

GUTACHTEN

Sofortprogramm Mobilitätswende

Stärkung kommunaler Handlungsmöglichkeiten im Straßenverkehrsrecht

im Auftrag der

Stiftung Klimaneutralität,
vertreten durch den Direktor Rainer Baake,
Friedrichstrasse 140, 10117 Berlin

und der

Agora Verkehrswende,
vertreten durch Christian Hochfeld,
Anna-Louisa-Karsch-Str. 2, 10178 Berlin

erstellt durch

Rechtsanwalt Prof. Christian Held
Rechtsanwalt Dr. Roman Ringwald
Rechtsanwalt Folkert Kiepe, Beigeordneter des DST a.D.
Rechtsanwalt Tobias Wernicke
Rechtsanwältin Julia Roller



Inhaltsverzeichnis

Teil 1	Einleitender Überblick.....	4
A.	Ausgangslage.....	4
B.	Fragestellungen	6
Teil 2	Wesentliche Ergebnisse	7
A.	Klima- und umweltschützende Zielsetzung.....	7
B.	Stärkung des Umweltverbunds	7
C.	Stärkung kommunaler Handlungsspielräume: Ausweitung von Anordnungsmöglichkeiten	8
D.	Etablierung und Regulierung von Sharing-Angeboten	9
E.	Allgemeine Tempolimits	10
Teil 3	Rechtliche Würdigung.....	11
A.	Erweiterung der straßenverkehrsrechtlichen Zielsetzungen	11
I.	Das derzeitige Straßenverkehrsrecht und seine Ziele.....	11
1)	Ausgangspunkt: Sachlich begrenztes Ordnungsrecht.....	11
2)	Unzureichende Öffnung des Straßenverkehrsrechts	13
3)	Strukturelle Schwäche: Fokussierung auf den MIV mittels Pkw	14
II.	Bestehende und zu erweiternde Handlungsspielräume	15
1)	Konkretisierung der Öffnung	16
2)	Einfachgesetzliche Verortung: StVG.....	17
3)	Änderungen in der StVO.....	21
4)	Grundgesetzliche Gesetzgebungskompetenzen.....	22
III.	Zwischenergebnis.....	27
B.	Von der Privilegienfeindlichkeit zur Stärkung des Umweltverbundes ..	28
I.	Ausgangslage: Handlungsbedarf	28
1)	Der Grundsatz der Privilegienfeindlichkeit.....	28
2)	Möglichkeit von Bevorrechtigungen	29
II.	Regelungsansatz	32
III.	Zwischenergebnis.....	32
C.	Stärkung kommunaler Handlungsspielräume: Ausweitung von Anordnungsmöglichkeiten	33

I. Das Verhältnis von Straßen- und Straßenverkehrsrecht.....	33
II. Straßenrecht	35
1) Keine alleinige Orientierung am Bedarf	35
2) Straßenrechtliche Widmung und Teileinziehung.....	36
3) Sondernutzung Parken	37
III. Straßenverkehrsrecht.....	38
1) Grundkonzeption des Parkens in der StVO	38
2) Parkraumbewirtschaftung als Steuerungsinstrument.....	39
3) Anordnung (zonenweiser) Parkverbote	47
4) Einrichtung von Radfahrstreifen	47
5) Tempo-30 als Höchstgeschwindigkeit	49
6) Begegnungszonen	53
7) Nullemissionszone.....	56
IV. Zusammenfassendes Fazit: Änderung des § 45 StVO	57
D. Sharing-Angebote im öffentlichen Raum	59
I. Steuerung mittels Sondernutzungserlaubnis.....	60
1) Stationsbasierte Sharing-Angebote	60
2) Stationsunabhängige Sharing-Angebote.....	60
3) Berücksichtigungsfähige Belange	62
4) Wettbewerbliche Verfahren	63
II. Regulierung auf Bundesebene	64
III. Zwischenergebnis.....	65
E. Allgemeine Tempolimits	66
I. Geschwindigkeiten nach geltendem Recht.....	66
II. Ansatzpunkte für die Einführung eines Tempolimits	67
1) Tempolimit auf Autobahnen.....	67
2) Tempolimits auf übrigen Straßen	70
III. Zusammenfassung	71

Teil 1 Einleitender Überblick

A. Ausgangslage

Privat genutzte Kraftfahrzeuge prägen die Mobilitätskultur und das Stadtbild in der Bundesrepublik. Dies hat viele Gründe, geht aber nicht zuletzt auf eine Vielzahl an gesetzlichen Regelungen zurück, die den motorisierten Individualverkehr begünstigen.

In den letzten Jahren werden diese Vorgaben aber zunehmend in Frage gestellt. Der Wunsch nach lebenswerten Städten und einer umwelt- und klimafreundlichen Mobilität hängen dabei eng zusammen. Der Verkehrssektor muss in den kommenden Jahren einen erheblichen Beitrag zur CO₂-Einsparung leisten.

Der Handlungsbedarf ist groß: Nach aktuellen Plänen soll Deutschland die Treibhausgasemissionen bis 2030 um nunmehr 65 Prozent gegenüber 1990 senken und bereits im Jahr 2045 – statt wie bislang erst im Jahr 2050 – weitestgehend klimaneutral werden.¹ Auch für den Verkehrssektor, der seine Treibhausgasemissionen im Vergleich zum Jahr 1990 bislang kaum senken konnte, bedeutet dies entsprechend ambitioniertere Treibhausgaserminderungsziele. Dabei ist es ganz wesentlich, dass diese Einsparungen nicht nur durch eine Elektrifizierung der Fahrzeuge gelingen, sondern auch ein verändertes Mobilitätsverhalten voraussetzen.

Gleichzeitig spricht die Statistik eine andere Sprache: Der Verkehr ist der drittgrößte Verursacher von Treibhausgasemissionen in Deutschland; im Jahr 2019 verursachte der Verkehrssektor einen Anteil von 20 Prozent der deutschen Gesamtemissionen.² Der motorisierte Straßenverkehr ist dabei für 94 Prozent der Treibhausgasemissionen des Verkehrssektors verantwortlich, wobei ca. 59 Prozent auf den Pkw-Verkehr und 35 Prozent auf den Lkw- und Nutzfahrzeugverkehr entfallen.³ Gleichzeitig gab es mit Stand vom 01.01.2020 in Deutschland über 47 Mio. PKW, allein in 2019 wurden 3,6 Mio. PKW neu zugelassen. Zwar hat sich die Anzahl der Elektrofahrzeuge im Bestand 2021 gegenüber dem Vorjahr um 126,2 Prozent erhöht, und auch die Zahl der Hybrid-Fahrzeuge einschließlich der Plug-in-Hybrid-Pkw ist im selben Zeitraum

¹ Vgl. https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Glaeserne_Gesetze/19_Lp/ksg_aendg/Entwurf/ksg_aendg_bf.pdf (letzter Aufruf: 31.05.2021).

² BMU, Klimaschutz in Zahlen, Fakten, Trends und Impulse deutscher Klimapolitik, Ausgabe 2020, S. 36.

³ BMU, Klimaschutz in Zahlen, Fakten, Trends und Impulse deutscher Klimapolitik, Ausgabe 2020, S. 36 – die übrigen Prozente stammen aus dem nationalen Luftverkehr sowie dem Schiffs- und Schienenverkehr.

08.06.2021

um 86,2 Prozent angestiegen.⁴ Doch machen Elektro-Pkw gerade einmal 0,6 Prozent (309.083), Hybrid-Pkw gerade einmal 2,1 Prozent (1.004.089) des Bestands aus.⁵ Täglich werden hierzulande etwa 3 Milliarden Personenkilometer zurückgelegt, von 1991 bis 2019 ist die Fahrleistung aller Kfz um ganze 31,5 Prozent angestiegen. Bessere und hocheffiziente Kraftstoffe tragen angesichts zunehmender Fahrten und immer schwerer werdender Autos nichts zu einer verbesserten Bilanz bei. Insgesamt liegt der Anteil des Straßenverkehrs für den motorisierten Individualverkehr seit 2003 etwa gleichbleibend bei ca. 74 Prozent, während der Anteil des sog. Umweltverbands (bestehend aus Fußgänger-, Rad-, Schienen- und öffentlichem Straßenpersonenverkehr) nur ca. 20,5 Prozent beträgt.

Kommunen kommt eine zentrale Rolle bei der Stärkung des Umweltverbundes zu, da viele planerische Entscheidungen nur vor Ort sinnvoll getroffen werden können und über entsprechende Beteiligungsverfahren auch Akzeptanz geschaffen werden kann. Der bestehende Rechtsrahmen erschwert den Kommunen ein solches Vorgehen aber. Keine der verschiedenen gesetzlichen Regelungen verfolgt bislang das Ziel, den Verkehr klima- und umweltfreundlicher zu machen, die Belange aller Verkehrsteilnehmer angemessen zu berücksichtigen und eine geordnete städtebauliche Entwicklung zu stärken.

Deswegen spricht viel für eine Generalrevision des gesamten Verkehrsrechts. Gleichzeitig ist zu konstatieren, dass der Zeitrahmen für die erforderlichen CO₂-Einsparungen im Verkehr kaum Aufschub dulden und deswegen sehr ambitionierte, gesetzliche Neuregelungen alleine (aufgrund des mehrjährigen Vorlaufs) zu spät ansetzen könnten.

Diese Bewertung soll den grundlegenden Reformbedarf des Verkehrsrechts deswegen zwar keinesfalls in Frage stellen. Es erscheint aber sehr sinnvoll, zusätzlich zu prüfen, welche eher punktuellen gesetzlichen Anpassungen geeignet sind, einen Beitrag zu einer umfassenden Verkehrswende zu leisten.

⁴ Kraftfahrtbundesamt, Jahresbilanz – Bestand (01.1.2021): https://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Bestand/Jahresbilanz/b_jahresbilanz_inhalt.html?nn=2601598 (letzter Aufruf: 7.4.2021).

⁵ Kraftfahrtbundesamt, Jahresbilanz – Bestand (01.1.2021): https://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Bestand/Jahresbilanz/b_jahresbilanz_inhalt.html?nn=2601598 (letzter Aufruf: 7.4.2021).

B. Fragestellungen

Gegenstand dieses Gutachten sind deswegen die folgenden Fragen:

- Wie können die Ziele des Klima- und Umweltschutzes sowie der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung für den Verkehrsbereich gesetzlich verankert werden?
- Ist eine Stärkung des Umweltverbunds rechtlich möglich bzw. wenn ja, wie kann diese umgesetzt werden?
- Wie können die knapp verfügbaren öffentlichen Flächen, beginnend mit dem Parkraum, gerecht verteilt werden und welche Handlungsspielräume bestehen seitens der Kommunen in Hinblick auf die verkehrliche Planung?
- Durch welche rechtlichen Rahmenbedingungen können Sharing-Angebote zu einem wirksamen Instrument der Verkehrswende weiter ausgebaut werden?
- Ist die Einführung eines allgemeinen Tempolimits, insb. auf Bundesautobahnen, zulässig, um die CO₂-Emissionen des Straßenverkehrs kurzfristig und ohne nennenswerte Mehrkosten zu reduzieren?

Teil 2 Wesentliche Ergebnisse

A. Klima- und umweltschützende Zielsetzung

Bislang ist das Straßenverkehrsrecht sachlich begrenztes Ordnungsrecht mit der Folge, dass für ein Tätigwerden zumindest weitestgehend eine Gefahr vorliegen muss. Die Generalklausel des § 45 StVO ermöglicht nach aktueller Rechtslage im Wesentlichen die Ergreifung von Maßnahmen, die der Flüssigkeit und Leichtigkeit des Verkehrs dienen. Klima- und umweltpolitische Aspekte können hierfür aber regelmäßig nicht oder nur sehr eingeschränkt herangezogen werden. Hinzu kommt eine strukturelle Ausrichtung des Straßenverkehrsrechts auf den PKW-Verkehr.

Ziel muss daher eine Öffnung des Regelungszwecks des Straßenverkehrsrechts sein, der dann den Klima- und Umweltschutz, den Gesundheitsschutz, die Sicherheit aller Verkehrsteilnehmer:innen und die Unterstützung einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung umfassen sollte. Über den (eher reaktiven) Charakter der Gefahrenabwehr hinaus würde durch eine solche Änderung das Straßenverkehrsrecht einen wesentlich stärkeren planerischen Charakter erhalten.

Hierfür bedarf es in jedem Fall einer Änderung der Verordnungsermächtigung im StVG sowie einer Anpassung der wesentlichen Vorschriften in der StVO. Insbesondere § 45 StVO verdient als Generalklausel besonderes Augenmerk. Zusätzlich könnte ein allgemeiner Regelungszweck im StVG verankert werden; dieses Vorgehen bedürfte jedoch einer Neustrukturierung des Gesetzes.

Dem Bund stehen für ein solches Handeln die Gesetzgebungskompetenzen gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 22, 24 und 29 GG zu.

B. Stärkung des Umweltverbunds

Trotz des bislang im Straßenverkehrsrecht geltenden, aber nicht gesetzlich definierten Grundsatzes der *Privilegienfeindlichkeit*, der eine grundsätzliche Gleichberechtigung aller Verkehrsteilnehmer vorsieht, besteht eine Orientierung am MIV. Angesichts der verkehrsrechtlich angestrebten Leichtigkeit des Verkehrs wird de facto der Individual-PKW-Verkehr bevorzugt.

Angesichts dieses Grundsatzes, der kein Privilegierungsverbot darstellt, können sachlich begründete Bevorrechtigungen nach aktueller Rechtslage nur sehr bedingt eingeräumt werden – wie sie in den Bereichen des Car-Sharings und des ÖPNV einzeln bestehen.

Eine Neuregelung der StVO sollte daher unbedingt den Handlungsspielraum vergrößern, um die einseitige Orientierung am MIV mittels Pkw aufzulösen. Dabei wäre es auch möglich, (über eine reine Gleichberechtigung aller Verkehrsteilnehmer:innen hinaus) Bevorrechtigungen zur Stärkung des Umweltverbundes auszuweiten bzw. neu einzuräumen. Zur Umsetzung dieser Handlungsmöglichkeiten bedarf es jeweils einer Änderung des StVG sowie der StVO.

C. Stärkung kommunaler Handlungsspielräume: Ausweitung von Anordnungsmöglichkeiten

Eine gerechte Aufteilung des öffentlichen Raums bedarf der Stärkung der kommunalen Handlungsspielräume. Sie kann durch unterschiedliche Maßnahmen und auf unterschiedlichen Ebenen erfolgen: zum einen durch das (Landes-)Straßenrecht, zum anderen durch das (Bundes-)Straßenverkehrsrecht.

So bestimmt das Landesrecht, ob und auf welche Weise eine Straßennutzung stattfinden soll (sog. Widmung), während das Bundesrecht in Abhängigkeit davon festlegt, welchen konkreten Regelungen der dann zugelassene Verkehr unterliegt.

Eine Neuaufteilung des öffentlichen Raums kann daher auf zwei Ebenen geschehen:

- Zum einen kann das Landesrecht durch Widmung oder Einziehung einer Straße diese einem öffentlichen Zweck zuweisen und in der Folge Beschränkungen wie bspw. Fußgängerzonen vornehmen.
- Zum anderen kann im Straßenverkehrsrecht über Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen und Parkverbote eine Neuaufteilung forciert werden.

Der bestehende Rechtsrahmen unterliegt in der Praxis jedoch deutlich größeren Einschränkungen als es diese Aufteilung zunächst nahe legen könnte. Der kommunale Spielraum bei den (landes-)straßengesetzlichen Vorgaben ist sehr groß; allerdings sind die damit verbundenen Handlungsmöglichkeiten nicht gut dafür geeignet, Regelung für die gemeinsame Nutzung einer dem Verkehr allgemein gewidmeten Fläche zu erlassen. Dies muss auf Basis des Straßenverkehrsrechts geschehen. In diesem Bereich sind die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen stark eingeschränkt.

Kern dieser Einschränkungen ist, dass es stets einer besonderen Gefahr bedarf, um Einschränkungen des fließenden und ruhenden Verkehrs zu rechtfertigen – stets unter dem Vorbehalt der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs, vgl. § 45 StVO. Eine gesamtheitliche Entscheidung auf Grundlage des Klima- und Umweltschutzes, der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung sowie der Berücksichtigung besonders

vulnerabler Gruppen ist gerade nicht gewollt. Dies betrifft nicht nur die Anordnung von Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen, bei denen insbesondere der Nachweis eines Parkdrucks aufwändig ist, sondern auch Maßnahmen zur Stärkung des Umweltverbundes, wie etwa die Anordnung von Höchstgeschwindigkeiten, etwa in Form von Tempo-30-Zonen oder streckenbezogenen Höchstgeschwindigkeiten (Tempo-30). Während sich beispielsweise Tempo-30-Zonen weder auf Straßen des überörtlichen Verkehrs noch auf Vorfahrtsstraßen erstrecken dürfen, bedarf es für die Anordnung einer streckenbezogenen Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h auf einer Hauptstraße stets einer besonderen Rechtfertigung (z.B. häufig geschwindigkeitsbedingte Unfälle). Die Anordnungsmöglichkeiten sind somit vielfach zu eng gefasst. Diese Enge betrifft auch den Radverkehr. So ist die Einrichtung von Radfahrstreifen beispielsweise nur möglich, wenn zuvor Nachweise zur straßenverkehrsrechtlichen Gefahr, in Form der Verkehrszählung oder der Unfallstatistik, vorgelegt wurden.

Deswegen ist eine grundlegende Überarbeitung dieser Vorgaben erforderlich, die zumindest bedeutet, dass die Regelungen in § 45 StVO im Sinne einer gesamtheitlichen Entscheidungspraxis auf kommunaler Ebene neu gestaltet werden. Wir empfehlen, solche Anpassungen nicht nur im Wege von Öffnungs- oder Experimentierklauseln zu regeln, sondern klare Regelungen im Straßenverkehrsrecht auf Bundesebene zu treffen. Neben der Öffnung des Regelungszwecks, der insbesondere den planerischen Charakter des Straßenverkehrsrechts stärkt, kommt zudem die Schaffung weiterer Instrumente zur Aufteilung bzw. Neugestaltung des öffentlichen Straßenraums in Betracht, etwa durch Einführung einer Begegnungszone.

Ebenso könnte eine Nullemissionszone neu eingeführt werden, die in anderen Ländern, wie dem Vereinigten Königreich, bereits vorgesehen ist. Gerade vor dem Hintergrund des Klimaschutzes, der auch auf die Herstellung von Klimaneutralität gerichtet ist, kann eine solche Maßnahme sinnvoll sein. Als Regelungsort kommt dabei sowohl die Schaffung eines neuen Gesetzes in Betracht, wie auch die Aufnahme in bereits bestehende Gesetze. Erweitert man den Regelungszweck des Straßenverkehrsgesetzes um den Klima- und Umweltschutz, bietet sich insbesondere dort die Möglichkeit der Aufnahme.

D. Etablierung und Regulierung von Sharing-Angeboten

Sharing-Angebote bieten die Möglichkeit, den öffentlichen Raum effektiver zu nutzen, und sind daher ein wichtiger Baustein der Verkehrswende. Unterschieden werden dabei stations- und stationsunabhängige Anbieter.

Dabei sprechen die besseren Gründe für eine Einordnung der Sharing-Angebote als straßenrechtliche Sondernutzung – unabhängig davon, ob diese stationsbasiert oder stationsunabhängig sind. Angesichts dieser Einordnung besteht jedoch auch die Möglichkeit, Sharing-Angebote an Bedingungen zu knüpfen; durch diese – auf eine Ermöglichung des Angebots zielenden – Vorgaben könnte die Nutzung hin zu einem echten Instrument der Verkehrswende intensiviert werden.

Dieser Regelungsansatz weist jedoch auch nicht unerhebliche Schwächen auf. So ist die Rechtslage bundesweit sehr uneinheitlich und nur zu den wenigsten Landesstraßengesetzen ist die Frage, ob Sharing-Angebote generell als Sondernutzung zu bewerten sind, obergerichtlich bereits abschließend geklärt. Darüber hinaus regeln die verschiedenen Landesstraßengesetze sehr unterschiedlich, in welchem Umfang Kommunen eine Sondernutzungserlaubnis mit Nebenbestimmungen versehen dürfen. In einzelnen Bundesländern haben Obergerichte ausdrücklich entschieden, dass Nebenbestimmungen, die allgemeine Umwelt- und Klimaschutzabwägungen umsetzen, nicht rechtmäßig sein können.

Damit lässt sich das Ziel klima-, umwelt- und städtebaufreundlicher Sharing-Angebote auf Basis der bestehenden landesgesetzlichen Regelung nicht bundesweit erreichen.

Es wäre deswegen sinnvoll, wenn der Verordnungsgeber auf Bundesebene in der StVO einheitliche Regelungen erlässt. Dies wäre auch vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern zulässig.

E. Allgemeine Tempolimits

Die StVO regelt zulässige Höchstgeschwindigkeiten innerhalb und außerhalb geschlossener Ortschaften. Abweichungen von diesen Höchstgeschwindigkeiten können örtlich beschränkt, bislang nur mittels Verkehrszeichen angeordnet werden. Eine Höchstgeschwindigkeit für Autobahnen besteht hingegen nicht; diesbezüglich existiert allein eine – nicht zwingende – Richtgeschwindigkeit von 130 km/h.

Die Einführung allgemeiner Tempolimits wäre auf Basis des derzeit geltenden Rechts nur schwer umsetzbar, da für jeden Streckenabschnitt eine konkrete Gefahr im Sinne des § 45 Abs. 1 S. 1 StVO nachzuweisen wäre. Die Einführung eines allgemeinen Tempolimits wäre durch Änderung der StVO jedoch möglich, wobei insbesondere Änderungen der §§ 3 oder 18 StVO in Betracht kommen. Auch auf den übrigen Straßen, nicht bloß auf Autobahnen, wäre eine Änderung der Höchstgeschwindigkeiten möglich.

Teil 3 Rechtliche Würdigung

A. Erweiterung der straßenverkehrsrechtlichen Zielsetzungen

Das Straßenverkehrsrecht ist bislang im Wesentlichen als Gefahrenabwehrrecht verfasst, es dient im Kern der Vermeidung von Gefahren für Verkehrsteilnehmer:innen. Das Straßenverkehrsrecht erfüllt damit zwar eine wichtige Aufgabe. Angesichts der Klimaschutzziele und zunehmend lebenswerter Städte ist der Fokus des Straßenverkehrsrechts jedoch zu eng gesetzt.

