatSchG.

Schließlich können die zuständigen Straßenverkehrsbehörden – ungeachtet des Artenschutzes – Maßnahmen zum Schutz der Verkehrsteilnehmer ergreifen, um diese vor Beeinträchtigungen oder Gefahren durch äußere Einwirkungen zu schützen. Darunter können auch Schutzmaßnahmen und Warnungen vor Amphibienwanderungen fallen, weil aus diesen – unabhängig von artenschutzrechtlichen Gesichtspunkten – eine erhöhte Unfallgefahr resultieren kann.

III. Verfahren

Da einzelne Aspekte im Zusammenhang mit der Entscheidungsfindung nach § 45 Abs. 1a Nr. 4a StVO einer naturschutzfachlichen Einschätzung bedürfen, ist von der zuständigen Straßenverkehrsbehörde in dem jeweiligen Verwaltungsverfahren die untere Naturschutzbehörde zwingend zu beteiligen (§ 3 Abs. 5 BNatSchG). Die zuständige Straßenverkehrsbehörde hat bei der unteren Naturschutzbehörde eine Stellungnahme einzuholen und diese im Rahmen der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen. Die Entscheidung der Straßenverkehrsbehörde ergeht im Benehmen (nicht aber im Einvernehmen) mit der unteren Naturschutzbehörde.

Das Beteiligungserfordernis gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass sonstige Maßnahmen nach dem Bundesnaturschutzgesetz, die u. U. als mildere Maßnahmen in Betracht zu ziehen sind, aus kompetenzrechtlichen Gründen nur durch die zuständigen Naturschutzbehörden angeordnet werden können. Auch ist die Straßenverkehrsbehörde auf den Sachverstand der unteren Naturschutzbehörde angewiesen, soweit es um die Populationsgröße der betroffenen Amphibien in dem maßgeblichen Gebiet, die verkehrsbedingte Mortalitätsrate und die Schutzwürdigkeit der betroffenen Amphibienarten geht.

IV. Einzelfallentscheidung

§ 45 Abs. 1a Nr. 4a StVO eröffnet den zuständigen Straßenverkehrsbehörden bei Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen einen Ermessensspielraum, sodass eine Einzelfallentscheidung unter Berücksichtigung der konkreten Sachlage zu treffen ist.

1. Tatbestandsvoraussetzungen

Auf Tatbestandsebene muss die Verkehrsbeschränkung oder das -verbot gemäß § 45 Abs. 1a Nr. 4a StVO zugunsten des Artenschutzes erfolgen. Insoweit ist eine Betroffenheit des Artenschutzes erforderlich. Hiervon ausgehend hat die Straßenverkehrsbehörde (im Benehmen mit der zuständigen Naturschutzbehörde) im Einzelfall zu prüfen bzw. prognostisch zu bestimmen, ob auf dem betreffenden Streckenabschnitt durch den Fahrzeugverkehr eine erhebliche Zahl an Amphibien getötet wird und in welchem Umfang besonders geschützte Arten betroffen sein können. Eine entsprechende Prognose ist auf belastbare Ausgangsdaten zu stützen.

Verkehrsbeschränkungen und -verbote zugunsten des Artenschutzes setzen voraus, dass die Belästigungen durch den Fahrzeugverkehr nicht anders vermeidbar sind. Die Beschränkung oder das Verbot müssen somit das einzig zumutbare Schutzmittel sein. Als geeignete alternative Amphibienschutzmaßnahmen kommen beispielsweise folgende kurzfristig zu realisierende Maßnahmen in Betracht: Anlage von Ersatzlaichgewässern, Anlage oder Aufwertung von Winterlebensräumen, im Einzelfall ggf. auch Umsiedlung der Tiere (vorrangig subadulte Tiere oder Tiere im Larvalstadium).

Zur Beurteilung der Betroffenheit der Arten sowie zu der Frage, wie eine nicht unerhebliche Zahl an Amphibien in dem jeweiligen Einzelfall zu beziffern ist und welche alternativen Maßnahmen aus Naturschutzgründen geeignet sowie sinnvoll sind, ist die Stellungnahme der unteren Naturschutzbehörde maßgeblich.

2. Rechtsfolgenseite: Ermessensausübung

Liegen die tatbestandlichen Voraussetzungen für eine artenschutzrechtliche Betroffenheit nach § 45 Abs. 1a Nr. 4a StVO vor, ist auf der Rechtsfolgenseite durch die Straßenverkehrsbehörde eine Ermessensentscheidung zu treffen. Dabei sind die nachfolgend genannten Aspekte in die Ermessenserwägungen einzustellen.

Die Populationsgröße der betroffenen Amphibien in dem maßgeblichen Gebiet, die darin in Verhältnis gesetzte Zahl an möglichen getöteten und überlebenden Tieren sowie die Schutzwürdigkeit der betroffenen Amphibien ist im Rahmen der Entscheidungsfindung durch die Straßenverkehrsbehörde begründend zu berücksichtigen.