Im Folgenden wird deswegen dargestellt, warum bereits der Regelungszweck des Straßenverkehrsrechts angepasst werden sollte. Dabei ist zu beachten, welchen Regelungszweck das derzeitige Straßenverkehrsrecht verfolgt und inwieweit insbesondere klima- und umweltrechtliche Aspekte bereits heute Gegenstand in ihm sind (Teil 3A.I). Sodann wird der für den Bundesgesetzgeber bestehende Handlungsspielraum zu einer Öffnung des Regelungszwecks begutachtet (Teil 3A.I.3)).

I. Das derzeitige Straßenverkehrsrecht und seine Ziele

1) Ausgangspunkt: Sachlich begrenztes Ordnungsrecht

Das Straßenverkehrsrecht ist sachlich begrenztes Ordnungsrecht⁶ und umfasst sowohl das Straßenverkehrsgesetz (StVG) als auch die auf seiner Grundlage erlassene Straßenverkehrsordnung (StVO). Als Ordnungsrecht dient es der Abwehr bzw. Minderung spezifischer Gefahren, Behinderungen und Belästigungen, die mit der Straßenbenutzung einhergehen.⁷ Das Bundesverfassungsgericht präziserte dies folgendermaßen:

„Das Straßenverkehrsrecht dient hiernach dem Zweck, die spezifischen Gefahren, Behinderungen und Belästigungen auszuschalten oder wenigstens zu mindern, die mit der Straßenbenutzung unter den Bedingungen des modernen Verkehrs verbunden sind. Es regelt in diesem Rahmen die (polizeilichen) Anforderungen, die an den Verkehr und die Verkehrsteilnehmer gestellt werden, um Gefahren von anderen Verkehrsteilnehmern oder Dritten abzuwenden und den optimalen Ablauf des Verkehrs zu gewährleisten. Das Straßenverkehrsrecht ist sachlich begrenztes Ordnungsrecht [...]“⁸

⁶ BVerfG, Urt. v. 10.12.1975, Az. 1 BvR 118/71, NJW 1976, 559 (559); BVerwG, Urt. v. 28.5.1998, Az. 3 C 11.97, NZV 1998, 427 (428); BGH, Urt. v. 14.6.2005, Az. VI ZR 185/04, NJW 2005, 2923 (2924); BGH, Urt. v. 9.12.2014, Az. VI ZR 155/14, NJW 2015, 1174 (1175).

⁷ BVerfG, Urt. v. 10.12.1975, Az. 1 BvR 118/71, NJW 1976, 559 (559).

⁸ BVerfG, Urt. v. 10.12.1975, Az. 1 BvR 118/71, NJW 1976, 559 (559).

Die gerichtlichen Entscheidungen in diesem Zusammenhang machen deutlich, dass es sowohl um die Gefahren geht, die vom Straßenverkehr ausgehen als auch um solche, die von außen für diesen bestehen.⁹

Das StVG selbst enthält keine Zweckbestimmungen; die Zwecke sind vielmehr aus konkreten Vorschriften herauszulesen.¹⁰ Wesentlichen Ausdruck hat der Regelungsgehalt in § 45 Abs. 1 S. 1 StVO gefunden, der als Generalklausel die Straßenverkehrsbehörden dazu ermächtigt, die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs zu beschränken oder zu verbieten und den Verkehr umzuleiten. Hierunter fallen nach der Rechtsprechung insbesondere solche Maßnahmen, die der Wiederherstellung oder Verbesserung der Flüssigkeit und Leichtigkeit des Verkehrs dienen.¹¹ Grundsätzlich handelt es sich hierbei um ein weites Verständnis, unter das sich (in Grenzen) bereits klima- und umweltrechtliche sowie gesundheitsschützende Aspekte subsumieren lassen, da zum Beispiel Abgas- und Lärmbelastungen vom Verkehr ausgehen. Aus der Natur als Ordnungsrecht resultiert jedoch der Zusammenhang, dass es sich nicht um übergeordnete umwelt- und klimapolitische Zielstellungen handeln darf, sondern stets ein enger Zusammenhang zur Abwehr von Gefahren bestehen muss.

Die Punkte der Sicherheit und Ordnung stellen dabei nicht lediglich (enge) Tatbestandsmerkmale dar, bei deren Vorliegen eine Anordnung getroffen werden kann, sie bestimmen auch das Ermessen der Behörden. Diese handeln ermessensfehlerhaft, wenn sie nicht zum Zwecke der Gefahrenabwehr tätig werden, sondern auf Zwecke außerhalb des Gefahrenabwehrrechts zurückgreifen.¹² Ein älterer Beschluss des Verwaltungsgerichts München verdeutlicht dieses strukturelle Problem, indem es – trotz unproblematischer und teilweiser erheblicher Überschreitung der Grenzwerte – ausführte:

„Zielrichtung ist damit die Verkehrsregelung aus Gründen der Sicherheit und Ordnung; nicht aber vermögen umweltpolitische Erwägungen Eingriffe zu rechtfertigen. [...] Verkehrsbehördliche Maßnahmen aus allgemeinen (abstrakten) Erwägungen des Umweltschutzes können deshalb nicht angeordnet werden (Schurig/Wagner, § 45 Erl. 2.2.8). Hierfür sind gesamtpolitische Maßnahmen erforderlich, die nicht nur lokal, sondern global wirksam werden. Die vorliegende Problematik der Feinstaubbelastung ist ein solches

⁹ BGH, Urt. v. 9.12.2014, Az. VI ZR 155/14, NJW 2015, 1174 (1175).

¹⁰ Klinski, ZUR 2020, 394 (399).

¹¹ BVerwG, Urt. v. 27.3.1993, Az. 11 C 35.92, NZV 1993, 284 (284).

¹² OVG Bremen, Urt. v. 10.11.1998, Az. OVG 1 BA 20/97, NZV 2000, 140 (141 f.).

*umfassendes Problem, das sich nicht auf begrenzte, konkrete örtliche Verkehrssituationen beschränkt. § 45 StVO ist damit vorliegend keine geeignete Rechtsgrundlage.*¹³

2) Unzureichende Öffnung des Straßenverkehrsrechts

Über die dargestellte ordnungsrechtliche Funktion des Straßenverkehrsrechts hinaus sind in StVG und StVO inzwischen weitere behördliche Befugnisse ausgewiesen, die hinsichtlich der Berücksichtigung der Belange des Klima- und Umweltschutzes, des Gesundheitsschutzes sowie einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung jedoch unzureichend sind.

Der klassische Aufgabenbereich als Ordnungsrecht wurde durch Gesetzesänderungen bereits verlassen;¹⁴ sodass in der Erweiterung der Befugnisse in § 45 StVO zunehmend auch eine Rechtsgrundlage für die Verkehrsplanung gesehen wird.¹⁵ So sind beispielsweise Anordnungen „zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung“ möglich, vgl. § 45 Abs. 1b S. 1 Nr. 5 Var. 2 StVO. Dabei handelt es sich jedoch lediglich um eine vereinzelte Regelung, die eine „dienende“ – weil unterstützende – Funktion hat.¹⁶ Da die Gemeinden für bestimmte örtliche Verkehrsplanungen zuständig sind, soll mit der Vorschrift eine Förderung der *gemeindlichen* Verkehrskonzepte ermöglicht werden.¹⁷ Eine umfassende Berücksichtigung lässt sich daraus nicht ableiten.

Darüber hinaus finden sich Aspekte des Klima- und Umwelt- sowie des Gesundheitsschutzes nur an vereinzelten Stellen der StVO. Beispielsweise sind straßenverkehrsrechtliche Anordnungen zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen (§ 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO) oder zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen (§ 45 Abs. 1b S. 1 Nr. 5 StVO) möglich. Die hier genannten Einzelregelungen weisen jedoch rechtliche Schwierigkeiten auf, die ihren Anwendungsbereich erheblich einschränken (ausführlich dazu Teil 3C.III.2)b)). So sind beispielsweise Anordnungen aufgrund von § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO grundsätzlich subsidiärer Natur, sodass planerische Maßnahmen nach § 50 BImSchG bzw. Vorkehrungen am Bau von Straßen sowie passive Schallschutzmaßnahmen vorrangig zu berücksichtigen sind;¹⁸ Anordnungen gem. § 45 Abs. 1b S. 1 Nr. 5 Var. 1 StVO werden durch die Rechtsprechung

¹³ VG München, Beschl. v. 27.4.2005, Az. M 1 E 05.1112, NVwZ 2005, 843 (843 f.) (Hervorhebungen durch Verfasser).

¹⁴ So *Rebler*, in: Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht, 3. Aufl. 2017, § 45 StVO Rn. 63.

¹⁵ *König*, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 45. Aufl. 2019, Einleitung Rn. 1, der die Erweiterung als unbedenklich ansieht, soweit für diese ein Kompetenztitel gegeben ist.

¹⁶ *Steiner*, NJW 1993, 3161 (3163).

¹⁷ BVerwG, Urf. v. 20.4.1994, Az. 11 C 17/93, NZV 1994, 493 (494).

¹⁸ *Rebler*, in: Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht, 3. Aufl. 2017, § 45 StVO Rn. 33.

auf Fußgänger- und verkehrsberuhigte Bereiche beschränkt.¹⁹ Neben diesen Sondertatbeständen ist es den Straßenverkehrsbehörden versagt, die Generalklausel in § 45 Abs. 1 S. 1 StVO zum „*straßenverkehrsrechtlichen Umweltschutz*“ heranzuziehen.²⁰

Die daneben noch bestehenden Regelungen, wie z.B. § 30 StVO (Verbot unnötigen Lärms und vermeidbarer Abgasbelastigungen bei Fahrzeugbenutzung) verdeutlichen, dass es sich um punktuelle Regelungen handelt, während ein Regelungszweck, der Klima- und Umweltschutz eindeutig festschreibt und der durch allgemeine Anordnungsbefugnisse Eingang in die praktische Umsetzung findet, nicht vorhanden ist. Ebenso verhält es sich mit dem Gesundheitsschutz. Mit der Sicherheit des Verkehrs ist zwar auch die Sicherheit der Verkehrsteilnehmer:innen gemeint und in der StVO sind auch bereits heute Regelungen enthalten, die dem Schutz anderer gelten, die nicht Verkehrsteilnehmer:innen sind (s.o. „*Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen*“) – als ausdrücklich formuliertes Ziel und in dieser weiten Formulierung ist der Gesundheitsschutz jedoch ebenfalls nicht enthalten.

3) Strukturelle Schwäche: Fokussierung auf den MIV mittels Pkw

Neben dieser inhaltlichen Beschränkung auf ordnungsrechtliche Gesichtspunkte kommt eine weitere strukturelle Schwäche hinzu: Die Ausrichtung auf den motorisierten Individualverkehr (nachfolgend: MIV) mittels Pkw. Diese betrifft insbesondere auch dessen Verkehrsfluss („*Leichtigkeit*“).

Nach der Rechtsprechung fällt die Leichtigkeit des Verkehrs unter den Begriff der Ordnung des Verkehrs; Störungen im Verkehrsfluss rechtfertigen somit Anordnungen aufgrund der Generalklausel in § 45 Abs. 1 S. 1 StVO.²¹ Dies wird als Ausdruck des Bedarfsdeckungsgrundsatzes im Straßenverkehrsrecht angesehen.²² So sachgerecht diese Rechtsanwendung auch erscheinen mag, wird in ihr doch auch eine Bevorzugung des (raumnehmenden) MIV gesehen; soll nämlich die Flüssigkeit des Verkehrs erhalten werden, geht dies aufgrund der oft beengten Verhältnisse nur auf Kosten der Verkehrsarten mit weniger Flächenbedarf, wie z.B. dem Fuß- und Radverkehr.²³ Hinzu kommt, dass die Pkw immer größer werden; so ist beinahe jedes

¹⁹ BVerwG, Urt. v. 15.4.1999, Az. 3 C 25.98, NZV 2000, 342 (342 f.).

²⁰ Steiner, NJW 1993, 3161 (3162).

²¹ BVerwG, Urt. v. 27.3.1993, Az. 11 C 35.92, NZV 1993, 284 (284).

²² Salzborn/Klinski, ZUR 2019, 577 (578).

²³ Salzborn/Klinski, ZUR 2019, 577 (578), die daher von einer Bevorzugung des „Stärkeren“ gegenüber den „Schwächeren“ im Straßenverkehr sprechen.

dritte neu zugelassene Fahrzeug ein SUV.²⁴ Ein anderes Beispiel wären Ampelschaltungen, die sich am abbiegenden MIV orientieren, während Fußgänger:innen aufgrund von kurzen Ampelschaltungen auf Verkehrsinseln warten müssten, um die Straße insgesamt zu überqueren.²⁵ Betrachtet man zudem § 45 Abs. 9 S. 3 StVO, so wird der Stellenwert der Flüssigkeit des Verkehrs deutlich:

*„Insbesondere **Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs** dürfen nur angeordnet werden, 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**.“²⁶*

Die Vorschrift gilt für sämtliche Befugnisnormen des § 45 StVO und ergänzt diese.²⁷ Durch sie wird eine qualifizierte Gefahrenlage vorausgesetzt. Die Gefahrenlage erfordert es, dass eine das allgemeine Risiko deutlich übersteigende Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts besteht, mithin eine konkrete Gefahr, die auf besonderen örtlichen Verhältnissen beruht.²⁸ Auch wenn gewisse Bereiche durch § 45 Abs. 9 S. 4 StVO von dem Anwendungsbereich des Satzes 3 ausgenommen werden, verdeutlichen diese Anforderung, dass der Leichtigkeit des Verkehrs ein hohes Gewicht zukommt. Für Beschränkungen des fließenden Verkehrs, die dem Schutz anderer Verkehrsteilnehmer:innen dienen können, bestehen somit Hürden, sodass darin zum Teil ein Vorrang der Leichtigkeit gegenüber der Sicherheit gesehen wird.²⁹

Insgesamt wird damit deutlich, dass städteplanerische Belange stärker mit einzubeziehen sind und die Flächennutzung bzw. -aufteilung nicht anhand der Leichtigkeit des MIV mittels Pkw erfolgen kann. Darüber hinaus ist der Vorrang der Sicherheit gegenüber der Leichtigkeit ausdrücklich festzuschreiben, samt der Klarstellung, dass dieser für die Sicherheit *aller* Verkehrsteilnehmer:innen gilt. Regelungen wie in § 45 Abs. 9 StVO stehen dem bisher entgegen.

II. Bestehende und zu erweiternde Handlungsspielräume

Die Darstellung des derzeitigen Straßenverkehrsrechts verdeutlicht, dass klima- und umweltschützende Aspekte, der Gesundheitsschutz sowie eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung nur sehr vereinzelt expliziten Eingang in das normierte

²⁴ Agora Verkehrswende (2018), Umparken – den öffentlichen Raum gerechter verteilen, Zahlen und Fakten zum Parkraummanagement, S. 1.

²⁵ *Klinski*, ZUR 2020, 394 (398).

²⁶ Hervorhebungen durch Verfasser.

²⁷ *König*, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 45. Aufl. 2019, § 45 StVO Rn. 49b.

²⁸ BVerwG, Urf. v. 23.9.2011, Az. 3 C 37/09, NJW 2011, 246 (248).

²⁹ So *Klinski*, ZUR 2020, 394 (398).

Straßenverkehrsrecht gefunden haben; im Regelungszweck dominiert das Ordnungsrecht. Darüber hinaus ist eine Ausrichtung am MIV mittels Pkw sowie an der Leichtigkeit des Verkehrs festzustellen. Um diesem Umstand abzuhelpfen, bedarf es der Aufnahme weiterer Regelungszwecke.³⁰ Durch die ausdrückliche Formulierung von Regelungszwecken kann eine (weitere) Öffnung des Straßenverkehrsrechts erfolgen, losgelöst von originär ordnungsrechtlichen Gesichtspunkten und über bloße Einzelregelungen hinaus.

1) Konkretisierung der Öffnung

Eine Öffnung des Regelungszwecks des Straßenverkehrsrechts kann nicht ohne eine Konkretisierung des bisherigen Regelungszwecks gedacht werden, da diese nicht separat betrachtet werden können. Ziel ist vielmehr, eine Gesetzesanwendung zu ermöglichen, bei der die Regelungszwecke so berücksichtigt werden, dass jeder von diesen seine größtmögliche Wirkung entfaltet.

Die konkretisierte Fassung des bisherigen Zwecks sollte daher zumindest die **„Sicherheit aller³¹ Verkehrsteilnehmer:innen und Ordnung auf den öffentlichen Straßen“** lauten. Die Formulierung „aller“ soll dabei klarstellend sein. Darüber hinaus könnte erwogen werden, die vulnerabelsten bzw. gefährdetsten Verkehrsteilnehmer:innen besonders hervorzuheben („insbesondere Fußgänger:innen/Fahrradfahrer:innen“). Damit wäre keine Abkehr vom Ziel der Sicherheit *aller* Verkehrsteilnehmer:innen verbunden, da die gefährdetsten Verkehrsteilnehmer:innen, wenn sie geschützt werden sollen, ohnehin Ausgangspunkt der Überlegungen wären.

Daneben sollte der Zweck den **„Klima- und Umweltschutz“** umfassen. Unter den Klimaschutz fällt dabei auch die Ausrichtung des Verkehrs hin zu einer klimaneutralen Ausgestaltung. Ein wichtiger Beitrag zur Verringerung der verkehrlichen Treibhausgasemissionen gelingt dabei nur, wenn sich auch das Mobilitätsverhalten verändert – hin zu mehr öffentlichem, Rad- und Fußverkehr.³² Soll das Straßenverkehrsrecht im Sinne eines ganzheitlichen Ansatzes dieses Ziel der Klimaneutralität erfüllen können und gleichzeitig die persönliche Mobilität der Verkehrsteilnehmer:innen erhalten werden, so dürfen nunmehr nicht nur einzelne Verkehrsträger separat betrachtet werden.

³⁰ Ebenfalls für die Aufnahme von Zweckbestimmungen: *Salzborn/Klinski*, ZUR 2019, 577 (578).

³¹ Zur Stellung der Verkehrsteilnehmer:innen s. Teil 3B.

³² Vgl. https://www.stiftung-klima.de/app/uploads/2020/11/KNDE-2050_Verkehr_SKN.pdf (letzter Aufruf: 1.2.2021).

Gerade in Städten, also von Verkehr besonders geprägten (wachsenden) Ballungsräumen mit beschränkter Flächenkapazität, erscheint es daher notwendig, als Korrektiv einen dritten, planerischen Regelungszweck mit aufzunehmen. Dieser könnte in dem Regelungszweck der **„Unterstützung der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung“** zum Ausdruck gebracht werden. Der Einbezug dieses Regelungszwecks würde die planerische Antwort auf die straßenverkehrsrechtliche Frage liefern, von wem und auf welche Weise die begrenzten zur Verfügung gestellten Flächen im alltäglichen Verkehr genutzt werden können.

Auch in der rechtswissenschaftlichen Literatur finden sich ähnlich lautende Forderungen, die neben einer Aufnahme des Umweltschutzes auch die städtebauliche Entwicklung mit in den Regelungszweck einbeziehen wollen.³³

Darüber hinaus wäre der **„Gesundheitsschutz“** als Gesetzeszweck denkbar. Wie bereits dargestellt, umfasst die StVO bereits heute den Schutz der (Wohn-)Bevölkerung vor Lärm und Abgasen. Neben einer Konkretisierung im Rahmen des Gesetzeszwecks könnte beispielsweise auch die sog. Vision Zero aufgenommen werden. Dieses Ziel, dass niemand im Straßenverkehr getötet wird bzw. sich keine Verkehrsunfälle mit schweren Personenschäden ereignen, hat bereits Eingang in die Gesetzgebung auf Landesebene gefunden.³⁴ Im Bundesrecht fehlt eine ausdrückliche Aufnahme.

2) Einfachgesetzliche Verortung: StVG

Das Straßenverkehrsrecht ist auf mehrere Gesetze und Rechtsverordnungen verteilt. Die maßgeblich das Verhalten im Straßenverkehr regelnden Vorschriften sind in der StVO enthalten. Die StVO als Rechtsverordnung muss sich dabei im Rahmen des vom StVG festgelegten Rahmens halten.³⁵ Dies ergibt sich bereits aus Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG, nachdem Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung eine Rechtsverordnung zu erlassen, im Gesetz bestimmt sein müssen. Sinn und Zweck dieser Regelung ist es, die Rechtssetzungsbefugnisse der Exekutive zu begrenzen.³⁶

Für die praktische Umsetzung der zuvor genannten Regelungszwecke auf StVO-Ebene, die dafür ebenfalls angepasst werden müsste, bedarf es daher zuvor einer

³³ Salzborn/Klinski, ZUR 2019, 577 (578).

³⁴ Vgl. § 10 Abs. 3 Berliner Mobilitätsgesetz; § 5 Abs. 1 Entwurf des Fahrrad- und Nahmobilitätsgesetzes des Landes NRW – S. Landtag NRW-Vorlage 17/4762, S. 12.

³⁵ BVerfG, Beschl. v. 9.2.1972, Az. 1 BvR 111/68, NJW 1972, 859 (859); Dauer, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 45. Aufl. 2019, § 6 StVG Rn. 2.

³⁶ Uhle, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 45. Ed. Stand: 15.11.2020, Art. 80 GG Rn. 17 f.

Änderung des StVG. Von der Gesetzessystematik her kommen bei dieser Umsetzung zumindest zwei Varianten in Betracht; diese sind:

- eine Änderung der Verordnungsermächtigung im StVG verbunden mit einer Anpassung der wesentlichen Vorschriften der StVO („kleine Lösung“)

oder

- die Aufnahme eines allgemeinen Regelungszwecks im StVG, der den übrigen Regelungen des StVG voran gestellt ist, verbunden mit einer Änderung der Verordnungsermächtigung im StVG und der Anpassung der wesentlichen Vorschriften der StVO („große Lösung“).

Dazu im Einzelnen:

a) **Änderung der Verordnungsermächtigung**

In jedem Fall bedürfte die Einführung der oben genannten Regelungszwecke einer Änderung der Verordnungsermächtigung im StVG und davon ausgehend auch der wesentlichen Vorschriften der StVO – diese „kleine“ Lösung ist dafür quasi unumgänglich. Die StVO ist derzeit überwiegend auf Grundlage mehrerer in § 6 StVG genannter Ermächtigungsgrundlagen erlassen worden.³⁷ Im Rahmen dieser – ohnehin unübersichtlichen – Regelung könnten die bisherigen Ermächtigungsgrundlagen dahingehend reformiert werden, dass die beschriebenen Regelungszwecke ausdrücklich als solche benannt werden.

Auch wenn die Vereinbarkeit der bisherigen Verordnungsermächtigung mit Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG in der Rechtsprechung bisher nicht in Frage gestellt wurde,³⁸ so erscheint – gerade auch angesichts der von der StVO ausgehenden grundrechtlichen Implikationen – eine konkretere Ausgestaltung der Ziele und Mittel als bisher angebracht. So wird beispielsweise in der Literatur – unseres Erachtens zu Recht – die Frage aufgeworfen, ob der Ordnungsgeber in seiner Entscheidung frei ist, ob er der Sicherheit oder der Flüssigkeit des Verkehrs Vorrang einräumt oder ob nicht Schutzansprüche schon im Gesetz zu benennen sind.³⁹ Diesen Bedenken könnte mit einer Neugestaltung der Verordnungsermächtigung begegnet werden, welche die wesentlichen Grundentscheidungen bereits auf Gesetzesebene aufnimmt.

³⁷ S. den Verkündungstext im BGBl. I 2013, 367 (367).

³⁸ Kritischer insoweit: *Klinski*, ZUR 2020, 394 (398).

³⁹ *Klinski*, ZUR 2020, 394 (398).

Die Neuformulierung der Verordnungsermächtigung bietet zudem den Vorteil einer umfassenden Vereinfachung. Die derzeitige Verordnungsermächtigung ist unübersichtlich und führt immer wieder zu Fragen der formalen Rechtmäßigkeit. Diese resultieren aus dem Erfordernis, dass beim Erlass von Verordnungen deren Rechtsgrundlage anzugeben ist, sog. Zitiergebot gem. Art. 80 Abs. 1 S. 3 GG.

Die Regelungszwecke können, anknüpfend an die Verordnungsermächtigung, dann auch zu Beginn der StVO klarstellend vorangestellt werden. Der Regelungsstil könnte sich dabei an § 1 Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) orientieren, der mit „Zweck und Ziele des Gesetzes“ überschrieben ist; Abs. 1 lautet:

„Zweck des Gesetzes ist eine möglichst sichere, preisgünstige, verbraucherfreundliche, effiziente und umweltverträgliche leitungsgebundene Versorgung der Allgemeinheit mit Elektrizität und Gas, die zunehmend auf erneuerbaren Energien beruht.“

Vorliegend könnte folgende Formulierung gewählt werden:

(1) Zweck dieser Verordnung ist die Gewährleistung eines klima- und umweltschützenden, an der Sicherheit aller Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer, insbesondere der Radfahrerinnen und Radfahrer und Fußgängerinnen und Fußgänger orientierten Verkehrs sowie die Unterstützung einer diesen Zwecken dienenden nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung und des Gesundheitsschutzes.

Daran anknüpfend könnte der Zweck weiter konkretisiert werden, zum Beispiel durch Nennung von Zielen:

(2) Um den Zweck des Absatzes 1 auf dem Gebiet des Klima- und Umweltschutzes zu erreichen, verfolgt diese Verordnung insbesondere die Ziele,

- 1. eines klimaneutralen Verkehrs,*
- 2. der Stärkung des öffentlichen Personennahverkehrs, und*
- 3. [...].*

(3) Um den Zweck des Absatzes 1 auf dem Gebiet der Verkehrssicherheit zu erreichen, verfolgt diese Verordnung insbesondere die Ziele,

- 1. einer Vermeidung von tödlichen Unfällen oder Unfällen mit lebenslangen Schäden („Vision Zero“),*
- 2. [...].*

Die weitere Konkretisierung der Ziele ist nicht zwingend, da auch die in Abs. 1 genannte Zweckbestimmung im Wege der Auslegung einer weiteren Konkretisierung zugänglich ist. Da ein so formulierter Einführungsparagraph neue Regelungszwecke

umfasst und der Wortlaut weit ist, böte eine Konkretisierung jedoch den Vorteil einer Erleichterung für die Rechtsanwender:innen. Zudem wäre eine so vorgenommene Zielbestimmung auch durch die Gerichte zu beachten.

b) Regelungszweck im StVG

Eine weitere Möglichkeit bestünde darin, dem StVG einen neuen § 1 StVG voranzustellen, in dem die Regelungszwecke festgeschrieben werden. Eine solche Handhabung ist in Gesetzen nicht unbekannt. In der Regel handelt es sich um einen so genannten „Allgemeinen Teil“, der für die nachfolgenden Regelungen als Grundsatz beziehungsweise Ausgangspunkt heranzuziehen ist. Dabei kann es sich sowohl um Definitionen als auch um Regelungszwecke handeln. Das StVG verfügt bislang – anders als andere Gesetze – nicht über einen solchen allgemeinen, für alle nachfolgenden Abschnitte geltenden Teil. Dies mag an der Vielzahl der im Gesetz geregelten Materien liegen, da das StVG unter anderem zugleich die Zulassung der Personen und Kraftfahrzeuge zum öffentlichen Straßenverkehr regelt und zahlreiche Ermächtigungsgrundlagen umfasst.

Die Voranstellung eines Gesetzeszweckes im StVG würde somit eine Neustrukturierung des Gesetzes insgesamt erfordern. Bei einer derartigen Umsetzung wären mehrere Varianten denkbar. So könnten beispielsweise die Gesetzeszwecke, die für alle Materien des StVG inhaltlich passen könnten, in einem § 1 StVG vorangestellt werden. Die spezifischen Zwecke könnten dann jeweils den einzelnen (neu zu schaffenden) Abschnitten vorangestellt werden.⁴⁰ Da jedoch keiner der Zwecke für sämtliche Materien des StVG inhaltlich passt, empfiehlt sich eine Neustrukturierung in Abschnitten, ohne, dass ein Gesetzeszweck für sämtliche Materien vorangestellt wird; jedem Abschnitt könnten dann die zur Materie passenden Ziele vorangestellt werden und weiter präzisiert werden. Der oben beschriebene Regelungszweck würde dann für den Teil gelten, der heute die Grundlagen für die StVO schafft. Die Formulierung könnte dabei dem unter Teil 3A.II.2)a)) genannten Beispiel folgen.

c) Zwischenergebnis und Bewertung

Für die beiden genannten Varianten sprechen unterschiedliche Gesichtspunkte. Eine Änderung allein der Verordnungsermächtigung und daran anknüpfend

⁴⁰ Eine ähnliche Struktur weist beispielsweise das Berliner Mobilitätsgesetz auf; so werden zu Beginn verkehrsmittelübergreifende Ziele genannt und der Gesetzeszweck in § 1 beschrieben, daran anknüpfend folgen § 36 (Besondere Ziele der Entwicklung des Radverkehrs) und § 50 (Besondere Ziele der Entwicklung des Fußverkehrs).

der StVO im bisherigen Rahmen wäre örtlich begrenzt umsetzbar und würde die Struktur des StVG ansonsten unangetastet lassen.

Die Einführung einer zentralen, allgemeinen Vorschrift zu Beginn des StVG erscheint angesichts der vielen im Gesetz geregelten Materien nicht zielführend, da dies systematisch zur Folge hätte, dass die Zweckbestimmung für sämtliche im StVG geregelten Materien gelten würde, nicht nur für die jeweilige Verordnung. Eine Umsetzung könnte jedoch im Rahmen der Neugliederung der StVO erfolgen, deren Abschnitten dann die jeweiligen Regelungszwecke vorangestellt werden. Angesichts des Umfangs einer Neugliederung erscheint die zweite Variante für ein Sofortprogramm weniger vorteilhaft.

In beiden Varianten wären zudem Folgeänderungen in der StVO notwendig, um diese an die umfassenderen Regelungszwecke anzupassen. Wegen des zuvor genannten Zusammenhangs zwischen Verordnungsermächtigung und Verordnung selbst, wäre auch bei der unter Teil 3A.II.2)b) beschriebenen Einführung eines Regelungszwecks in den Abschnitten der StVO eine Änderung der Verordnungsermächtigung notwendig. Insgesamt ist festzuhalten, dass im Rahmen der ohnehin notwendigen Anpassung der Verordnungsermächtigung konkretere Vorgaben als bisher aufgenommen werden können.

3) Änderungen in der StVO

Auf Ebene der StVO wäre insbesondere der § 45 StVO zu reformieren, auf dessen Grundlage die verkehrsrechtlichen Anordnungen erlassen werden können. Als solcher stellt er *die* Schlüsselvorschrift für die Regelungen der StVO dar. Angesichts des Umfangs der Vorschrift und ihres unübersichtlichen Aufbaus beschränken wir uns an dieser Stelle auf den Umfang und die Struktur der Änderungen.⁴¹

Der Änderungsbedarf resultiert auch hier vornehmlich aus der ordnungsrechtlichen Fixierung des Straßenverkehrsrechts, die in der Generalklausel des § 45 Abs. 1 S. 1 StVO am besten zum Ausdruck kommt:

„Die Straßenverkehrsbehörden können die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs beschränken oder verbieten und den Verkehr umleiten.“

Die vorliegende Formulierung spiegelt die derzeitige Orientierung des Straßenverkehrsrechts als Materie des besonderen Ordnungsrechts wider, indem sie sich allein auf Gründe der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs beschränkt. Möchte man die

⁴¹ Zu den jetzigen Anordnungsmöglichkeiten und den mit ihnen einhergehenden Schwächen S. Teil 3C.III.2)b).

oben genannten Regelungszwecke auch auf Umsetzungsebene effektiv zur Geltung bringen, so müssen sie Eingang in die StVO finden. Dabei sind auch an dieser Stelle mehrere Handlungsoptionen denkbar, wie zum Beispiel einerseits eine Berücksichtigung in der Generalklausel sowie andererseits eine Berücksichtigung in den ausdrücklich geregelten Fällen des § 45 StVO. Insgesamt erscheint es jedoch vorzugsweise, beide Lösungen zu kombinieren und sowohl die Generalklausel zu ändern als auch die spezielleren Anordnungsmöglichkeiten anzupassen. So ließen sich die Vorteile der beiden Optionen kombinieren:

Für eine Änderung der speziellen Anordnungsmöglichkeiten in § 45 StVO spricht, dass dadurch die bisher bestehende Regelungssystematik (Vorangestellte Generalklausel und nachfolgend die Regelung spezieller Fälle) fortbestehen könnte. Darüber hinaus könnte eine solch differenzierte Regelung klarere Anwendungsfälle vorgeben, an denen sich die Verwaltung bei ihren Anordnungen orientieren könnte. Damit könnte eine höhere Rechtssicherheit einhergehen.

Angesichts der Vielzahl der möglichen Fälle erscheint es jedoch darüber hinaus sinnvoll, die Regelungszwecke mit in die Generalklausel aufzunehmen. Eine Berücksichtigung allein in speziellen und oft engen Regelungsfällen könnte nämlich dem Ziel einer umfassenden Berücksichtigung im Wege stehen. Durch die Regelung direkt in der Generalklausel berücksichtigte man die Regelungszwecke bereits im rechtlichen Grundfall. Die Notwendigkeit einer solchen Ausgestaltung ergibt sich zudem aus dem den Straßenverkehrsbehörden eingeräumten Ermessen. Bisher handeln die Straßenverkehrsbehörden nämlich ermessensfehlerhaft, wenn sie nicht zum Zwecke der Gefahrenabwehr handeln, sondern verkehrsrechtliche Regelungen für außerhalb der Gefahrenabwehr liegende Zwecke heranziehen.⁴²

Die umfassendere Reform des § 45 StVO stellt sich somit als die zu empfehlende Variante dar – dabei wäre sowohl die Generalklausel dahingehend zu ändern, dass die genannten Regelungszwecke in ihr aufgenommen werden, als auch die spezielleren Anordnungsmöglichkeiten, sodass diese quasi Regelbeispiele darstellen (s. auch den ausformulierten Änderungsvorschlag unter Teil 3C.IV).

4) Grundgesetzliche Gesetzgebungskompetenzen

Für die empfohlene Änderung des StVG müsste der Bund die Gesetzgebungskompetenz innehaben. Daher ist im Folgenden zu erörtern, auf welche grundgesetzlichen Kompetenztitel sich der Bund bislang bei Änderungen im Straßenverkehrs-

⁴² Dazu OVG Bremen, Urt. v. 10.11.1998, Az. OVG 1 BA 20/97, NZV 2000, 140 (141 f.).

recht beruft beziehungsweise inwiefern der Bund andere ihm zustehende Kompetenztitel heranziehen kann. Dabei ist es möglich, dass unterschiedliche Vorschriften eines Bundesgesetzes auf unterschiedliche Gesetzgebungskompetenzen gestützt werden, woraus sich dann die Zuständigkeit für das Gesetz als Ganzes ergibt.⁴³

Der Gesetzgeber hat mit dem Verweis auf den Charakter des StVG als begrenztes Ordnungsrecht bisher eine Eingliederung von Regelungen abgelehnt, die vorrangig einer Verringerung des Individualverkehrs und damit dem Klimaschutz und der Luftreinhaltung dienen.⁴⁴ Angesichts der Möglichkeit, ein Gesetz auf mehrere Kompetenzen zu stützen, ist dies jedoch nicht zwingend.⁴⁵

a) Straßenverkehrsrecht: Konkurrierende Gesetzgebung

Das Straßenverkehrsrecht ist, wie bereits erläutert, sachlich begrenztes Ordnungsrecht. Abweichend vom sonstigen Polizei- und Ordnungsrecht steht dem Bund für diese Materie die Gesetzgebungskompetenz zu.⁴⁶ Dies ergibt sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG; danach erstreckt sich die konkurrierende Gesetzgebung auf das Gebiet des Straßenverkehrs, des Kraftfahrwesens, des Baus und der Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr sowie der Erhebung und Verteilung von Gebühren oder Entgelten für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen. Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung nur, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat, Art. 72 Abs. 1 GG. Von dieser konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für das Straßenverkehrsrecht hat der Bund weitgehend abschließend Gebrauch gemacht.⁴⁷

Insoweit stellt sich die Frage, ob beziehungsweise inwieweit klima- und umweltschützende Aspekte, der Gesundheitsschutz sowie die Unterstützung einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung als von dem Kompetenztitel in Nr. 22 umfasst angesehen werden können. Nach der dargestellten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts regelt das Straßenverkehrsrecht „Anforderungen, die an den Verkehr und die Verkehrsteilnehmer gestellt werden, um Gefahren von anderen Verkehrsteilnehmern oder Dritten abzuwenden“⁴⁸; es sollen gerade die Behinderungen und

⁴³ Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 72 GG Rn. 7; Klinski, ZUR 2020, 394 (399).

⁴⁴ In Bezug auf das Carsharing: BT-Drs. 18/11285, S. 19.

⁴⁵ Ebenso: Klinski, ZUR 2020, 394 (399); vgl. dazu auch Sauthoff, in: Bender/König, Straßenverkehrsrecht, Bd. 1, 2016, Vor §§ 1 ff. StVG Rn. 14.

⁴⁶ BVerfG, Urt. v. 10.12.1975, Az. 1 BvR 118/71, NJW 1976, 559 (559).

⁴⁷ BGH, Beschl. v. 4.12.2001, Az. 4 StR 93/01, NJW 2002, 1280 (1282).

⁴⁸ BVerfG, Urt. v. 10.12.1975, Az. 1 BvR 118/71, NJW 1976, 559 (559).

Belästigungen ausgeschaltet oder zumindest minimiert werden, die mit der Straßenbenutzung verbunden sind.

Der Schutz Dritter oder anderer Verkehrsteilnehmer:innen, der auch den Gesundheitsschutz umfasst, ist von diesem Verständnis umfasst. Insoweit wäre es beispielsweise denkbar, dahingehend zu argumentieren, dass die von Fahrzeugen (Pkw, Lkw) ausgehenden Immissionen eine Gesundheitsgefahr für andere Verkehrsteilnehmer:innen und Dritte darstellen, die es abzuwehren gilt; ebenso stünden diese im direkten Zusammenhang mit der Straßenbenutzung mittels Fahrzeug. Diese Argumentation ließe die Berücksichtigung von klima- und umweltschutzrechtlichen Aspekten sowie des Gesundheitsschutzes jedoch nur zu, wenn sie sich in das Gefüge des Ordnungsrechts einfügen, also zumindest auch Motive umfassen, die verkehrsbezogen-ordnungsrechtlich sind. Klima- und umweltschützende Maßnahmen, die sich überhaupt nicht unter verkehrsbezogene, ordnungsrechtliche Gesichtspunkte subsumieren lassen, wären dabei ausgeschlossen.⁴⁹ Betrachtet man die bisherige Gesetzgebung, so fällt zudem auf, dass Regelungen, wie § 40 BImSchG („Verkehrsbeschränkungen“) auf andere Kompetenztitel, wie Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG, gestützt werden, die ausdrücklich die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung umfassen.⁵⁰ Dafür könnte zudem die größere Sachnähe sprechen. Dennoch wird vertreten, dass wenn dem Bund in einem Bereich die Fachplanungskompetenz zusteht, wie sie ihm beispielsweise durch Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG verliehen wird, er auf dieser Grundlage naturschutzrechtliche Regelungen erlassen kann, von denen die Länder nicht abweichen können.⁵¹

Auch wenn sich klima- und umweltschützende sowie die Gesundheit schützende Maßnahmen unter den Straßenverkehr in Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG subsumieren ließen, so wäre dies nur unter der Prämisse einer ordnungsrechtlichen Regelung möglich. Daran anknüpfend ist die Berücksichtigung von Belangen zur nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung im Rahmen des Straßenverkehrsrechts möglich, sofern es einen hinreichenden Bezug zur Ordnung des Straßenverkehrs gibt.⁵²

⁴⁹ So auch: *Hermann/Klinski/Kasten*, Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität – untersucht an Beispielen des Straßenverkehrs und des öffentlichen Personennahverkehrs in Räumen schwacher Nachfrage, 2020, S. 92.

⁵⁰ BT-Drs. 14/8450, S. 9 f.

⁵¹ So: *Degenhart*, in: *Sachs*, Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 74 GG Rn. 122.

⁵² *Hermann/Klinski/Kasten*, Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität – untersucht an Beispielen des Straßenverkehrs und des öffentlichen Personennahverkehrs in Räumen schwacher Nachfrage, 2020, S. 92, die jedoch darauf hinweisen, dass die Rechtsprechung die Frage, ob dem Straßenverkehrsrecht eine solche Berücksichtigung gestattet sei, nicht aufgeworfen hat.

b) Klima- und Umweltschutz als Gegenstand konkurrierender Gesetzgebung

Als Kompetenztitel könnten weiterhin Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 und 29 GG in Betracht kommen. Durch Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG werden unter anderem die Materien der Luftreinhaltung und der Lärmbekämpfung der konkurrierenden Gesetzgebung zugewiesen; Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG umfasst den Naturschutz und die Landschaftspflege.

aa) Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung

Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG bündelt umweltrechtliche Einzelkompetenzen und ist im Zusammenhang mit anderen punktuellen Kompetenzen im Umweltbereich zu sehen, wie zum Beispiel Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG. Der Bund hat demnach zwar keine generelle Kompetenz für die Materie, mit der Verfassungsänderung sollte jedoch die Möglichkeit zum Erlass eines Umweltgesetzbuches geschaffen werden.⁵³ Die genannte Luftreinhaltung hat den Schutz von Menschen und Umwelt vor Verunreinigungen der Luft zum Gegenstand und umfasst sowohl die Gefahrenabwehr als auch die Gefahrenvorsorge.⁵⁴ Die Lärmbekämpfung schließt bereits ihrem grundgesetzlichen Wortlaut nach den Schutz vor verhaltensbezogenen Lärm aus. Dieser fällt in den Kompetenzbereich der Länder.

Dass dieser Kompetenztitel jedoch auch Regelungsmaterien im Zusammenhang mit dem Straßenverkehr umfassen kann, lässt sich anhand der zuvor erwähnten Verkehrsbeschränkungen in § 40 BImSchG sehen, die auf diesen gestützt wurden. Daher ist festzuhalten, dass hinsichtlich klima- und umweltschützender Maßnahmen auf dem Gebiet der Luftreinhaltung und der Lärmbekämpfung, die mit dem Verkehr im Zusammenhang stehen, auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG zurück gegriffen werden kann.

⁵³ BT-Drs. 16/813, S. 8; *Seiler*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 45. Ed. Stand: 15.11.2020, Art. 74 GG Rn. 87 m.w.N.

⁵⁴ *Seiler*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 45. Ed. Stand: 15.11.2020, Art. 74 GG Rn. 89.

bb) Naturschutz und Landschaftspflege

Durch Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG werden der Naturschutz und die Landschaftspflege als Materien der konkurrierenden Gesetzgebung festgeschrieben. Die beiden Materien sind inhaltlich nicht trennbar und bilden die Grundlage für zukünftige Änderungen des Bundesnaturschutzgesetzes sowie des Bundeswaldgesetzes.⁵⁵

Bei diesem Kompetenztitel geht es nicht lediglich um die Abwehr von Gefahren für Natur und Landschaft; vielmehr geht es um aktive Tätigkeit des Staates zum Schutz und zur Verbesserung des Landes.⁵⁶ Der Bund kann demnach, losgelöst von rein ordnungsrechtlichen Erwägungen, gestalterisch tätig werden.

c) Städtebauliche Belange als Gegenstand konkurrierender Gesetzgebung

Wie bereits dargestellt, findet eine Berücksichtigung städtebaulicher Belange im Straßenverkehrsrecht nur in engen Grenzen statt (s. Teil 3A.I.2)). Die verfassungsrechtliche Rechtsgrundlage für die derzeitige Vorschrift des § 45 Abs. 1b S. 1 Nr. 5 Var. 2 StVO ist nicht eindeutig, wird jedoch im Rahmen des Straßenverkehrsrechts auch nicht in Frage gestellt.