Straßensperrungen können vornehmlich bei besonders individuenreichen Wanderungen von geschützten Amphibienarten in für Amphibien besonders schützenswerten Landschaftsteilen gerechtfertigt sein, wenn mit relevanten Verlusten zu rechnen ist. In besonderen Fällen kann auch bei besonders gefährdeten lokalen Populationen eine Straßensperrung gerechtfertigt sein, wenn durch den Verkehrsbetrieb eine sukzessive Bedrohung der Artvorkommen zu erwarten ist.

Unter verkehrsfachlichen Gesichtspunkten ist die Verkehrsfunktion der betreffenden Straße, die jeweilige durchschnittlich tägliche Verkehrsstärke (DTV) der Straße und sonstige verkehrliche Belange (z. B. Pendlerstrecke) zu bewerten und zu berücksichtigen.

Im Rahmen der Bewertung der Verkehrsfunktion der betreffenden Straße kann – auch mit Blick auf die Vermeidung von unzumutbaren Belastungen – weiterhin Ziffer 6.2 des Merkblatts für Amphibienschutz an Straßen (MAmS 2000) in die Ermessensentscheidung einbezogen werden, wonach Straßensperrungen in der Regel nur bei Straßen von untergeordneter Verkehrsbedeutung in Betracht zu ziehen sind. Dementsprechend scheidet eine Sperrung von Bundesfernstraßen grundsätzlich aus. Im Übrigen gilt, dass sich die Anforderungen hinsichtlich der Sperrung einer Straße zugunsten des Amphibienschutzes an der Eingruppierung der betreffenden Straße gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 des Hessischen Straßengesetzes (HStrG) orientieren. Dabei gelten für Landesstraßen die höchsten Anforderungen, wohingegen die Sperrung von sonstigen öffentlichen Straßen unter erleichterten Voraussetzungen erfolgen kann.

Die Bewertung des DTV stellt einen weiteren Ermessensgesichtspunkt dar. Der DTV ist in der Ermessensentscheidung zu berücksichtigen und in dem jeweiligen Einzelfall zu bewerten. Nach Ziffer 6.2 MAamS wird empfohlen, Straßensperrungen nur bei Straßen oder zu Zeiten mit geringem Verkehrsaufkommen in Betracht zu ziehen. Bei einer Landesstraße mit einem DTV von < 3.000 Kfz/24 h wird man grundsätzlich von einem geringen Verkehrsaufkommen ausgehen können. Diese Handreichung gibt keine starre Vorgabe für eine maximale Verkehrsbelastung im Hinblick auf das Einschreiten der Straßenverkehrsbehörde aus Artenschutzgründen vor. Der vorgenannte Wert kann daher nur eine Orientierungshilfe bieten.

Die Gesamtzahl des DTV über 24 Stunden ist allein nicht entscheidend. In die Ermessensentscheidung ist einzustellen, zu welchen Tages- bzw. Nachtzeiten die Amphibien die betroffenen Straßenzüge queren und in welchem Zeitraum deshalb ggf. eine Sperrung erforderlich ist.

Eine Straßensperrung als schärfste straßenverkehrsrechtliche Maßnahme (Verkehrsverbot) kann zudem nur dann in Betracht kommen, wenn eine zumutbare Umleitungsstrecke vorliegt.

Wird durch eine Amphibienwanderung die Sicherheit des Straßenverkehrs gefährdet, unterliegen Verkehrsbeschränkungen und -verbote allein den allgemeinen straßenverkehrsrechtlichen Anforderungen nach § 45 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. Abs. 9 StVO. Besteht eine Gefahr für Leib und Leben der Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer durch die Amphibien sollte auf der Grundlage von § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO eine straßenverkehrsrechtliche Anordnung erfolgen. Dies kann beispielsweise dann der Fall sein, wenn durch die hohe Anzahl an getöteten Amphibien die Griffbarkeit der Straße nicht mehr gewährleistet ist und infolgedessen eine das allgemeine Risiko deutlich übersteigende Wahrscheinlichkeit für den Eintritt eines Verkehrsunfalls mit Auswirkungen auf Leib und Leben der Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer besteht.

Die aufgezeigten Ermessenserwägungen sind in der Verfahrensakte sorgfältig und ausführlich zu dokumentieren. Die maßgeblichen Gründe der Entscheidung sind im Verwaltungsakt darzulegen.

Hessisches Ministerium für Wirtschaft,
Energie, Verkehr und Landesentwicklung

Hessisches Ministerium für Umwelt, Kli-
maschutz, Landwirtschaft und Verbrau-
cherschutz

Az. VI3/VI 3-B – 66k-12-01-06

Az. IV 4A 103a 04.05.06

gez.

gez.

Im Auftrag
Martin Weber

Im Auftrag
Dr. Christian Hey

Leiter der Abteilung
Straßen und Verkehrswesen

Leiter der Abteilung
Nachhaltige Stadtentwicklung, Klima-
schutz und biologische Vielfalt

02.02.2018

06.02.2018