Will man städtebauliche Belange umfassender als bisher berücksichtigen, so bedarf es einer grundgesetzlichen Kompetenz des Bundes. Diese könnte sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG ergeben, der unter anderem das Bodenrecht der konkurrierenden Gesetzgebung zuweist. Zum Bodenrecht zählen die öffentlich-rechtlichen Normen, die die Beziehung des Menschen zum Grund und Boden regeln; insbesondere die bauplanungsrechtlichen Bestimmungen des Baugesetzbuchs (BauGB), nicht jedoch das Baurecht als Ganzes, wurden auf diese Kompetenzvorschrift gestützt.⁵⁷ Gerade für bauplanungsrechtliche Aspekte besteht somit eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes.

d) Subsidiaritätsklausel und Abweichungskompetenz

Der Bund hat das Recht zur Gesetzgebung auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts (Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG) nur, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts oder Wirt-

⁵⁵ Seiler, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 45. Ed. Stand: 15.11.2020, Art. 74 GG Rn. 102 f.

⁵⁶ Pieroth, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 13. Auflage 2014, Art. 74 GG Rn. 79 m.w.N.

⁵⁷ Seiler, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 45. Ed. Stand: 15.11.2020, Art. 74 GG Rn. 66 ff.

schaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich machen, vgl. Art. 72 Abs. 2 GG (Subsidiaritätsklausel). Angesichts der Tatsache, dass das Straßenverkehrsrecht auch bisher durch den Bund erlassen wurde und die in Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 und Nr. 29 GG genannten Materien nicht der Subsidiaritätsklausel unterliegen, spricht hier nichts gegen eine Wahrnehmung durch den Bund.

Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Länder durch Gesetz – auch wenn der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht hat – abweichende Regelungen über bestimmte Bereiche treffen können. Das jeweils später erlassene Gesetz geht dabei vor, Art. 72 Abs. 3 S. 3 GG. Nach Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 GG fällt der „Naturschutz und die Landschaftspflege“ gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG darunter; ausgenommen sind dabei die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes sowie der Meeresnaturschutz. Unter die Grundsätze des Naturschutzes fallen unter anderem die Erhaltung der biologischen Vielfalt sowie die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts; nicht von den Grundsätzen umfasst sind hingegen die konkreten Voraussetzungen und Inhalte für die Ausweisung von Schutzgebieten.⁵⁸ Darüber hinaus könnten die Länder jedoch abweichen und selbst Regelungen treffen; diese könnten sie auch mit ihren sonstigen Kompetenzen nutzen, etwa im Straßenrecht.

Hinsichtlich der Regelungszwecke könnte argumentiert werden, dass die „bloße“ Festschreibung des Klima- und Umweltschutzes als Regelungszweck noch nicht derart konkret ist, dass von ihr konkrete Abweichungen getroffen werden können. Vielmehr wird es auf die konkrete Ausgestaltung der einzelnen Maßnahmen ankommen.

III. Zwischenergebnis

Das Straßenverkehrsrecht ist bislang besonderes Ordnungsrecht, wobei insbesondere die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs geschützt werden. Klima- und umweltschützende Aspekte sowie der Gesundheitsschutz und die Unterstützung einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung sind nur vereinzelt enthalten und der Schutz vor Lärm und Abgasen, die vom Fahrzeugverkehr ausgehen, unterliegen rechtlichen Hürden.

Eine Berücksichtigung des „Klima- und Umweltschutzes“ kann im Rahmen einer Zweckbestimmung erfolgen. Ergänzend kann die „Unterstützung einer nachhalti-

⁵⁸ BT-Drs. 16/813, S. 11.

gen städtebaulichen Entwicklung“ mit aufgenommen werden, um einem ganzheitlichen Planungsansatz im Bereich des Verkehrs gerecht werden zu können. Die Aufnahme des „Gesundheitsschutzes“ ergänzt diese Aspekte. Für die Umsetzung bedarf es sowohl Anpassungen auf der Ebene des StVG als auch auf der der StVO.

Der Bund kann sich dabei, wie bisher, auf seine im Grundgesetz genannte Kompetenz zum „Straßenverkehrsrecht“ stützen. Für den Bereich des „Klima- und Umweltschutzes“ kann er sich zudem auf seine konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen im Bereich der Luftreinhaltung und der Lärmbekämpfung (ohne Schutz vor verhaltensbezogenem Lärm, Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG) und im Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege (Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG) stützen. Im Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege können, abgesehen von den Grundsätzen, die Länder vom Bundesrecht abweichende Regelungen treffen.

B. Von der Privilegienfeindlichkeit zur Stärkung des Umweltverbundes

Das derzeitige Straßenverkehrsrecht ist trotz neutraler Formulierung vielfach am MIV orientiert (s. hierzu bereits Teil 3A.I.3)). Im Weiteren soll daher dargestellt werden, dass diese Orientierung rechtlich nicht nur durchbrochen, sondern vielmehr auch mit einer Stärkung des Umweltverbundes (inkl. ÖPNV-Angeboten) sowie von Sharing-Angeboten einhergehen kann. Dabei wird zunächst auf die speziellen Grundsätze des Straßenverkehrsrechts eingegangen (Teil 3B.I), bevor die Handlungsspielräume des Bundes dargestellt werden (o).

I. Ausgangslage: Handlungsbedarf

1) Der Grundsatz der Privilegienfeindlichkeit

Das Straßenverkehrsrecht in jetziger Form orientiert sich – unter dem Aspekt der Leichtigkeit des Verkehrs – vielfach am MIV mittels Pkw, S. Teil 3A.I.3). Diese Orientierung läuft dabei einem wesentlichen Prinzip des Straßenverkehrsrechts zuwider: dem Grundsatz der Präferenz- oder auch Privilegienfeindlichkeit.

Dieser Grundsatz besagt, dass alle Verkehrsteilnehmer:innen gleichberechtigt sind, was die Nutzung der öffentlichen Verkehrswege betrifft. Bereits dem Wortlaut nach verkörpert der Grundsatz daher den Anspruch auf die Neutralität des Straßenverkehrsrechts gegenüber den Verkehrsteilnehmer:innen bzw. Verkehrsarten: alle Verkehrsteilnehmer:innen, die am Verkehr teilnehmen, sind somit im Ausgangspunkt

grundsätzlich gleichrangig zu behandeln.⁵⁹ Die Bevorzugung einzelner Verkehrsteilnehmer:innen oder Verkehrsarten muss sich daher am grundgesetzlichen allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) messen lassen.⁶⁰ Der Grundsatz ist indes weder im StVG noch in der StVO oder ihren Verwaltungsvorschriften ausdrücklich kodifiziert. Der Neutralitätsanspruch der StVO ergibt sich vielmehr aus der grundsätzlich auf Belange der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs beschränkten Verordnungsermächtigung in § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG – um einen verfassungskräftigen Grundsatz handelt es sich dabei nicht.⁶¹

Trotz dieses Grundsatzes, der seit Jahrzehnten auch in der Rechtsprechung anerkannt ist, zeigt die Orientierung am MIV mittels Pkw – sei es bei Ampelschaltungen oder bei der Flächenaufteilung, dass es allein mit seiner Existenz – ergo dem Status quo – nicht getan ist.

2) Möglichkeit von Bevorrechtigungen

Beim Grundsatz der Präferenz- oder auch Privilegienfeindlichkeit handelt es sich um den rechtlichen Ausgangspunkt des Verhältnisses der Verkehrsteilnehmer:innen zueinander. Er besagt jedoch nicht, dass ein generelles Privilegienverbot besteht. Auch die zu diesem Thema ergangene Rechtsprechung befasste sich vorrangig mit der gesetzlichen Grundlage der Privilegierungen, nicht jedoch mit den Änderungsmöglichkeiten des StVG bzw. der StVO.⁶² Der Gesetzgeber sieht dies ebenso und beschränkt sich bei der Ausgestaltung der Privilegierungen auf das unbedingt notwendige Maß.⁶³ Betrachtet man die derzeitige Rechtslage, so ist festzustellen, dass bereits mehrere Bevorrechtigungen vorgesehen sind. So bestehen beispielsweise Sonderregelungen für Bewohner städtischer Quartiere, Schwerbehinderte mit Gehbehinderung oder für Sonderwege, wie Busspuren.⁶⁴ Es besteht daher ein Handlungsspielraum des Gesetzgebers, sachlich begründete Privilegierungen im Rahmen des Straßenverkehrs zuzulassen. Neben den Privilegierungen in den Bereichen des Car-Sharings und des ÖPNV, die ausgeweitet werden können, erscheint daher auch eine Stärkung des Umweltverbundes insgesamt durch Privilegierungen möglich.

⁵⁹ BVerwG, Urt. v. 28.5.1998, Az. 3 C 11-97, NJW 1998, 2840 (2842); König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 45. Aufl. 2019, Einleitung Rn. 52.

⁶⁰ Steiner, in: Bender/König, Straßenverkehrsrecht, Bd. 1, 2016, § 45 StVO Rn. 7.

⁶¹ So: Klinski, ZUR 2020, 394 (397).

⁶² So auch Hermann/Klinski/Kasten, Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität – untersucht an Beispielen des Straßenverkehrs und des öffentlichen Personennahverkehrs in Räumen schwacher Nachfrage, 2020, S. 85.

⁶³ Vgl. BR-Drs. 321/00, S. 12 f.

⁶⁴ Für weitere Beispiele s.: König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 45. Aufl. 2019, Einleitung Rn. 52.

a) **Bevorrechtigung von Sharing-Angeboten**

Eine gut begründbare Bevorrechtigung findet bereits heute im Rahmen des Car-Sharings statt und sollte auch ausdrücklich beibehalten werden. Angesichts des bereits angedeuteten Flächenproblems in innerstädtischen Bereichen sind es nämlich gerade Sharing-Angebote, die zu einer Entlastung der öffentlichen Raums beitragen. So ersetzen z.B. Car-Sharing-Angebote je nach Studie acht bis zwanzig private Pkw.⁶⁵ Daher sollen zunächst die einzelnen Bevorrechtigungen dargestellt werden; die rechtliche Einordnung von Sharing-Angeboten sowie die sich ergebenden Handlungsspielräume werden vertieft unter Teil 3D behandelt.

Die durch das Carsharinggesetz (CsgG) getroffenen Bevorrechtigungen im Bereich des Straßenverkehrsrechts betreffen das Parken auf öffentlichen Straßen oder Wegen sowie die Parkgebühren, § 3 Abs. 2 CsgG. Die Regelungen des CsgG gelten dabei für stationsunabhängige und stationsbasierte Angebote gleichermaßen. Die konkrete Ausgestaltung der Bevorrechtigungen, also insbesondere ihre straßenverkehrsrechtliche Anordnung sowie ihre Inanspruchnahme ist durch Verordnung geregelt worden. So wurde in § 39 Abs. 11 StVO ein Sinnbild für die Parkbevorrechtigung eingeführt, das als Zusatzzeichen zu den Zeichen 314 (Parken) und 315 (Parken auf Gehwegen) angeordnet werden kann. Zudem wurde eine Carsharing-Plakette ausgewiesen.

Neben dieser Bevorrechtigung in Hinblick auf die Parkflächen kann es zu Befreiungen und Ermäßigungen von Parkgebühren kommen. Diese können durch die Landesregierungen erfolgen, die nach § 6a Abs. 6 S 2 StVG Gebührenordnungen erlassen können bzw. die Ermächtigung weiter übertragen können, vgl. § 3 Abs. 4 CsgG.

b) **Bevorrechtigungen von ÖPNV-Angeboten**

Neben dem Carsharing bestehen derzeit schon Privilegierungen für den ÖPNV, namentlich den Busverkehr. So können die Straßenverkehrsbehörden durch das Zeichen 245 sog. „Bussonderfahrstreifen“ anordnen. Durch das Zeichen werden diese den Omnibussen des Linienverkehrs sowie des Schüler- und Behindertenverkehrs vorbehalten, vgl. die Verwaltungsvorschriften (VwV) zu Zeichen 245. Das Bundesverwaltungsgericht fasste die Rolle des ÖPNV und die daraus resultierende Privilegierung folgendermaßen zusammen:

„Für einen solchen Fall der Beeinträchtigung von Flüssigkeit und Leichtigkeit des Gesamtverkehrs und insbesondere des Linienbusverkehrs durch eine

⁶⁵ Agora Verkehrswende (2018), Öffentlicher Raum ist mehr wert. Ein Rechtsgutachten zu den Handlungsspielräumen in Kommunen, 2. Aufl., S. 18.

*(über)große Anzahl von Kfz in innerstädtischen Ballungsräumen stellt § 41 II StVO den Straßenverkehrsbehörden mit der Befugnis zur Anordnung und Aufstellung des Verkehrszeichens 245 "Linienomnibusse" ein - grundsätzlich zulässiges und geeignetes - Mittel zur Verfügung, um den öffentlichen Straßenverkehr zu ordnen und zu einem Ausgleich zwischen den Bedürfnissen des der Allgemeinheit dienenden öffentlichen Personennahverkehrs und den Interessen des Individualverkehrs zu kommen. **Dabei wird - kraft bundesrechtlicher Ermächtigung - dem öffentlichen Personennahverkehr wegen seiner Bedeutung für die Allgemeinheit ein gewisser rechtlicher und faktischer Vorrang vor dem Individualverkehr eingeräumt. [...].**⁶⁶*

Die Einrichtung des Bussonderfahrstreifens dient dem Interesse der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs sowie dem zügigen Betriebsablauf, vgl. I. der VwV zu Zeichen 245, und fügt sich somit in das beschriebene ordnungsrechtliche Gefüge ein. Bei der Anordnung ist auch die Anzahl der beförderten Personen zu berücksichtigen; so heißt es in II. Nr. 1 der VwV zu Zeichen 245: „Die Anordnung von Sonderfahrstreifen kommt dann in Betracht, wenn die vorhandene Fahrbahnbreite ein ausgewogenes Verhältnis im Verkehrsablauf des öffentlichen Personenverkehrs und des Individualverkehrs unter Berücksichtigung der Zahl der beförderten Personen nicht mehr zulässt. [...]“. Aus II. Nr. 2 der VwV zu Zeichen 245 ergibt sich jedoch, dass vor der Anordnung zu prüfen ist, ob nicht durch andere verkehrsregelnde Maßnahmen eine ausreichende Besserung des Verkehrsflusses erreicht werden kann, z.B. Zeichen 220 („Einbahnstraße“) oder 253 („Verbot für Kraftfahrzeuge über 3,5t“). Daher könnte man von einer Subsidiarität sprechen.

c) Stärkung des Umweltverbunds insgesamt

Neben diesen bereits bestehenden Bevorrechtigungen ist es denkbar, dass auch den übrigen im Umweltverbund enthaltenen Verkehrsarten Bevorrechtigungen eingeräumt werden und damit der Umweltverbund als solcher gestärkt wird. Argumentativ könnte dabei zum einen auf den Flächenbedarf in den Städten sowie zum anderen auf die mit diesen Verkehrsarten verbundene geringere Emissionsbelastung abgestellt werden. Zudem könnte auch hier die sog. Vision Zero herangezogen werden, da es sich bei Radfahrer:innen und Fußgänger:innen um eine vulnerable Gruppe handelt.

⁶⁶ BVerwG, Urt. v. 27.3.1993, Az. 11 C 35.92, NZV 1993, 284 (284 f.) (Hervorhebungen durch Verfasser).

II. Regelungsansatz

Dem Bund kommt somit bei der Einräumung von Bevorrechtigungen im Straßenverkehr ein Handlungsspielraum zu. Mit diesem kann er sowohl die Orientierung am MIV mittels Pkw aufheben als auch bestehende Bevorrechtigungen weiter ausbauen bzw. neue schaffen.

Da auch die bisherigen Bevorrechtigungen ihre Grundlage auf Gesetzesebene gefunden haben,⁶⁷ bietet sich als Regelungsort für diese Entscheidungen insbesondere das StVG an, in dem die Ermächtigungsgrundlage für die StVO geändert werden müsste. Dafür spricht zudem die Wesentlichkeit einer solchen Grundentscheidung. Die bestehenden Bevorrechtigungen, insbesondere für Sharing-Angebote und den ÖPNV, blieben davon unberührt bzw. könnten ausgeweitet werden.

Will der Bund die oben beschriebene Orientierung am MIV mittels Pkw aufheben, so müssen die Vorschriften in der StVO angepasst werden, die bereits heute zu einer Orientierung bzw. Privilegierung des MIV führen. Sofern die genannten Beispiele der „Leichtigkeit des Verkehrs“, mithin der Ordnung des Verkehrs i. S. d. § 45 Abs. 1 S. 1 StVO entstammen, ist festzuhalten, dass darunter nicht allein die Leichtigkeit des MIV subsumiert werden kann. Soll an dem Ziel der Leichtigkeit des Verkehrs festgehalten werden, so bedarf es zumindest einer Klarstellung dahingehend, dass die Leichtigkeit insgesamt, also sämtlicher Verkehrsarten, zu berücksichtigen ist. Der verbesserte Verkehrsfluss einer Verkehrsart kann daher grundsätzlich nicht zu Lasten anderer Verkehrsarten „erkaufte“ werden.

Da der § 45 Abs. 9 S. 3 StVO Beschränkungen des fließenden Verkehrs hohen Hürden unterwirft und dadurch die Leichtigkeit des Verkehrs vor die Sicherheitsinteressen der Verkehrsteilnehmer:innen stellt, könnte zudem dessen Streichung erwogen werden.⁶⁸

III. Zwischenergebnis

Der Grundsatz der Präferenz- bzw. Privilegienfeindlichkeit des Straßenverkehrsrechts besagt, dass bei erlaubter Verkehrsteilnahme alle Verkehrsteilnehmer:innen gleichrangig sind. Dieser Grundsatz gilt nicht absolut, sodass auch bereits heute vereinzelt Privilegierungen, etwa für das Carsharing oder den ÖPNV vorgesehen sind. Dem Bund kommt bei der Einräumung von Bevorrechtigungen ein Handlungsspielraum zu, den dieser sowohl zur Ausweitung bestehender Rechte als auch zur Schaffung neuer Bevorrechtigungen, etwa zur Stärkung des Umweltverbundes insgesamt

⁶⁷ Für das Car-Sharing im CsgG, für den ÖPNV in § 6 Abs. 1 Nr. 18 StVG.

⁶⁸ So: *Salzborn/Klinski*, ZUR 2019, 577 (578).

nutzen kann. Zudem kann er die unter der Prämisse der Leichtigkeit des Verkehrs bestehende Orientierung am MIV mittels Pkw auflösen. Für die Umsetzung dieser Handlungsspielräume bedarf es insbesondere einer Regelung im StVG sowie daran anknüpfend in der StVO. Wenn an dem Ziel der Leichtigkeit des Verkehrs festgehalten werden soll, so bedarf es einer Klarstellung in § 45 Abs. 1 S. 1 StVO, dass es dabei um den Verkehr als solchen geht, nicht bloß des MIV. Soll der Sicherheit der Vorrang gegenüber der Leichtigkeit des Verkehrs eingeräumt werden, so bedarf es zudem einer Streichung des § 45 Abs. 9 StVO.

C. Stärkung kommunaler Handlungsspielräume: Ausweitung von Anordnungsmöglichkeiten

Bei der Gestaltung des öffentlichen Raums, insbesondere seiner Aufteilung, kommt den Kommunen eine besondere Bedeutung zu – haben sie doch die notwendige Kenntnis über die verkehrlichen Belange vor Ort. Die Aufteilung stellt indes ein Kernproblem des Straßen- und Straßenverkehrsrechts dar. In der Ausgangslage ist der MIV mittels PKW, die Verkehrsart, die am meisten Raum für sich beansprucht; dies betrifft insbesondere den ruhenden Verkehr.⁶⁹

Für eine gerechte Aufteilung des öffentlichen Raums bestehen viele Ansatzpunkte. Um die Handlungsmöglichkeiten in diesem Bereich näher konkretisieren zu können, bedarf es jedoch zunächst einer Abgrenzung zwischen den denkbaren Handlungsmöglichkeiten auf Bundes- und Landesebene. Daher werden die Kompetenzen zunächst erläutert (Teil 3C.I), bevor auf die Handlungsmöglichkeiten der Länder zur Flächenaufteilung eingegangen wird (Teil 3C.II). Daran anknüpfend werden die derzeitigen Handlungsmöglichkeiten nach Bundesrecht sowie die Schwächen des derzeitigen Rechts dargestellt (Teil 3C.III).

I. Das Verhältnis von Straßen- und Straßenverkehrsrecht

Für die gerechte Aufteilung von Flächen stehen rechtliche Mittel des Straßen- sowie des Straßenverkehrsrechts zur Verfügung. Beide behandeln nah beieinander liegende Materien, was ihre Abgrenzung mitunter schwierig gestaltet. Die Relevanz dieser Abgrenzung liegt jedoch insbesondere im Bereich der Zuständigkeit. Während das Straßenrecht, bis auf Bundesfernstraßen, eine Materie des Landesrechts darstellt, handelt es sich beim Straßenverkehrsrecht um Bundesrecht.

⁶⁹ Vgl. Agora Verkehrswende (2017), Mit der Verkehrswende die Mobilität von morgen sichern. 12 Thesen zur Verkehrswende, S. 29 f.

Das Straßenrecht befasst sich neben der Planung und der baulichen Errichtung und Unterhaltung der öffentlichen Straßen mit sämtlichen „Statusakten“, wie zum Beispiel der Widmung, der Umstufung oder der (Teil-)Entwidmung.⁷⁰ Mit einer Widmung entscheiden die Kommunen, welche Verkehrsarten die Straße nutzen können. Dadurch wird der abstrakte Nutzungsrahmen durch das Straßenrecht festgelegt.⁷¹ Diese Ermächtigung zur Benutzung der Straße (das „ob“) bildet erst die Voraussetzung für das Straßenverkehrsrecht, weshalb insoweit vom „Vorbehalt des Straßenrechts“ gesprochen wird.⁷²

Daran anknüpfend befasst sich das Straßenverkehrsrecht als Ordnungsrecht mit der Ausgestaltung (das „Wie“) des Verkehrs auf der Straße mittels Festlegung von Benutzungsregeln für die Verkehrsteilnehmer:innen bzw. Verkehrsarten untereinander.⁷³ So kann zum Beispiel bestimmt werden, welche Geschwindigkeit in einer Straße gilt. Das Straßenverkehrsrecht reagiert damit insbesondere auf Ordnungsbedürfnisse, die daraus resultieren, dass die Straße durch viele (unterschiedliche) Verkehrsteilnehmer:innen genutzt wird.⁷⁴ Das Straßenverkehrsrecht darf dabei nicht über die straßenrechtliche Widmung hinausgehen.⁷⁵ Wenn die Kommune beispielsweise eine Fußgängerzone einrichtet, wird der Nutzerkreis der Straße geändert – dies geschieht mittels Widmung bzw. (Teil-)Einziehung; die Straßenverkehrsbehörde kann dann die Straße nicht für Pkw freigeben, wenn dies nicht im Rahmen der Widmung festgehalten ist. Sie ist an den Inhalt der Widmung gebunden. Da das Straßenverkehrsrecht als Bundesrecht erlassen wird, wird insoweit vom „Vorrang des Straßenverkehrsrechts“ gesprochen.⁷⁶

Der Handlungsspielraum des Bundes ist damit auf das Straßenverkehrsrecht begrenzt, straßenrechtliche Maßnahmen liegen in der Zuständigkeit der Länder. Im Weiteren wird daher vertieft auf das Straßenverkehrsrecht eingegangen. Um die straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen richtig einordnen zu können, wird jedoch

⁷⁰ König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 45. Aufl. 2019, Einleitung Rn. 49.

⁷¹ BVerfG, Urt. v. 10.12.1975, Az. 1 BvR 118/71, NJW 1976, 559 (559); Manssen, DÖV 2001, 151 (152).

⁷² Klinski, ZUR 2020, 394 (396); Manssen, DÖV 2001, 151 (152).

⁷³ BVerfG, Urt. v. 10.12.1975, Az. 1 BvR 118/71, NJW 1976, 559 (559); BVerfG, Beschl. v. 9.10.1984, Az. 2 BvL 10/82, NJW 1985, 371 (371); König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 45. Aufl. 2019, Einleitung Rn. 49; Manssen, DÖV 2001, 151 (152).

⁷⁴ Rebler, SVR 2017, 246 (254).

⁷⁵ Vgl. BVerwG, Urt. v. 26.6.1981, Az. 7 C 27/79, NJW 1982, 840 (841).

⁷⁶ Manssen, DÖV 2001, 151 (153).

zunächst kurz auf die Möglichkeiten zur Flächenaufteilung nach Straßenrecht eingegangen, in dem die Kommunen bereits heute einen großen Handlungsspielraum besitzen und wo daher kein vergleichbarer Reformbedarf besteht.

II. Straßenrecht

Angesichts des Flächenbedarfs parkender Pkw stellt sich die Frage nach einer Neuaufteilung des öffentlichen Raums. Dies wird deutlich, wenn man sich vor Augen führt, dass ein parkender Pkw ca. 13,5 m² benötigt – ein geparktes Fahrrad hingegen nur 1,2 m².⁷⁷ Auf der Fläche eines geparkten Pkw könnten somit 10 Fahrräder parken,⁷⁸ was die Dominanz des Pkw verdeutlicht. Das Beispiel Paris hat gezeigt, dass eine Kombination aus Reduktion von Parkplätzen im Straßenraum und ein Ausbau von Radwegen zu einer Verringerung des Pkw-Bestands führt.⁷⁹ Insofern stellt sich die Frage nach straßenrechtlichen Möglichkeiten zur Erreichung dieser Neuaufteilung. Dabei ist jedoch zu beachten, dass das Straßenrecht dabei nur einen Teil der Antwort liefern kann. Sobald eine Straße nämlich für mehrere Verkehrsarten zugelassen ist, wie für den Fahrrad- und Kraftfahrzeugverkehr, bedarf es einer Regelung im Straßenverkehrsrecht. Dieses regelt dann das Verhältnis der Verkehrsarten zueinander.

1) Keine alleinige Orientierung am Bedarf

Der Flächenaufteilung der öffentlichen Straßen liegt eine planerische Entscheidung zugrunde, die bei ihrem Bau erfolgt. Im Mittelpunkt des Straßenbaus steht die Bedarfplanung. So legt beispielweise das Berliner Straßengesetz fest, dass die

„[...] öffentlichen Straßen [...] im Rahmen der Leistungsfähigkeit des Trägers der Straßenbaulast so zu bauen, zu unterhalten, zu erweitern, zu verbessern oder zu ändern [sind], dass sie dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügen. Dabei sind auch die Funktion der Straße als Aufenthaltsort, das Stadtbild und die Belange des Denkmal- und Umweltschutzes, der im Straßenverkehr besonders gefährdeten Personen sowie von Menschen mit Behinderungen zu berücksichtigen.“⁸⁰

⁷⁷ Agora Verkehrswende (2017), Mit der Verkehrswende die Mobilität von morgen sichern. 12 Thesen zur Verkehrswende, S. 29.

⁷⁸ Agora Verkehrswende (2018), Umparken – den öffentlichen Raum gerechter verteilen, Zahlen und Fakten zum Parkraummanagement, S. 3.

⁷⁹ Agora Verkehrswende (2018), Umparken – den öffentlichen Raum gerechter verteilen, Zahlen und Fakten zum Parkraummanagement, S. 4.

⁸⁰ § 7 Abs. 2 S. 2, 3 Berliner Straßengesetz.

Trotz offener Formulierung hinsichtlich der Verkehrsarten führt diese Orientierung dazu, dass bei Zunahme einer Verkehrsart Druck besteht, diesem Raum einzuräumen.⁸¹ Die hier ergänzend aufgenommene Orientierung an weiteren Aspekten, wie dem Umweltschutz stärkt die ganzheitliche Berücksichtigung umweltschutzbezogener Aspekte. Dennoch bedarf es auch hier – auf vorgelagerter Ebene – einer gleichgewichteten Berücksichtigung von umweltschützenden und stadtplanerischen Belangen. Das eingangs genannte Beispiel aus Paris zeigt, dass ein Ausbau bzw. eine Ausgestaltung auch den Bedarf beeinflussen kann – es handelt sich somit nicht lediglich um eine Einbahnstraße, in der der Bedarf den Ausbau quasi diktiert. Umso wichtiger erscheinen daher die übrigen mit einzubeziehenden Aspekte.

2) Straßenrechtliche Widmung und Teileinziehung

Wesentliches Handlungsinstrument des Straßenrechts ist die Widmung, bei der es sich um eine öffentliche Zweckbestimmung handelt.⁸² Die wichtigste Folge der Widmung ist der damit festgelegte Gemeingebrauch. Im Rahmen dieser Zweckbestimmung können grundsätzlich zahlreiche Beschränkungen vorgenommen werden, etwa hinsichtlich der Benutzungsarten (Kfz-, Fahrrad- oder Fußverkehr), der Benutzungszwecke, der Benutzerkreise oder der Nutzungszeiten der Straße.⁸³ Dabei ist es jedoch ausgeschlossen, durch eine straßenrechtliche Beschränkung eine straßenverkehrsrechtliche Regelung zu treffen; die Widmung kann daher nicht den fließenden Verkehr zulassen, während sie das Parken ausschließt.⁸⁴ Da zur Straße auch die unselbstständigen öffentlichen Parkplätze, wie Park- und Längsstreifen oder Ausbuchtungen, gehören, können diese nicht anders gewidmet werden als die Straße.⁸⁵

Die Straße kann jedoch, auch nachdem sie bereits gebaut ist, einer Neugestaltung unterzogen werden. So können beispielsweise Fußgängerzonen oder Fahrradstraßen geschaffen oder die Anzahl der Parkflächen verringert werden. Rechtlich erfordert die nachträgliche Einschränkung der Widmung auf bestimmte Benutzungsarten, -zwecke, -kreise oder -zeiten eine Teileinziehung. So sind Fußgängerbereiche

⁸¹ So auch: *Klinski*, ZUR 2020, 394 (396), der darauf hinweist, dass der Platzbedarf der Pkw zu Lasten der schwächeren Verkehrsteilnehmer:innen geht und die Berücksichtigung weiterer Aspekte die Grundausrichtung nicht in Frage stellt.

⁸² *Herber*, in: Kodal, Straßenrecht, 7. Aufl. 2010, Kap. 8 Rn. 1.

⁸³ *Herber*, in: Kodal, Straßenrecht, 7. Aufl. 2010, Kap. 8 Rn. 6. Die einzelnen Landesstraßengesetze regeln, welche Beschränkungen vorgenommen werden können, dabei werden jedoch nicht immer alle Beschränkungskategorien genannt, vgl. z.B. § 6 Abs. 3 Straßen- und Wegegesetz NRW.

⁸⁴ *Herber*, in: Kodal, Straßenrecht, 7. Aufl. 2010, Kap. 8 Rn. 6 a.E.

⁸⁵ *Sauthoff*, Öffentliche Straßen, 2. Aufl. 2010, Rn. 22; *Herber*, in: Kodal, Straßenrecht, 7. Aufl. 2010, Kap. 7 Rn. 23.

straßenrechtlich in der Regel zu Gehbereichen umzustufen – ggf. mit Sonderfahrverkehr; in verkehrsberuhigten Bereichen hingegen dauert der Fahrverkehr an, weshalb es einer Umstufung oder Widmungsbeschränkung regelmäßig nicht bedarf.⁸⁶ Den Handlungsspielraum fasste das OVG Lüneburg in einer Entscheidung über die Einrichtung einer Fußgängerzone zusammen:

„Ein Zwang, alle oder jedenfalls möglichst viele Verkehrsarten zur optimalen Ausschöpfung der verkehrlichen Potentiale der Verkehrsfläche zuzulassen, besteht nicht. Bei den Überlegungen zur Widmung bzw. (Teil-)Einziehung der Straßenfläche ist die Kommune auch nicht auf straßenrechtliche Erwägungen im engeren Sinne beschränkt, sondern kann andere, beispielsweise ortsplanerische Gesichtspunkte einbeziehen (Kodal, Straßenrecht, 7. Aufl. 2010, Kap. 11 Rn. 53.1 u. 53.3).“⁸⁷

Eine Teileinziehung bedarf jedoch einer Rechtfertigung. Dies kommt darin zum Ausdruck, dass eine nachträgliche Beschränkung aus überwiegenden Gründen des öffentlichen Wohls erfolgen soll, vgl. § 4 Abs. 1 S. 3 BerlStrG. Dabei sind straßenbezogenen Gesichtspunkte zu berücksichtigen, also verkehrliche und verkehrsplanerische bzw. städtebauliche Belange.⁸⁸

3) Sondernutzung Parken

Das Parken zählt bislang zum Gemeingebrauch. Dass dies nicht selbstverständlich ist, zeigt eine gesetzliche Regelung der Freien und Hansestadt Hamburg, die das Dauerparken nicht mehr als Gemeingebrauch, sondern als Sondernutzung fest schrieb. Der § 16 Abs. 2 S. 1 Hamburgisches Wegegesetz lautete:

„Zum Gemeingebrauch gehört nicht die Benutzung eines Weges zu anderen Zwecken, insbesondere zur Gewerbeausübung oder regelmäßig als Einstellplatz für ein Kraftfahrzeug in der Nähe der Wohnung oder der Arbeitsstätte des Fahrzeughalters oder -benutzers.“

Das Bundesverfassungsgericht zählte das Parken jedoch zur Ausübung des Gemeingebrauchs, mithin zum Straßenverkehrsrecht und sah daher den Bund als zuständig an.⁸⁹ Dass Beispiel Schweiz zeigt, dass es auch andere Regelungskonzepte gibt, die gerade das längere Parken als „gesteigerten Gemeingebrauch“ einstufen und damit auch gebührenpflichtig machen.⁹⁰ Ausgehend von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht bedürfte eine Anpassung der jetzigen Handhabe daher einer

⁸⁶ König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 45. Aufl. 2019, § 45 StVO Rn. 35 m.w.N.

⁸⁷ OVG Lüneburg, Beschl. 29.12.2015, Az. 7 ME 53/15, NVwZ-RR, 2016, 411 (413 f.).

⁸⁸ OVG Lüneburg, Beschl. 29.12.2015, Az. 7 ME 53/15, NVwZ-RR, 2016, 411 (412).

⁸⁹ BVerfG, Beschl. v. 9.10.1984, Az. 2 BvL 10/82, NJW 1985, 371 (371 ff.)

⁹⁰ Dazu: Notz, IR 2018, 21 (23 f.).

Grundgesetzänderung, da die Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern berührt sind. Diese ist jedoch mit hohen rechtlichen Hürden verbunden, da es der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Drittel der Stimmen des Bundesrates bedarf, vgl. Art. 79 Abs. 2 GG. Angesichts dieser rechtlichen Hürden und der Wertung des Bundesverfassungsgerichts, dass Parken zum Gemeingebrauch zählt, erscheint es daher sinnvoller, Änderungen im Straßenverkehrsrecht zu forcieren, für das der Bund die Gesetzgebungskompetenz besitzt.

III. Straßenverkehrsrecht

Der öffentliche Raum wird derzeit wesentlich durch Anordnungen geprägt, die auf Grundlage des Straßenverkehrsrechts, namentlich der StVO, ergehen. Daher wird im Weiteren der Rechtsrahmen für die unterschiedlichen Anordnungsmöglichkeiten, auf deren Grundlage der öffentliche Raum auf- bzw. eingeteilt wird, dargestellt.

Der Flächenbedarf der einzelnen Verkehrsarten ist unterschiedlich. Wie eingangs ausgeführt, weist der MIV mittels Pkw dabei den größten Flächenbedarf auf, was gerade auch den ruhenden Verkehr betrifft. Daher werden zunächst die derzeitigen rechtlichen Grundlagen für das Parken näher betrachtet (Teil 3C.III.1). Angesichts der von den Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen ausgehenden erheblichen Steuerungswirkung wird anschließend auf deren Anordnungsmöglichkeiten eingegangen (Teil 3C.III.2)), wobei insbesondere die kommunalen Handlungsspielräume bei der Parkgebührenfestsetzung dargestellt werden (Teil 3C.III.2c)). Daran anknüpfend wird darauf eingegangen, unter welchen Voraussetzungen Parkverbotszonen angeordnet werden können (Teil 3C.III.3)) beziehungsweise inwieweit Kommunen die Rahmenbedingungen für den Umweltverbund setzen können bzw. könnten; dabei wird insbesondere auf die Einrichtung von Radfahrstreifen, Tempo-30- und Begegnungszonen sowie Nullimmissionszonen eingegangen (Teil 3C.III.4) bis 7)). Dabei soll insbesondere dargestellt werden, inwieweit die Stellung der Kommunen bei den einzelnen Anordnungen gestärkt werden kann.

1) Grundkonzeption des Parkens in der StVO

Parken ist Gemeingebrauch.⁹¹ Daher ist es nach der straßenverkehrsrechtlichen Grundkonzeption überall dort erlaubt, wo es nicht durch §§ 1 Abs. 2, 12, 13 StVO sowie Verbotsschilder verboten ist.⁹² Dabei kann auch das Dauerparken eines betriebsbereiten Fahrzeugs ein straßenverkehrsrechtlich zulässiger Vorgang sein.⁹³ Die

⁹¹ BGH, Beschl. v. 20.12.1979, Az. 4 StR 438/79, NJW 1980, 845 (845).

⁹² König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 45. Aufl. 2019, § 12 StVO Rn. 42.

⁹³ Vgl. OVG Münster, Urt. v. 12.7.2005, Az. 11 A 4433/02, NJW 2005, 3162 (3163).

Grundnorm des Haltens und Parkens ist § 12 StVO – sie regelt, an welchen Stellen das Parken unzulässig ist; in Abs. 2 ist definiert, wer parkt, nämlich derjenige, der sein Fahrzeug verlässt oder länger als drei Minuten hält.

Als Handlungsoption wäre auch eine Änderung dieser Grundkonzeption denkbar. So könnte von der Grundkonzeption dahingehend abgewichen werden, dass das Parken nur bis zu einer zeitlichen Höchstdauer zulässig ist; das Parken über einen längeren Zeitraum bedürfte dann einer Erlaubnis. Dies könnte mit der verpflichtenden Auslage einer Parkscheibe verbunden werden.

2) Parkraumbewirtschaftung als Steuerungsinstrument

Die jetzige Grundkonzeption sieht vor, dass das Parken überall dort erlaubt ist, wo durch die StVO nicht etwas Abweichendes geregelt ist. Angesichts der begrenzten Parkflächen sieht die StVO jedoch vor, dass Einrichtungen zur Überwachung der Parkzeit, wie zum Beispiel Parkscheinautomaten, eingerichtet werden können.

Durch diese sog. Parkraumbewirtschaftung soll eine möglichst kurze Parkdauer für möglichst viele Fahrzeuge erreicht werden. Den Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen kommt damit eine steuernde Funktion zu. Für ein umfassendes Verständnis dieses Steuerungsinstruments wird zunächst dargestellt, warum es sich bereits von der derzeitigen Konzeption her eher um ein Instrument handelt, mit dem reagiert als im Voraus geplant wird (Teil 3C.III.2)a)), bevor anschließend auf die sehr vielfältigen möglichen Anordnungsmöglichkeiten eingegangen wird (Teil 3C.III.2)b)):

a) Reaktion statt Planung

Die StVO sieht Einrichtungen zur Überwachung der Parkzeit vor. So regelt § 13 Abs. 1 S. 1 StVO, dass „[an Parkuhren]

„[...] nur während des Laufens der Uhr, an Parkscheinautomaten nur mit einem Parkschein, der am oder im Fahrzeug von außen gut lesbar angebracht sein muss, für die Dauer der zulässigen Parkzeit gehalten werden [darf].“

Die Verwaltungsvorschriften konkretisieren, wann Parkuhren und Parkscheinautomaten anzuordnen sind und was dabei zu berücksichtigen ist. So wird die Anordnung von Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen nur dort empfohlen, wo eine wirksame Überwachung gewährleistet ist, vgl. IV. VwV zu § 13 Abs. 1 StVO. Die Anordnung soll zudem dort erfolgen, wo kein ausreichender Parkraum vorhanden ist und deshalb erreicht werden muss, dass ein größerer Umschlag an Fahrzeugen erfolgt, mithin *„möglichst viele Fahrzeuge nacheinander für möglichst kurze genau begrenzte Zeit parken können“*, vgl. II. VwV zu § 13 Abs. 1 StVO. Darüber hinaus deutet

der Wortlaut der VwV („vor *allem*“) an, dass weitere Gründe eine Anordnung von Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen rechtfertigen können. Die Einführung von Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen soll somit dazu führen, dass die über das Angebot hinaus gehende Nachfrage gesenkt wird.⁹⁴

Bereits hier ist festzustellen, dass, obwohl der Wortlaut der VwV nahelegt, dass weitere Gründe für die Anordnung von Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen in Frage kommen können, der ausdrücklich genannte Hauptanwendungsfall (Parkdruck) dazu führt, dass Maßnahmen erst ergriffen werden, wenn es bereits zu einer übermäßigen Inanspruchnahme des öffentlichen Raums gekommen ist. Somit bedarf es immer des Nachweises des Parkdrucks. Dies mag dem Regel-Ausnahme-Verhältnis geschuldet sein, nachdem Parken grundsätzlich überall erlaubt ist; planerische Aspekte bleiben dabei jedoch genauso unberücksichtigt wie die Tatsache, dass mit Parkplätzen öffentlicher Raum genutzt wird.

b) Anordnungstatbestände

Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen werden durch die Verkehrszeichen auf Grundlage des § 45 StVO angeordnet. Die Vorschrift umfasst eine Vielzahl an Anordnungstatbeständen, wobei sich die Behörde bei ihren Anordnungen auf mehrere Ermächtigungsgrundlagen stützen kann.⁹⁵ Im Folgenden werden die Rechtsgrundlagen näher dargestellt, die für die Anordnung von Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen in Betracht kommen.

aa) Keine flächendeckenden Anordnungen

Die Anordnungstatbestände der StVO beziehen sich lediglich auf konkrete Straßen bzw. Teile von diesen. Anordnungen, die einen Ortsteil oder einen größeren Verkehrsbereich erfassen sollen, sind daher nur dann möglich, wenn die Voraussetzungen für eine Anordnung für den Bereich in seiner Gesamtheit gegeben sind.⁹⁶ Das bedeutet, dass grundsätzlich für jede Straße, die von der Anordnung erfasst sein soll, die Tatbestandsvoraussetzungen und die Ermessensentscheidung einzeln zu

⁹⁴ Vgl. *Balke*, in: Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht, 3. Aufl. 2017, § 13 StVO Rn. 2.

⁹⁵ *Sauthoff*, Öffentliche Straßen, 2. Aufl. 2010, Rn. 587.

⁹⁶ *König*, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 45. Aufl. 2019, § 45 StVO Rn. 27.

prüfen sind.⁹⁷ Daraus wird abgeleitet, dass flächendeckende Beschränkungen beispielsweise zwecks Erreichung einer autofreien Innenstadt nicht auf § 45 Abs. 1 und 1a StVO gestützt werden können.⁹⁸

bb) Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs

Da es sich, wie dargestellt (Teil 3A.I.1)), bei der derzeitigen Konzeption des Straßenverkehrsrechts um sachlich begrenztes Ordnungsrecht handelt, sind nach der Generalklausel Anordnungen aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs möglich, § 45 Abs. 1 S. 1 StVO. Verkehrsfremde, mithin verkehrspolitische Erwägungen können daher für sich allein genommen Anordnungen nicht rechtfertigen – dies gilt auch für die Anordnung von Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen. Das OVG Berlin fasste dies in einer Entscheidung im Jahr 2002 wie folgt zusammen:

*„Soweit die Parkraumbewirtschaftung als Gesamtkonzept **auch** das **verkehrspolitische Ziel verfolgt**, Verkehrsteilnehmer, namentlich die den Parkraum langfristig blockierenden Berufspendler [...], zur Nutzung anderer Verkehrsarten, etwa des öffentlichen Personennahverkehrs, zu veranlassen, steht das der **Anwendung des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO nicht entgegen**. Denn zum einen bewirkt dies eine Verdünnung des Individualverkehrs und damit aus Sicht der Verkehrssicherheit und -ordnung eine Entschärfung der Situation (vgl. auch Senatsbeschluss vom 26. Juni 1995 – OVG 1 S 43.95 – unter Hinweis auf die amtliche Begründung zu § 6 a Abs. 6 StVG). Zum anderen wäre selbst **bei Hinzutreten nicht straßenverkehrsbezogener Intentionen nur entscheidend**, dass die angegriffenen Maßnahmen **überhaupt durch Gründe der Sicherheit und Ordnung des Straßenverkehrs** getragen werden und dafür erforderlich sind (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. April 1980, a.a.O.)“⁹⁹*

cc) Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen

Neben der Generalklausel in § 45 Abs. 1 S. 1 StVO enthält dessen Satz 2 Nr. 3 eine Anordnungskompetenz zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen. Der Anwendungsbereich der Vorschrift umfasst, entgegen des Wortlauts der „Wohnbevölkerung“ nicht bloß Wohnstraßen, sondern alle Verkehrsflächen, von

⁹⁷ Vgl. BVerwG, Urteil v. 24.4.1958, Az. BVerwG I C 157/54, NJW 1958, 1248 (1248); *Sauthoff*, Öffentliche Straßen, 2. Aufl. 2010, Rn. 586.

⁹⁸ *König*, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 45. Aufl. 2019, § 45 StVO Rn. 27.

⁹⁹ OVG Berlin, Beschl. v. 29.4.2002, Az. 1 S 3.02, Rn. 12 (Hervorhebungen durch Verfasser).

denen unzumutbarer Lärm bzw. unzumutbare Abgasemissionen für die Wohnbevölkerung ausgehen können.¹⁰⁰ Wie bereits in Teil 3A.I.2) angedeutet, ist der Anwendungsbereich dieser Vorschrift jedoch sehr eingeschränkt, da die Lärmschutzmaßnahmen nach dieser Vorschrift grundsätzlich subsidiärer Natur sind; planerische Maßnahmen gem. § 50 BImSchG, Vorkehrungen am Bau von Straßen sowie passive Schallschutzmaßnahmen sind vorrangig heranzuziehen.¹⁰¹

Sind andere Maßnahmen nicht vorrangig, so gewährt die Vorschrift Schutz vor Lärmeinwirkungen des Straßenverkehrs, die unter Berücksichtigung der jeweiligen örtlichen Verhältnisse unzumutbar sind;¹⁰² die Gefahrenschwelle braucht nicht überschritten zu werden.

Zur Anordnung von Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen eignet sich die Vorschrift daher nur bedingt.

dd) Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung

Durch § 45 Abs. 1b S. 1 Nr. 5 StVO wird den Straßenverkehrsbehörden die Befugnis eingeräumt, die notwendigen Anordnungen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen oder zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung zu treffen.

(1) Der Schutz der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen (Var. 1)

Anders als die zuvor behandelte Variante in § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO schützt die hier behandelte Vorschrift nicht lediglich die Wohnbevölkerung, sondern die gesamte Bevölkerung. Es bestehen jedoch Bedenken hinsichtlich der Anordnung von Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen außerhalb von Fußgänger- und verkehrsberuhigten Bereichen.

Die Rechtsprechung leitet diese örtliche Einschränkung aus der im StVG genannten Ermächtigungsgrundlage ab, über die der Ordnungsgeber nicht hinausgehen kann (vgl. Teil 3A.II.2); sie führt aus:

*„Sie beruht auf der Ermächtigungsgrundlage des § 6 I Nr. 15 StVG, welche zum Erlass von Rechtsverordnungen über die Kennzeichnung von Fußgängerbereichen und verkehrsberuhigten Bereichen und die Beschränkungen oder Verbote des Fahrzeugverkehrs zur Erhaltung der Ordnung und Sicherheit **in diesen Bereichen**, zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen und*

¹⁰⁰ OVG Münster, Urt. v. 2.12.1997, Az. 25 A 4997/96, NVwZ-RR 1998, 627 (628 f.); König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 45. Aufl. 2019, § 45 StVO Rn. 29.

¹⁰¹ Rebler, in: Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht, 3. Aufl. 2017, § 45 StVO Rn. 33.

¹⁰² OVG Münster, Urt. v. 2.12.1997, Az. 25 A 4997/96, NVwZ-RR 1998, 627 (628).

*zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung ermächtigt. Wie der Wortlaut dieser Vorschrift nahe legt und worauf im übrigen auch die Gesetzgebungs-Materialien schließen lassen (vgl. BTDrucks 8/3150, S. 10), **bezweckt** sie - soweit hier interessierend - **lediglich den Schutz vor Abgasen im Rahmen von Fußgänger- und verkehrsberuhigten Bereichen**;[...].¹⁰³*

Es ließe sich zwar einwenden, dass wenn der Gesetzgeber eine Beschränkung auf die Fußgänger- und verkehrsberuhigten Bereiche gewollt hätte, er den Zusatz „in diesen Bereichen“ ans Ende der Aufzählung hätte setzen können, jedoch sind insoweit die Gesetzgebungsmaterialien eindeutig. Dort heißt es:

„Dieser Gedanke des Umweltschutzes wird von § 6 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe d (i. d. F. des Artikels 1 Nr. 4 Buchstaben a, bb, aaa) für den Bereich der Fußgängerzone nicht erfaßt. Daher ist auch diese Ergänzung erforderlich.“¹⁰⁴

Da gerade in den benannten Bereichen jedoch ohnehin eine niedrigere Belastung zu erwarten ist, erscheint der Anwendungsbereich der Vorschrift umso eingeschränkter.

Insofern besteht Handlungsbedarf dahingehend, den Anwendungsbereich der Vorschrift über die genannten Bereiche hinaus zu erweitern. Da das Bundesverwaltungsgericht sich maßgeblich auf die Verordnungsermächtigung gestützt hat, erscheint eine Änderung dieser im StVG notwendig.

(2) Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung (Var. 2)

Die zweite Variante der Vorschrift eröffnet die Möglichkeit von notwendigen Anordnungen zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Unterstützung. Angesichts des unter Teil 3C.III.2)b)dd)(1) ausgeführten eingeschränkten Anwendungsbereichs der ersten Variante stellt sich die Frage, ob dies auch für die zweite Variante gilt.

Zum Teil werden dabei alle Maßnahmen mit städtebaulichen Komponenten als umfasst angesehen, die betrifft sowohl die in § 45 StVO genannten Zonen als auch Anordnungen nach § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 und Abs. 1a StVO.¹⁰⁵ Die Wortwahl des Bundesverwaltungsgerichts („Vorschrift“, s.o.) könnte nahelegen, dass sich die Erwä-

¹⁰³ BVerwG, Urt. v. 15.4.1999, Az. 3 C 25.98, NZV 2000, 342 (343) (Hervorhebungen durch Verfasser).

¹⁰⁴ BT-Drs. 8/3150, S. 10.

¹⁰⁵ Sauthoff, Öffentliche Straßen, 2. Aufl. 2010, Rn. 743.

gungen auf die Vorschrift insgesamt beziehen und nicht bloß auf eine einzelne Variante dieser. Berücksichtigt man den Wortlaut der Gesetzesbegründung, auf den auch das Bundesverwaltungsgericht abgestellt hat, so heißt es dort:

*„Diese Bestimmung soll rechtliche Zweifel am Vorliegen einer ausreichenden Ermächtigung bei Maßnahmen der Straßenverkehrsbehörde im **Bereich von Fußgängerbereichen und verkehrsberuhigten Wohnzonen** beseitigen. Der Begriff „Kennzeichnung“ macht deutlich, daß den Straßenverkehrsbehörden nicht die Befugnis eingeräumt werden soll zu entscheiden, ob ein Fußgängerbereich oder eine verkehrsberuhigte Wohnzone eingerichtet werden soll. In der Praxis ist dies jeweils eine bedeutende lokale städteplanerische Entscheidung der Gemeinde, für die als Rechtsgrundlage auch das Straßenrecht in Betracht kommen kann. Hieran soll nichts geändert werden. Die Frage aber, wie der **verbleibende Verkehr in diesen Bereichen** in Vollzug dieser grundsätzlich städteplanerischen Entscheidung zu regeln ist, ist von der jeweiligen Straßenverkehrsbehörde zu entscheiden. So **bestimmt sie** z. B., zu welchen Zeiten **welcher Zulieferverkehr in Fußgängerzonen zugelassen wird oder welche Höchstgeschwindigkeit in einer verkehrsberuhigten Wohnzone erlaubt sein soll u. a.** Bei dieser Entscheidung sind nicht nur Gesichtspunkte der Sicherheit und Ordnung gemäß § 45 StVO (§ 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG) maßgebend, sondern gerade auch die städtebaulichen Erwägungen, die der Entscheidung der Gemeinde zugrunde liegen. [...]“¹⁰⁶*

Die Gesetzesbegründung legt somit nahe, dass auch der Anwendungsbereich der zweiten Variante sich auf die besagten Gebiete bezieht und somit eine Unterstützung städtebaulicher Belange darüber hinaus nicht in Betracht kommt. Die Rechtsprechung verweist derweil auf die städtebauliche Unterstützung nach § 45 Abs. 1b S. 1 Nr. 5 Var. 2 StVO, wenn es um die Einrichtung „geschwindigkeitsbeschränkter Zonen“ geht und meint damit 30er-Zonen,¹⁰⁷ was zumindest auch die Anwendbarkeit auf diese ausdehnt.

Insgesamt bleibt jedoch der dienende Charakter der Vorschrift, sodass es stets eines städtebaulichen Konzepts bedarf. Dieses muss hinreichend konkret und von den zuständigen Organen der Gemeinde verabschiedet worden sein; soweit es Änderungen von Verkehrsströmen oder -straßen zum Inhalt hat, bedarf es einer planerischen Abwägung.¹⁰⁸ Dazu zählt insbesondere auch die Berücksichtigung von Verdrängungseffekten; es bedarf somit einer Auseinandersetzung, welche Straßen warum

¹⁰⁶ BT-Drs. 8/3150, S. 10 (Hervorhebungen durch Verfasser).

¹⁰⁷ BVerwG, Urf. v. 14.12.1994, Az. 11 C 4.94, NZV 1995, 243 (244).

¹⁰⁸ BVerwG, Urteil v. 20.4.1994, Az. 11 C 17/93, NZV 1994, 493 (494); Rebler, in: Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht, 3. Aufl. 2017, § 45 StVO Rn. 63.

entlastet werden und welche Straßenzüge zumutbar belastet werden können und sollen.¹⁰⁹

c) Kommunale Steuerung durch Gebührenfestsetzung

aa) Kurzzeitparken

Ist eine Parkraumbewirtschaftung einmal auf Grundlage der StVO angeordnet, verfügen die Kommunen über Handlungsspielräume hinsichtlich der Gebührenfestsetzung im Rahmen des sog. Kurzzeitparkens. Die Gebührenerhebung ist in § 6a Abs. 6 StVG verankert; danach können für das Parken auf öffentlichen Wegen und Plätzen in Ortsdurchfahrten die Gemeinden, im Übrigen die Träger der Straßenbaulast, Gebühren erheben. Die Kompetenz für die Gebührenfestsetzung in einer Gebührenordnung liegt dabei grundsätzlich zunächst bei den Landesregierungen, die diese jedoch weiter übertragen können, vgl. § 6a Abs. 6 S. 2, 4 StVG.

Die derzeitige Rechtslage spiegelt gerade die Intention des Gesetzgebers wider, die Erhebung der Parkgebühren völlig den Kommunen zu überlassen.¹¹⁰ In der Gesetzesbegründung heißt es dazu:

„Die Einräumung von Parkmöglichkeiten stellt insbesondere in den Kernbereichen der Städte eine besondere Leistung dar, die über die üblichen Leistungen des Gemeinwesens für seine Benutzer hinausgeht. Es ist daher grundsätzlich sachgerecht, dass diejenigen Verkehrsteilnehmer, die diese besondere Leistung in Anspruch nehmen, auch angemessen zu den Kosten herangezogen werden, die der Aufrechterhaltung des Fahrzeugverkehrs durch bauliche und verkehrstechnische Maßnahmen dienen.“¹¹¹

Das Gesetz räumt insbesondere auch die Möglichkeit einer räumlichen oder zeitlichen Staffelung ein, sodass auch eine Festsetzung unter Berücksichtigung der tageszeitlichen Nachfrageschwankungen erfolgen kann.¹¹²

bb) Bewohnerparken

Auch hinsichtlich der Ausstellung von Bewohnerparkausweisen wurden die Handlungsspielräume im letzten Jahr erweitert. Nach bisher geltender Rechtslage waren die Behörden an den durch den Bund festgesetzten Gebührenrahmen gebunden. Die Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr (GebOSt) sah dabei für das Ausstellen eines Parkausweises für Bewohner einen Gebührenrahmen von 10,20

¹⁰⁹ BVerwG, Urteil v. 20.4.1994, Az. 11 C 17/93, NZV 1994, 493 (494).

¹¹⁰ Dazu: BT-Drs. 15/1496, S. 6.

¹¹¹ BT-Drs. 15/1496, S. 6.

¹¹² BT-Drs. 15/1496, S. 6.

Euro bis 30, 70 Euro pro Jahr vor, vgl. Gebührennummer 265 der Anlage zu § 1 GebOSt.

Durch die Neueinfügung des § 6a Abs. 5a S. 2 StVG werden die Landesregierungen ermächtigt, Gebührenordnungen zu erlassen, wobei auch diese Ermächtigung an andere Rechtsträger, wie Kommunen, weiter übertragen werden kann. Sofern die Landesregierungen oder die von ihnen ermächtigten Rechtsträger keinen Gebrauch von dieser Kompetenz machen, bleibt der oben genannte Gebührensatz der GebOSt weiter anwendbar, vgl. § 6 Abs. 3 GebOSt. Dieser Gebührensatz kann lediglich durch den Bund angehoben werden; eine solche Anhebung würde dann bundesweit gelten.

Die Neuregelung im StVG stellt nunmehr jedoch ausdrücklich klar, dass in den Gebührenordnungen auch die Bedeutung der Parkmöglichkeiten, deren wirtschaftlicher Wert oder der sonstige Nutzen der Parkmöglichkeiten für die Bewohner angemessen berücksichtigt werden können, vgl. § 6a Abs. 5a S. 3 StVG. Diese Berücksichtigung war durch den oben genannten Gebührenrahmen faktisch ausgeschlossen.¹¹³

d) Zwischenergebnis

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass mit der Parkraumbewirtschaftung ein steuerndes Instrument für den Verkehr zur Verfügung steht, mit dem die Nutzung des öffentlichen Raums bepreist wird. Jedoch lassen die Regelungen des § 45 StVO nur einen begrenzten Spielraum für die Anordnung der Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen zu, da die derzeitige Konzeption der Regelung die Ausrichtung als Ordnungsrecht widerspiegelt. Planerische Anordnungen, insbesondere in der Fläche, oder die Berücksichtigung klima- und umweltschützender Aspekte bleiben dabei die Ausnahme, weshalb eine Reform des § 45 StVO notwendig ist.

Der bereits heute bestehende und kürzlich erweiterte Handlungsspielraum der Kommunen, Gebührenordnungen für das Parken und das Ausstellen von Bewohnerparkausweisen festzusetzen, darf daher nicht darüber hinwegtäuschen, dass es zunächst der Anordnung der Parkraumbewirtschaftung aufgrund des (engen) § 45 StVO bedarf. Erst wenn dieser reformiert worden ist, können die Spielräume bei der Gebührenhöhe auch effektiv genutzt werden.

¹¹³ BT-Drs. 19/19132, S. 13.

3) Anordnung (zonenweiser) Parkverbote

Neben der Anordnung von Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen kann eine Umstrukturierung des öffentlichen Raums durch Beschränkungen erfolgen. Denkbar wären hier die Anordnung eines absoluten Halteverbots (Zeichen 283) oder eines eingeschränkten Halteverbots (Zeichen 286). Ein eingeschränktes Halteverbot kann dabei auch für eine Zone angeordnet werden (Zeichen 290.1 und 290.2).

Die Anordnung dieser Maßnahmen erfolgt mittels Verkehrszeichen nach § 45 StVO und leidet daher an den zuvor (Teil 3C.III.2b)) beschriebenen Einschränkungen. Dabei stellen auch die Verwaltungsvorschriften klar, dass beispielsweise ein absolutes Halteverbot nur in dem Umfang angeordnet werden darf, in dem die Sicherheit oder Flüssigkeit des Verkehrs bzw. des ÖPNV dies erfordern, vgl. I. VwV zu Zeichen 283. Die ordnungsrechtliche Grundausrichtung kommt somit auch hier zum Tragen.

4) Einrichtung von Radfahrstreifen

Die ordnungsrechtliche Enge der in § 45 StVO genannten Anordnungsmöglichkeiten zeigt sich auch im Bereich des Radverkehrs. Besonders deutlich wurde dies bei der Anordnung von Radfahrstreifen, die als sog. Pop-up-Radwege im Land Berlin mehrfach Gegenstand gerichtlicher Verfahren waren. Radfahrstreifen sind von der Fahrbahn nicht baulich, wohl aber durch Fahrbahnbegrenzung (Zeichen 295) abgetrennt und durch das Zeichen 237 als Radwege gekennzeichnet, vgl. I. Nr. 3 der VwV zu Absatz 4 Satz 2 des § 2 StVO.

Mangels spezieller Tatbestände ist für ihre Anordnung auf die bereits beschriebene Generalklausel des § 45 Abs. 1 S. 1 StVO zurückzugreifen.¹¹⁴ Daher bedarf es für die Einrichtung einer konkreten Gefahr für die Sicherheit oder Ordnung des Straßenverkehrs; durch Heranziehung des § 45 Abs. 9 S. 1 StVO wird die Generalklausel zudem so modifiziert, dass Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen nur dort anzuordnen sind, wo dies aufgrund der besonderen Umstände zwingend erforderlich ist.¹¹⁵ Kern der gerichtlichen Auseinandersetzung war insbesondere der Nachweis einer Gefahrenlage, da die Anordnung der Radfahrstreifen eines Beweismittels in Form der Verkehrszählung oder der Unfallstatistik bedarf.¹¹⁶

¹¹⁴ Sauthoff, Öffentliche Straßen, 3. Aufl. 2020, Rn. 1166a.

¹¹⁵ OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 06.01.2021, Az. OVG 1 S 115/20, ZUR 2021, 303 (303); Beschl. v. 06.10.2020, Az. OVG 1 S 116/20, ZUR 2020, 692, (693); VG Berlin, Beschl. v. 04.09.2020, Az. VG 11 L 205/20, ZUR 2020, 694 (696).

¹¹⁶ OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 06.01.2021, Az. OVG 1 S 115/20, ZUR 2021, 303 (304); Beschl. v. 06.10.2020, Az. OVG 1 S 116/20, ZUR 2020, 692, (693); VG Berlin, Beschl. v. 04.09.2020, Az. VG 11 L 205/20, ZUR 2020, 694 (696).

Der darin zum Ausdruck kommende ordnungsrechtliche Charakter der StVO erschwert praktisch die Anordnung von Radfahrstreifen. Diese können mithin nur dort angeordnet werden, wo eine konkrete Gefahrenlage besteht. Dies wird durch die Ausführungen in den VwV unterstrichen, in denen es heißt:

*„Benutzungspflichtige Radwege dürfen nur angeordnet werden, wenn ausreichende Flächen für den Fußgängerverkehr zur Verfügung stehen. **Sie dürfen nur dort angeordnet werden, wo es die Verkehrssicherheit oder der Verkehrsablauf erfordern.**“¹¹⁷*

Darüber hinaus ist die Orientierung der StVO am MIV auch in den diesbezüglich erlassenen VwV erkennbar; so heißt es dort:

„Ist ein Radfahrstreifen nicht zu verwirklichen, kann auf der Fahrbahn ein Schutzstreifen angelegt werden. Ist das nicht möglich, ist die Freigabe des Gehweges zur Mitbenutzung durch den Radverkehr in Betracht zu ziehen. Zum Gehweg vgl. zu Zeichen 239.“ Die VwV könnte dahingehend verstanden werden, dass eher eine Führung des Radverkehrs auf dem Gehweg in Betracht kommt, die ihrerseits auch gefahrentechnisch nicht unproblematisch ist, als eine Einschränkung des MIV auf der Fahrbahn. Dabei hat das VG Berlin das bloße Nichtvorliegen von Radverkehrsanlagen in seiner Entscheidung zu den Pop-up-Radwegen explizit als Anordnungsgrund allein – ohne besagte Nachweise – nicht als ausreichend für eine Anordnung erachtet, es führt aus:

„Auch das Fehlen von Radverkehrsanlagen oder vorhandene Schutzstreifen, die nicht den gültigen Richtlinien entsprechen und nicht über einen Sicherheitstrennstreifen zum ruhenden Verkehr verfügten, sind hierfür nicht ausreichend. Denn der Antragsgegner beschreibt hiermit lediglich allgemein die Situation auf einer Vielzahl von Straßenzügen, ohne eine konkrete Gefahr darzulegen. Soweit er meint, die angeordneten Maßnahmen seien durch die Ausweisung exklusiver Flächen für den Radverkehr dazu geeignet, die Sicherheit und Ordnung des Straßenverkehrs wirksam zu verbessern, ist ihm entgegenzuhalten, dass nicht ansatzweise konkret dargelegt wird, warum die allgemeinen und besonderen Verhaltensregeln der Straßenverkehrs-Ordnung nicht ausreichen, um die mit der Anordnung bezweckten Wirkungen zu erreichen.“¹¹⁸

Angesichts der aufgezeigten ordnungsrechtlichen Ausprägung des § 45 Abs. 1 S. 1 StVO und der sich daraus ergebenden Nachweispflichten erscheint eine Erleichterung der Anordnung für die Kommunen sinnvoll. Insbesondere die Anknüpfung an

¹¹⁷ I. Nr. 2 der VwV zu Absatz 4 Satz 2 des § 2 StVO (Hervorhebungen nur hier).

¹¹⁸ VG Berlin, Beschl. v. 04.09.2020, Az. VG 11 L 205/20, ZUR 2020, 694 (697).

eine konkrete Gefahr führt praktisch zu Hürden, die im Rahmen einer Reform entfallen könnten. Da es sich bei Radfahrern, ebenso wie bei Fußgängern, um eine vulnerable Gruppe im Straßenverkehr handelt, ist nicht nachvollziehbar, warum nicht losgelöst von konkreten Gefahren eine Anordnung getroffen werden können soll.

5) Tempo-30 als Höchstgeschwindigkeit

Neben der Anordnung von Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen können die Straßenverkehrsbehörden auch Anordnungen bzgl. der Geschwindigkeit treffen. Die Anordnung einer Höchstgeschwindigkeit, etwa Tempo-30, kann dabei sowohl streckenbezogen als auch zonal erfolgen.

a) Streckenbezogene Anordnung von Tempo-30

Eine Höchstgeschwindigkeit, wie Tempo-30, kann auf Grundlage des § 45 StVO streckenbezogen angeordnet werden. Die Anordnung erfolgt dann durch Zeichen 274 („Zulässige Höchstgeschwindigkeit“). Aufgrund der unter Teil 3C.III.2)b) dargestellten Enge des Tatbestandes¹¹⁹, ist diese Möglichkeit jedoch eingeschränkt; so sind insbesondere die derzeitigen Anordnungstatbestände überwiegend ordnungsrechtlich ausgerichtet. Die Anordnung kann zum Beispiel aus Lärmschutzgründen oder aus Gründen der sonstigen Gefahrenabwehr erfolgen. In den Verwaltungsvorschriften heißt es diesbezüglich, dass Geschwindigkeitsbegrenzungen aus Sicherheitsgründen angeordnet werden, wenn Unfalluntersuchungen ergeben haben, dass häufig geschwindigkeitsbedingte Unfälle aufgetreten sind; dies gilt jedoch nur dann, wenn festgestellt worden ist, dass die geltende Höchstgeschwindigkeit von der Mehrheit der Kraftfahrer eingehalten wird, vgl. I. der VwV zu Zeichen 274.

Soll den Kommunen ein größerer Spielraum bei der Anordnung streckenbezogener Höchstgeschwindigkeiten gegeben werden, ist eine Änderung des § 45 StVO notwendig.

b) Tempo-30-Zone

Neben der streckenbezogenen Anordnung von Tempo-30 auf einzelnen Straßen kommt auch die Anordnung einer Tempo-30-Zone in Betracht. Jedoch können auch hier die kommunalen Handlungsspielräume erweitert werden.

¹¹⁹ Zu den spezifischen Besonderheiten der Anordnungstatbestände des § 45 StVO in Hinblick auf Bundesautobahnen siehe auch Teil 3E.II.1)b).

c) Handlungsspielräume durch Anpassungen der StVO

Bei der Einrichtung von Tempo-30-Zonen bieten sich mehrere Ansatzpunkte für einen größeren Handlungsspielraum der Gemeinde. Da eine straßenrechtliche Widmung bzw. (Teil-)Einziehung der Straße für die Einführung einer Tempo-30-Zone nicht notwendig bzw. möglich ist,¹²⁰ beschränken sich diese Handlungsspielräume jedoch auf den Bereich des Straßenverkehrsrechts.

Dabei ist zunächst festzuhalten, dass die Gemeinden bereits heute über eine gesicherte Stellung im Anordnungsprozess verfügen. Die derzeitige Rechtslage sieht beispielsweise vor, dass die Straßenverkehrsbehörden „*innerhalb geschlossener Ortschaften, insbesondere in Wohngebieten und Gebieten mit hoher Fußgänger- und Fahrradverkehrsdichte sowie hohem Querungsbedarf, Tempo 30-Zonen im Einvernehmen mit der Gemeinde*“ anordnen, vgl. § 45 Abs. 1c StVO.¹²¹ Trotz dieser Formulierung („ordnen ... an“) liegt es jedoch im Ermessen der Straßenverkehrsbehörden, ob sie eine Anordnung treffen.¹²² In den Verwaltungsvorschriften ist zwar festgehalten, dass die Anordnung einer Tempo-30-Zone auf Antrag der Gemeinde vorzunehmen ist, wenn die Voraussetzungen und Merkmale der Verordnung und der Vorschrift vorliegen oder mit der Anordnung geschaffen werden können, indem vorhandene, aber nicht mehr erforderliche Zeichen und Einrichtungen entfernt werden, vgl. XI. Nr. 5 der VwV zu § 45 Abs. 1 bis 1e StVO. Voraussetzung ist dabei, dass die Gemeinde über eine flächenhafte Verkehrsplanung verfügt.¹²³ Bei der Prüfung des Antrags durch die Straßenverkehrsbehörde verfügt die Gemeinde jedoch nur über einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung.¹²⁴ Die zum Teil vorgebrachte Kritik, die Gemeinden verfügten über nicht ausreichend Initiativ-, sondern lediglich über Vetorechte,¹²⁵ kann diesbezüglich insoweit geteilt werden, als letztlich nur die Straßenverkehrsbehörde das Entscheidungsrecht hat.¹²⁶

Es besteht jedoch Potential für eine Erweiterung der kommunalen Handlungsspielräume. Erster Ansatzpunkt für eine solche ist die jetzige Beschränkung auf bestimmte Straßen. Mittels einer Anpassung des § 45 Abs. 1c StVO könnte man eine

¹²⁰ Sauthoff, Öffentliche Straßen, 3. Aufl. 2020, Rn. 1230.

¹²¹ Hervorhebungen durch Verfasser.

¹²² Sauthoff, Öffentliche Straßen, 3. Aufl. 2020, Rn. 1233; König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 45. Aufl. 2019, § 45 StVO Rn. 37; Steiner, in: Bender/König, Straßenverkehrsrecht, Bd. 1, 2016, § 45 StVO Rn. 52.

¹²³ Sauthoff, Öffentliche Straßen, 3. Aufl. 2020, Rn. 1236.

¹²⁴ VGH Mannheim, Zwischenurt. v. 21.10.1993 – 5 S 646/93, NVwZ 1995, 185 (185); Steiner, in: Bender/König, Straßenverkehrsrecht, Bd. 1, 2016, § 45 StVO Rn. 52.

¹²⁵ So Klinski, ZUR 2020, 394 (399 f.).

¹²⁶ Siehe hierzu den umfassenden Erfahrungsbericht des Deutschen Städtetages (DST), Tempo-30-Zonen - Bewohnerparken, Der lange Weg zur Rechtsicherheit, Berlin/Köln 2005.

08.06.2021

flexiblere Handhabung dieser Beschränkungen erreichen. Das derzeit geltende Recht sieht nämlich vor, dass sich die Zonen-Anordnung sich weder auf Straßen des überörtlichen Verkehrs (Bundes-, Landes- und Kreisstraßen) noch auf weitere Vorfahrtsstraßen erstrecken darf, vgl. § 45 Abs. 1c S. 2 StVO. Weitere Beschränkungen ergeben sich unter anderem daraus, dass die Anordnung einer Tempo-30-Zone nur Straßen ohne Lichtzeichen geregelte Kreuzungen oder Einmündungen, Fahrstreifenbegrenzungen, Leitlinien und benutzungspflichtige Radwege umfassen darf, vgl. § 45 Abs. 1c S. 3 StVO. Betrachtet man darüber hinaus die Verwaltungsvorschriften, so wird deutlich, dass die Anordnung einer Tempo-30-Zone nur dort in Betracht kommen soll, wo der Durchgangsverkehr von geringer Bedeutung ist; sie dienen vorrangig dem Schutz der Wohnbevölkerung sowie der Fußgänger und Fahrradfahrer, vgl. XI. Nr. 2 der VwV zu § 45 Abs. 1 bis 1e StVO.

Angesichts der Vielzahl der Straßen, die daher nicht für die Einrichtung einer Tempo-30-Zone in Betracht kommen, wäre eine Änderung des § 45 Abs. 1c StVO denkbar. In dieser könnte beispielsweise geregelt werden, dass von einzelnen Verboten zur Errichtung einer Tempo-30-Zone, z.B. nur Straßen ohne Lichtzeichen geregelte Kreuzungen, abgewichen werden kann, solange weiterhin ein leistungsfähiges Vorfahrtsstraßennetz zur Verfügung steht. Da die Anordnung von Tempo-30-Zonen ohnehin auf Grundlage einer flächenhaften Verkehrsplanung der Gemeinde vorgenommen wird, in deren Rahmen zugleich das innerörtliche Vorfahrtsstraßennetz festgelegt wird,¹²⁷ blieben die straßenverkehrsrechtlichen Belange weiterhin gewahrt. Eine darüber hinausgehende Regelung könnte sein, auch auf Vorfahrtsstraßen die Einrichtung einer Tempo-30-Zone zu ermöglichen, wenn dies der flächenhaften Verkehrsplanung der Gemeinde entspricht. Dafür könnte sprechen, dass der bezweckte Schutz der Wohnbevölkerung nicht nur den Teil der Wohnbevölkerung umfassen sollte, der nicht an einer Vorfahrtsstraße wohnt.

Ein weiterer Anhaltspunkt für eine Erweiterung des Handlungsspielraums betrifft § 45 Abs. 9 StVO, dessen Streichung die Anordnung von Tempo-30-Zonen erleichtern würde. Die Anordnung einer Tempo-30-Zone ist an § 45 Abs. 9 S. 1 StVO zu messen.¹²⁸ Sie ist zwar von den besonderen Anforderungen des Satzes drei ausgenommen, nachdem der fließende Verkehr nur dann beschränkt werden darf, wenn auf Grund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung erheblich übersteigt (§ 45 Abs. 9 S. 4 Nr. 4 StVO), jedoch muss die Anordnung auf Grund der besonderen Umstände zwingend erforderlich sein. Diese Voraussetzung liegt vor, wenn die allgemeinen und besonderen Verhaltensregeln der StVO nicht ausreichen, um die mit der Anordnung

¹²⁷ Vgl. XI. Nr. 1 der VwV zu § 45 Abs. 1 bis 1e StVO.

¹²⁸ BVerwG, Beschl. v. 1.9.2017, Az. 3 B 50/16, NVwZ-RR 2018, 12 (13).

einer Tempo-30-Zone bezweckten Wirkung zu erreichen,¹²⁹ zum Beispiel die Verkehrsberuhigung oder Schutz der Wohnbevölkerung.¹³⁰ Die Streichung der Vorschrift würde diesen Nachweis entbehrlich machen und damit den Handlungsspielraum erhöhen.

d) Handlungsspielräume durch Öffnungsklauseln

Die dargestellten Änderungsmöglichkeiten beschränken sich auf solche in der StVO des Bundes.

Grundsätzlich wäre auch die Einführung von Öffnungsklauseln denkbar, etwa in der Gestalt, dass die Länder zu eigenen Regelungen ermächtigt werden und diese den Kommunen wiederum Rechte einräumen können. Das bisherige Straßenverkehrsrecht wird jedoch als abschließende Regelung durch den Bund angesehen¹³¹, sodass eine Einführung von Gesetzgebungskompetenzen zugunsten der Länder einen Bruch mit dem bisherigen System darstellen würde. Dass eine abschließende Regelung durch den Bund bereits historisch gewollt war, lässt sich den Planungen des Parlamentarischen Rates entnehmen, der das Straßenverkehrsrecht abschließend bundesrechtlich regeln wollte.¹³² In der heutigen Praxis lässt sich dies am ehesten aus Nr. III. der VwV zu § 1 StVO entnehmen, der lautet:

„Landesrecht über den Straßenverkehr ist unzulässig (vgl. Artikel 72 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 74 Nr. 22 des Grundgesetzes). Für örtliche Verkehrsregeln bleibt nur im Rahmen der StVO Raum.“

Auch die bisherigen Handlungsmöglichkeiten für Länder – und von diesen abgeleitet für Kommunen – im Bereich des Gebührenrechts betreffen zudem nur den Erlass von Gebührenordnungen; Gesetzgebungskompetenzen sind damit nicht verbunden.¹³³ Dies allein schließt eine Änderung grundsätzlich zwar nicht aus, jedoch sprechen auch weiterhin Gründe für eine Regelung auf Bundesebene, namentlich deren Einheitlichkeit und Reichweite.

Auf der Bundesebene wäre allerdings eine Erweiterung der geltenden Erprobungsklausel in § 45 Abs. 1 S. 2 Nr.6 StVO möglich und hilfreich. Auf einer erweiterten Regelung könnten dann beispielsweise auch Vorschläge zur Geschwindigkeitsbegren-

¹²⁹ BVerwG, Beschl. v. 1.9.2017, Az. 3 B 50/16, NVwZ-RR 2018, 12 (13).

¹³⁰ Vgl. Sauthoff, Öffentliche Straßen, 3. Aufl. 2020, Rn. 1230.

¹³¹ BVerfG, Beschl. v. 9.10.1984, Az. 2 BvL 10/82, NJW 1985, 371 (372); Stollwerck, SVR 2017, 170 (171 f.).

¹³² BVerfG, Beschl. v. 9.10.1984, Az. 2 BvL 10/82, NJW 1985, 371 (372).

¹³³ So auch Stollwerck, SVR 2017, 170 (171 f.).

zung erprobt werden, wie der alte Vorschlag des Deutschen Städtetages zur Differenzierung der innerörtlichen Höchstgeschwindigkeit (im Vorfahrtstraßennetz generell Tempo 50, abseits dessen generell Tempo 30),¹³⁴ der bereits durch die Stadt Graz mit einer entsprechenden Regelung in §§ 20 Abs.2, 2a und 43 der StVO der Republik Österreich in den 1990er Jahren umgesetzt wurde¹³⁵ (siehe allgemein zum Thema Tempolimits Teil 3E).

6) Begegnungszonen

Neben der Einrichtung von Tempo-30-Zonen können auch sog. Begegnungszonen oder shared spaces einen Beitrag zur Stärkung des Umweltverbunds leisten. In diesen Zonen findet eine Mischnutzung statt, also eine Nutzung unterschiedlicher Verkehrsarten ohne Trennung im Straßenraum. Der Idee nach soll diese Nutzung mit einer Deregulierung, also mit einer „Entschilderung“ einhergehen; durch das „weniger“ an Vorschriften soll es zu einem verantwortungsbewussteren Verkehrsverhalten und einer verbesserten Kommunikation zwischen den Verkehrsteilnehmer:innen kommen.¹³⁶ Neben der stärkeren Eigenverantwortung und der verbesserten Kommunikation verfolgen diese Zonen weitere, oft vielseitige Zielrichtungen, wie zum Beispiel die Schaffung eines verbesserten Verkehrsklimas und einer höheren Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum.¹³⁷

a) Straßenverkehrsrechtliche Umsetzung nach geltendem Recht

Für die Umsetzung einer solchen Begegnungszone kommen vor dem Hintergrund des derzeit geltenden Rechts insbesondere der verkehrsberuhigte Bereich sowie der verkehrsberuhigte Geschäftsbereich in Betracht.¹³⁸ Eine rein nach sozialen Regeln geordnete Umsetzung ist jedoch nicht möglich, da grundsätzlich das Rücksichtnahmegebot (§ 1 StVO), das Rechtsfahrgebot (§ 2 Abs. 2 StVO), Vorfahrtsregeln (§ 8 StVO) sowie Geschwindigkeitsregeln (§ 3 Abs. 1, 2a, 3 StVO).¹³⁹

Der verkehrsberuhigte Bereich kommt durch die mit ihm verbundenen Rechtsfolgen der Idee der Begegnungszone bereits nah. Dieser durch Verkehrszeichen 325 ange-

¹³⁴ Deutscher Städtetag, Beschluss von Präsidium und Hauptausschuss v.7./8.6.1988, in: der Städtetag 1988, S.489 f.

¹³⁵ Stadt Graz, Tempo 30/50 in Graz, Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleituntersuchung zum Modellversuch „Tempo 30 für alle Grazer Wohngebiete - Vorrangstraßen ausgenommen“, in: Magistrat Graz, Sanfte Mobilität Nr. 7, 1994.

¹³⁶ Vgl. dazu *Steiner*, in: *Bender/König, Straßenverkehrsrecht*, Bd. 1, 2016, § 45 StVO Rn. 54.

¹³⁷ *Kettler*, NZV 2012, 17 (19).

¹³⁸ *Steiner*, in: *Bender/König, Straßenverkehrsrecht*, Bd. 1, 2016, § 45 StVO Rn. 54.

¹³⁹ *Kettler*, NZV 2012, 17 (19).

ordnete Bereich hat zur Folge, dass Fahrzeuge nur mit Schrittgeschwindigkeit fahren dürfen; Fahrzeuge dürfen dabei den Fußgängerverkehr weder gefährden noch behindern und müssen im Zweifel warten. In Hinblick auf das Parken hat die Anordnung zur Folge, dass nur auf gekennzeichneten Flächen geparkt werden darf.¹⁴⁰ Die Anordnung eines verkehrsberuhigten Bereichs darf jedoch nur dort erfolgen, wo Straßen sehr gering frequentiert werden und diese über eine überwiegende Aufenthaltsfunktion verfügen, vgl. I. der VwV zu Zeichen 325. Diese Aufenthaltsfunktion muss im Rahmen der Anordnung zudem durch eine besondere Gestaltung hervorgehoben werden. In der Regel soll dafür ein niveaugleicher Ausbau für die ganze Straßenbreite erforderlich sein, vgl. II. der VwV zu Zeichen 325. Durch den Abbau räumlicher Grenzen wird der verkehrsberuhigte Bereich somit zu einer Zone, in der sämtliche Verkehrsteilnehmer:innen in einem (baulichen) Raum agieren und eine stärkere Orientierung am Fußverkehr stattfindet.

Bestimmte Aspekte der Begegnungszone lassen sich auch durch die Anordnung eines verkehrsberuhigten Geschäftsbereichs umsetzen, so zum Beispiel die Herabsetzung der Geschwindigkeit. Im verkehrsberuhigten Geschäftsbereich – der durch das Verkehrszeichen 274 angeordnet wird – kann die Geschwindigkeit auf unter 30 km/h abgesenkt werden. Für die Anordnung kommen dabei zentrale städtische Bereiche mit hohem Fußgängeraufkommen und überwiegender Aufenthaltsfunktion in Betracht, vgl. § 45 Abs. 1d StVO. Wesentliche Aspekte der Begegnungszone bleiben jedoch außen vor – da die Verkehrsarten rechtlich voneinander getrennt sind, kommt es gerade nicht zu einer Mischnutzung auf einer Verkehrsfläche.¹⁴¹ Darüber hinaus kommt es nicht zu einer Gleichrangigkeit der Verkehrsarten, die gerade zu einer Eigenverantwortung der Verkehrsteilnehmer:innen führen soll. Bis auf die zulässige Höchstgeschwindigkeit bleibt es somit beim Status quo. Es bliebe somit beim Rechtsfahrgebot und ohne weitere Anordnung auch bei den derzeitigen Parkregelungen.¹⁴² Würden Parkverbote angeordnet wäre wiederum das Ziel einer Deregulierung verfehlt.

b) Mögliche Änderungen

Trotz der genannten Möglichkeiten fehlt es jedoch an „maßgeschneiderten“ Umsetzungsmöglichkeiten. So kommen auf der einen Seite verkehrsberuhigte Bereiche bereits praktisch nicht für eine großflächigere Anordnung in Betracht, wie sie in an-

¹⁴⁰ Anlage 3 der StVO („Richtzeichen“), lfd. Nr. 12.

¹⁴¹ Steiner, in: Bender/König, Straßenverkehrsrecht, Bd. 1, 2016, § 45 StVO Rn. 53.

¹⁴² So auch Hermann/Klinski/Kasten, Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität – untersucht an Beispielen des Straßenverkehrs und des öffentlichen Personennahverkehrs in Räumen schwacher Nachfrage, 2020, S. 114.

deren Ländern zum Teil vorgenommen werden, weil in diesen lediglich Schrittgeschwindigkeit erlaubt ist. Auf der anderen Seite stehen die Nachteile der verkehrsberuhigten Geschäftsbereiche, die weiterhin an der rechtlichen Trennung der Verkehrsarten festhalten.

Da das derzeit geltende Recht keine Möglichkeit vorsieht, eine höhere Geschwindigkeit als Schrittgeschwindigkeit mit einem Fußgängervorrang zu kombinieren, kommt insbesondere die Neueinführung einer Begegnungszone im Bundesrecht, namentlich in der StVO, in Betracht, um die Handlungsspielräume der Kommunen zu erweitern. In der Literatur wird daher insbesondere das Beispiel der Schweiz herangezogen, welche die sog. Begegnungszone rechtlich verankert hat. Dort kennzeichnet sie Straßen in Wohn- und Geschäftsbereichen, auf denen Fußgänger gegenüber Fahrzeugen vortrittsberechtigt sind und auf denen die Fußgänger die gesamte Verkehrsfläche nutzen können. Die Höchstgeschwindigkeit ist auf 20 km/h begrenzt und das Parken nur auf gekennzeichneten Flächen erlaubt.¹⁴³ Dem Inhalt nach handelt es sich somit um eine Regelung zwischen dem verkehrsberuhigten Geschäftsbereich und dem verkehrsberuhigten Bereich; insbesondere verbindet sie verlangsamte Geschwindigkeiten mit einem Fußgängervortritt.¹⁴⁴

Eine ähnliche Regelung hat nunmehr auch die Ad-hoc-Arbeitsgruppe Fußverkehrspolitik der Verkehrsministerkonferenz erarbeitet.¹⁴⁵ Nach der Empfehlung soll ein neues Verkehrszeichen („Begegnungszone“) eingeführt und der § 45 Abs. 1d StVO zur neuen Rechtsgrundlage für die Begegnungszone werden; der heutige verkehrsberuhigte Geschäftsbereich soll somit in der Begegnungszone aufgehen. Besonders hervorzuheben ist dabei, dass die Empfehlung auch eine Anordnungsmöglichkeit auf Straßen des überörtlichen Verkehrs sowie auf Vorfahrtsstraßen vorsieht; wobei die maximale Ausdehnung auf Straßen des überörtlichen Verkehrs jedoch auf 300 Meter begrenzt wird.¹⁴⁶ Da die Einführung der verkehrsberuhigten Bereiche mit einem hohen baulichen Aufwand verbunden ist, sieht der Entwurf vor, dass die Anordnung der Begegnungszonen auch ohne Umbau des Straßenraums möglich sein soll. Sofern abgegrenzte Fahrbahnen vorliegen, soll durch die Gestaltung des Straßenraums oder Gestaltungselemente, wie Piktogramme, verdeutlicht werden, dass der

¹⁴³ Kettler, NZV 2012, 17 (19).

¹⁴⁴ Kettler, NZV 2012, 17 (19).

¹⁴⁵ Vgl. dazu insg.: Bericht der Ad-hoc-AG Fußverkehrspolitik der Verkehrsministerkonferenz: „Vorschläge zur Novellierung des Rechtsrahmens zur Erhöhung der Sicherheit und Attraktivität des Fußverkehrs“, 03.03.2021, S. 27 ff.

¹⁴⁶ Bericht der Ad-hoc-AG Fußverkehrspolitik der Verkehrsministerkonferenz: „Vorschläge zur Novellierung des Rechtsrahmens zur Erhöhung der Sicherheit und Attraktivität des Fußverkehrs“, 03.03.2021, S. 28.

Fußverkehr gleichberechtigt auf der Fahrbahn zulässig ist.¹⁴⁷ Die Verkehrsministerkonferenz hat den Entwurf der Ad-hoc-Arbeitsgruppe an das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur mit Bitte um Prüfung und Berücksichtigung bei zukünftigen Novellen weitergeleitet.¹⁴⁸ Angesichts der mangelnden Umsetzungsmöglichkeiten im jetzigen Rechtsrahmen ist dieser Vorstoß zu begrüßen.

7) Nullemissionszone

Ein weiterer Aspekt, der auch mit der Nutzung des öffentlichen Straßenraums und dem Klima- und Umweltschutz im Zusammenhang steht, ist die Ausweisung von Zonen, in denen der Verkehr aufgrund seiner Umweltbelastungen beschränkt wird.

Ein über die bisherige Ausgestaltung in Form der Umweltzone hinausgehender Vorstoß, sieht dabei vor, dass in einer neu zu schaffenden Nullemissionszone („zero emission zone“) nur emissionsfreien Fahrzeugen die Fahrt gestattet ist. In diese Richtung weist beispielsweise auch der Stadtentwicklungsplan Mobilität und Verkehr Berlin 2030; danach solle diese Zone vom Schadstoffausstoß fossil betriebener Fahrzeuge so weit wie möglich freigehalten werden.¹⁴⁹ Angesichts des für Deutschland¹⁵⁰ neuen Konzepts stellt sich jedoch die Frage nach der rechtlichen Zulässigkeit einer solchen Nullemissionszone.

Die Grundlage der bisherigen Umweltzonen findet sich im Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG), in § 40 Abs. 1 S. 1 BImSchG i. V. m. 35. BImSchVO. Der § 40 BImSchG erlaubt Beschränkungen und Verbote des Kraftfahrzeugverkehrs nach Maßgabe straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften, soweit insbesondere ein Luftreinhalteplan dies vorsieht. Wichtig ist dabei, dass die Bezugnahme auf die Vorschriften des Straßenverkehrsrechts nicht bedeutet, dass neben den Voraussetzungen des § 40 BImSchG auch die des Straßenverkehrsrechts vorliegen müssen; § 40 BImSchG enthält somit eine selbstständige Eingriffsermächtigung, da andernfalls die Wirkung der Vorschrift – entgegen dem Gesetzeszweck, der Sicherstellung der Luftqualität – eingeschränkt würde.¹⁵¹ Die straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften

¹⁴⁷ Bericht der Ad-hoc-AG Fußverkehrspolitik der Verkehrsministerkonferenz: „Vorschläge zur Novellierung des Rechtsrahmens zur Erhöhung der Sicherheit und Attraktivität des Fußverkehrs“, 03.03.2021, S. 29.

¹⁴⁸ Beschluss der Verkehrsministerkonferenz am 15./16.04.2021, Punkt 6.3 der Tagesordnung.

¹⁴⁹ Stadtentwicklungsplan Mobilität und Verkehr Berlin 2030 (Stand: März 2021), S. 18.

¹⁵⁰ Im Vereinigten Königreich ist die Einrichtung der Zero Emission Zones bereits Praxis, vgl. dazu: <https://tfl.gov.uk/info-for/boroughs-and-communities/zero-emission-zones> (letzter Aufruf: 10.05.2021).

werden somit lediglich zur Umsetzung herangezogen, da diese durch Verkehrsschilder erfolgt. Unter Zugrundelegung des derzeitigen Rechts, können Fahrverbote jedoch nicht mit der unmittelbaren Senkung von CO₂-Emissionen gerechtfertigt werden, da es sich bei CO₂ nicht um einen Luftschadstoff i.S.d. BImSchG handelt.¹⁵² Da es sich bei den erfassten Luftschadstoffen um eine abschließende Regelung handelt, die auf Bundesebene getroffen wurde, ist den Landesgesetzgebern eine Erweiterung versagt.¹⁵³ Eine Erweiterung des BImSchG durch den Bundesgesetzgeber wäre zwar grundsätzlich möglich. Allerdings könnte dieser die Einführung auch durch ein neues Gesetz beziehungsweise durch Ergänzung bestehender Gesetze forcieren. Erweitert man den Regelungszweck des Straßenverkehrsgesetzes um den Klima- und Umweltschutz, so könnte eine Regelung insbesondere auch dort verortet werden.

Bei der Einführung einer Nullemissionszone ist die Verhältnismäßigkeit zu wahren. Sofern mit Blick auf die technischen Entwicklungen und die Luftqualität teilweise vorgebracht wird, man könne keine belastbaren Gesichtspunkte für eine Verhältnismäßigkeitsprüfung aufzeigen,¹⁵⁴ ist festzuhalten, dass das Grundgesetz den Staat zum Klimaschutz verpflichtet, was auch auf die Herstellung der Klimaneutralität gerichtet ist.¹⁵⁵ Vor diesem Hintergrund und den die Eingriffsintensität mindernden Ausgestaltungsmöglichkeiten, wie beispielsweise eine zeitlich gestufte Einführung und das Vorsehen von Härte- bzw. Ausnahmegenehmigungen, ist die Einführung einer verhältnismäßigen Nullemissionszone jedenfalls bis 2030 möglich.

IV. Zusammenfassendes Fazit: Änderung des § 45 StVO

Sowohl auf straßenrechtlicher als auch auf straßenverkehrsrechtlicher Ebene bestehen Möglichkeiten zur Neuaufteilung des öffentlichen Raums. Im Straßenrecht kann durch Widmung und (Teil-)Einziehung die Straße einem öffentlichen Zweck zugewiesen werden. So können Beschränkungen unterschiedlichster Art vorgenommen werden – wie beispielsweise bei der Einrichtung von Fußgängerbereichen.

¹⁵² Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Zur rechtlichen Möglichkeit der Einrichtung von sogenannten Nullemissionszonen im Straßenverkehr, 16.03.2021, WD 8 – 3000 – 027/21, S. 4.

¹⁵³ So auch: Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Zur rechtlichen Möglichkeit der Einrichtung von sogenannten Nullemissionszonen im Straßenverkehr, 16.03.2021, WD 8 – 3000 – 027/21, S. 5.

¹⁵⁴ Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Zur rechtlichen Möglichkeit der Einrichtung von sogenannten Nullemissionszonen im Straßenverkehr, 16.03.2021, WD 8 – 3000 – 027/21, S. 5.

¹⁵⁵ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, Az. 1 BvR 2656/18.

Den Kommunen kommt als den planenden Behörden vor Ort, die mit der notwendigen Sachkenntnis ausgestattet sind, eine besondere Rolle zu.

Im Straßenverkehrsrecht kann über die Anordnung von Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen und (zonenweiser) Parkverbote eine Änderung forciert werden. Daneben kann eine Aufteilung des öffentlichen Raums durch weitere Maßnahmen erfolgen, etwa durch die Einrichtung von Tempo-30-Zonen. Sämtliche Maßnahmen bedürfen jedoch einer Anordnung und sind aufgrund des ordnungsrechtlichen Charakters des § 45 StVO und der Enge seiner speziellen Varianten für eine umfassende planerische Heranziehung ungeeignet. Den Kommunen sollte daher durch eine wesentliche Änderung des § 45 StVO mehr Handlungsspielraum bei der Gestaltung des öffentlichen Raums und damit auch seiner Aufteilung eingeräumt werden. Dies könnte durch die Aufnahme der zuvor bereits genannten Regelungszwecke (Klima- und Umweltschutz, Gesundheitsschutz sowie Unterstützung einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung) auch auf Ebene der StVO geschehen, da die Kommunen sich bei ihren Anordnungen dann nicht mehr allein an ordnungsrechtlichen Gesichtspunkten orientieren müssten.

Die in Erwägung zu ziehenden Änderungen betreffen insbesondere die Anordnungstatbestände (Ausweitung der Anwendungsbereiche über ordnungsrechtliche Gesichtspunkte hinaus (§ 45 Abs. 1 S. 1) und Aufhebung der Beschränkung auf bestimmte Bereiche (§ 45 Abs. 1b S. 1 Nr. 5)). Wie bereits unter Teil 3A.II.3) ausgeführt ist jedoch eine Aufnahme der Regelungszwecke bereits in der Generalklausel sinnvoll. Dies erhöht den Handlungsspielraum der Kommunen auch über Regelbeispiele hinaus. Parallel dazu böte es sich an, entsprechend dem bisherigen Aufbau der Vorschrift, spezielle Anordnungsfälle zu definieren und diese weiter als bisher zu öffnen. Dadurch würden der Verwaltung Fälle an die Hand gegeben, an denen sie sich orientieren kann, was zu einer rechtssichereren Handhabung führen könnte, als wenn allein die Generalklausel geändert und geöffnet würde, ohne Festschreibung von Regelbeispielen. Eine so strukturierte Generalklausel mit Regelbeispielen in § 45 StVO könnte folgendermaßen lauten:

(1) Die Straßenverkehrsbehörden können die Benutzung von Straßen beschränken oder verbieten und den Verkehr umleiten; die Anordnungen können zum Zwecke der Sicherheit aller Verkehrsteilnehmer, des Klima- und Umweltschutzes, des Gesundheitsschutzes sowie zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung erfolgen. Insbesondere können sie Anordnungen treffen

1. *zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen,*
2. *zur Einrichtung von Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen,*
3. *zur Förderung der Leichtigkeit des öffentlichen Personennahverkehrs,*

4. [...].

Anordnungen können flächenbezogen erfolgen, aus Gründen des Klima- und Umweltschutzes sowie zur Unterstützung einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung.

[...]

Eine derartige Ausgestaltung würde den Kommunen Handlungsspielraum auf mehreren Ebenen einräumen. So könnten bei der Umsetzung nachhaltiger städtebaulicher Konzepte Anordnungen über die jeweilige Straße hinaus getroffen werden. Der derzeitige Anwendungsbereich zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen (§ 45 Abs. 1b S. 1 Nr. 5 StVO) ist aufgrund seiner Entstehungsgeschichte und der Regelung im StVG eingengt. Daher bedarf es einer eindeutigen Formulierung der Regelbeispiele nicht bloß in der StVO, sondern bereits im StVG (etwa in der Verordnungsermächtigung), da die StVO nicht über den vom StVG gesetzten Rahmen hinaus gehen kann (Teil 3A.II.2)). Die übrigen Anordnungstatbestände des § 45 StVO könnten inhaltlich (weitgehend) übernommen werden, jedoch mit dem Hinweis, dass die Regelbeispiele nicht abschließend zu verstehen sind. Wie bereits dargestellt spricht zudem viel für die Streichung des § 45 Abs. 9 StVO.

Neben der wesentlichen Änderung des § 45 StVO könnte der kommunale Handlungsspielraum zudem durch die Möglichkeit zur Einführung von Begegnungszonen erweitert werden. Hierbei könnte der durch die Verkehrsministerkonferenz erstellte Regelungsvorschlag herangezogen werden. Ein weiteres neues Instrument, das den dargestellten Regelungszielen dienen könnte und kommunal umgesetzt werden könnte, stellt die Nullemissionszone dar. Diesbezüglich bedarf es jedoch zunächst einer gesetzlichen Verankerung im Bundesrecht.

D. Sharing-Angebote im öffentlichen Raum

Einen wesentlichen Beitrag zur Neustrukturierung des öffentlichen Raums und des Verkehrs können auch Sharing-Angebote leisten. Wie bereits dargestellt (Teil 3B.I.2)a)), bieten Sharing-Angebote die Möglichkeit, Flächen im öffentlichen Raum effektiver zu nutzen, da Flächen für den ruhenden Verkehr eingespart werden können. Sharing-Angebote bieten somit ein Potential zur Entlastung des öffentlichen Raums.

Die Vielzahl der verschiedenen Sharing-Angebote, die auf die öffentlichen Straßen gelangen, verdeutlicht aber auch, dass es einem Modus Vivendi bedarf,¹⁵⁶ wie mit

¹⁵⁶ Vgl. <https://www.merkur.de/lokales/muenchen/stadt-muenchen/muenchen-wildes-parken-aerger-um-abgestellte-e-scooter-so-wollen-anbieter-reagieren-12941265.html> (letzter Aufruf: 22.2.2021).

diesen umzugehen ist, wenn sie als echtes Instrument einer Verkehrswende wahrgenommen und dementsprechend genutzt werden sollen.

Daher soll im Weiteren der kommunale Handlungsspielraum bei der auf Ermöglichung zielenden Regulierung von Sharing-Angeboten in Bezug auf den öffentlichen Raum aufgezeigt werden (Teil 3D.I). Im Anschluss daran wird untersucht, inwieweit der Bundesgesetzgeber regelnd eingreifen könnte, da dieser bundesweit Regelungen treffen könnte (Teil 3D.II). Zu Bevorrechtigungen von Sharing-Angeboten in Bezug auf Parkflächen und Parkgebühren siehe auch Teil 3B.I.2)a).

I. Steuerung mittels Sondernutzungserlaubnis

1) Stationsbasierte Sharing-Angebote

Den Kommunen steht bei stationsbasierten Sharing-Angeboten bereits jetzt das Steuerungsinstrument der straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnis zur Verfügung.

Eine solche Sondernutzung ist immer dann notwendig, wenn die öffentlichen Straßen in einem Maße gebraucht werden, der über den Gemeingebrauch hinausgeht, vgl. § 11 BerlStrG. Da der Gemeingebrauch die Nutzung der öffentlichen Straße zum Verkehr festlegt, ist vom Gemeingebrauch eine Nutzung ausgeschlossen, die nicht vom Verkehr umfasst ist. Dabei können insbesondere gewerbliche Aktivitäten aus dem Widmungszweck herausfallen. Da mit stationsbasierten Sharing-Angeboten Flächen des öffentlichen Raums exklusiv, also unter Ausschluss anderer Verkehrsteilnehmer:innen, zu gewerblichen Zwecken in Anspruch genommen werden, liegt eine Sondernutzung vor – dies ergibt sich bereits aus § 5 CsgG.

2) Stationsunabhängige Sharing-Angebote

Auch bei den stationsunabhängigen Sharing-Angeboten handelt es sich aber um eine erlaubnispflichtige Nutzung des öffentlichen Raumes. Dies wird insbesondere dann deutlich, wenn man sich vergegenwärtigt, dass durch das Aufstellen von Sharing-Angeboten ein Gewerbe in den öffentlichen Straßenraum verlegt wird. Diese Sichtweise vertritt nunmehr auch das Oberverwaltungsgericht Münster, dass in einem Beschluss daher das Abstellen von Mietfahrrädern im öffentlichen Straßenraum als erlaubnispflichtige Sondernutzung eingestuft hat.¹⁵⁷

¹⁵⁷ OVG Münster, Beschl. v. 20.11.2020, Az. 11 B 1459/20, NJW 2020, 3797 (3799).

Die Gegenauffassung basiert im Wesentlichen auf zwei Entscheidungen, einer des Bundesverwaltungsgerichts und einer des Oberverwaltungsgerichts Hamburg. Dabei sprechen jedoch die besseren Gründe für eine Einordnung als Sondernutzung. In Bezug auf die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts wird dies bereits deutlich, wenn man den zugrunde gelegten Sachverhalt näher betrachtet. Das Bundesverwaltungsgericht behandelte einen Fall, in dem eine Autovermietung Fahrzeuge, die auf dem Betriebsgelände keinen Platz mehr fanden, im öffentlichen Straßenraum parkte. In seinem Urteil befand es, dass das Abstellen zugelassener und betriebsbereiter Fahrzeuge, um sie an Kunden zur Wiederinbetriebnahme zu vermieten, keine Sondernutzung darstelle.¹⁵⁸ Der Sachverhalt ist bereits nicht mit dem Ausleihvorgang vergleichbar, wie er bei der Anmietung von herkömmlichen Sharing-Angeboten stattfindet. Dieser findet nämlich im öffentlichen Straßenraum statt.

Auch der Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Hamburg überzeugt in seinem Ergebnis nicht. Darin entschied es, dass das Abstellen von Mietfahrrädern noch zum Verkehr und damit zum Gemeingebrauch gehöre, da der Abschluss des Mietvertrages, und damit eines Gewerbes, marginal ins Gewicht falle.¹⁵⁹ Warum diese Wertung nicht überzeugt, wird deutlich, wenn man sich die Wertung des Oberverwaltungsgerichts Münster vor Augen führt, das maßgeblich auf den gewerblichen Zweck des Abstellens abstellte. Es stellte fest, dass das Abstellen unentbehrlich für den Abschluss des für die Ausleihe notwendigen Mietvertrages sei; da zudem gerade über das jeweilige Fahrrad der Mietvertrag geschlossen werde, ordne sich die Wiederinbetriebnahme des Fahrrads diesem verkehrsfremden Zweck unter.¹⁶⁰ Da das gesamte Geschehen somit im öffentlichen Raum stattfindet, unterscheide es sich im rechtlichen Kern nicht von einem sonstigen, erlaubnisbedürftigen, Straßenhandel – wohl aber von der Konstellation, die das Bundesverwaltungsgericht zu entscheiden hatte.¹⁶¹ Der Beschluss überzeugt auch deshalb, weil sich das Gericht in seiner Begründung sehr genau mit dem konkreten Ablauf der Fahrradausleihe auseinandergesetzt hat und die Notwendigkeit des Vertragsschlusses herausarbeitet hat. Dieser ist dabei nur dann möglich, wenn man registrierter Kunde ist und vorab per App, Web oder Telefon die für die Ausleihe relevanten persönlichen Daten mitgeteilt hat. Die rechtliche Argumentation des Gerichts lässt sich dabei auf andere, ähnlich funktionierende Sharing-Angebote, wie E-Scooter, übertragen.¹⁶² Nichtsdestotrotz

¹⁵⁸ BVerwG, Urt. v. 3.6.1982, Az. 7 C 73/79, NJW 1982, 2332 (2332 f.).

¹⁵⁹ OVG Hamburg, Beschl. v. 19.6.2009, Az. 2 Bs 82/09, NZV 2010, 222 (223 f.).

¹⁶⁰ OVG Münster, Beschl. v. 20.11.2020, Az. 11 B 1459/20, NJW 2020, 3797 (3799).

¹⁶¹ OVG Münster, Beschl. v. 20.11.2020, Az. 11 B 1459/20, NJW 2020, 3797 (3799 f.).

¹⁶² *Johannisbauer*, NJW 2020, 3801 (3801) – Anmerkung zu OVG Münster, Beschl. v. 20.11.2020, Az. 11 B 1459/20.

wäre eine landesgesetzliche Klarstellung in den Straßengesetzen sinnvoll.¹⁶³ Das Land Berlin hat bereits eine dahingehende Novellierung des Straßengesetzes angestoßen; dieses soll klarstellen, es sich beim gewerblichen Anbieten von Mietfahrzeugen- oder Sharing-Angeboten um eine Sondernutzung handelt.¹⁶⁴

3) Berücksichtigungsfähige Belange

Die Notwendigkeit einer Sondernutzungserlaubnis führt zu einem Handlungsspielraum für die Kommunen bei deren Erteilung. In der Regel soll die Sondernutzungserlaubnis erteilt werden, wenn überwiegende öffentliche Interessen dieser nicht entgegenstehen; darüber hinaus besteht die Möglichkeit, Nebenbestimmungen zur Sondernutzungserlaubnis zu erlassen.¹⁶⁵

Der Handlungsspielraum bei der Erteilung und den damit verbundenen Vorgaben wird jedoch dadurch begrenzt, dass nach vielen Landesstraßengesetzen nur straßenbezogene Kriterien zu berücksichtigen sind. Darunter fallen alle Gesichtspunkte, die einen Bezug zur Straße und ihrer Funktion haben sowie Ordnungsgesichtspunkte.¹⁶⁶ Zum Teil wird dies dahingehend verstanden, dass nicht straßenbezogene Belange gar nicht berücksichtigt werden können.¹⁶⁷ Weitergehende Auffassungen fassen auch klimaschützende Gesichtspunkte unter den Begriff der öffentlichen Belange.¹⁶⁸ Einige Landesgesetze sind zudem klarstellend formuliert. So können zum Beispiel nach § 21 Abs. 1 S. 5 Straßen- und Wegegesetz Schleswig-Holstein Auflagen bezwecken, „[...] Belastungen der Umwelt, die mit der Ausübung einer Sondernutzung verbunden sein können, zu vermeiden oder gering zu halten.“

Angesichts der nicht einheitlichen Kriterien wäre über eine Klarstellung hinsichtlich der Sharing-Angebote nachzudenken. Dies könnte beispielsweise mit einer eigenen Vorschrift erfolgen, in der die berücksichtigungsfähigen Kriterien genannt sind.

¹⁶³ Angesichts der räumlichen Grenzen einer Sondernutzungserlaubnis wären auch hierzu Regelungen denkbar, die eine Umsetzung erleichtern.

¹⁶⁴ Vgl. <https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2021/pressemitteilung.1074412.php> (letzter Aufruf: 15.4.2021): Der Senat hat den Gesetzesentwurf zur Kenntnis genommen; dieser wird zunächst dem Rat der Bürgermeister zur Stellungnahme vorgelegt, bevor er als Beschlussfassung im Abgeordnetenhaus beraten wird.

¹⁶⁵ Vgl. beispielsweise § 11 Abs. 2 S. 1 BerlStrG.

¹⁶⁶ OVG Bautzen, Beschl. v. 28.8.2017, Az. 3 B 96/17, LKV 2017, 468 (469).

¹⁶⁷ Sauthoff, Öffentliche Straßen, 2. Aufl. 2010, Rn. 372, der u.a. sowohl allgemeine immissionsschutzrechtliche Belange, wie auch ökologische Belange ausnimmt.

¹⁶⁸ OVG Berlin-Brandenburg, Urf. v. 3.11.2011, Az. OVG 1 B 65/10, NVwZ-RR 2012, 217 (218 f.).

4) Wettbewerbliche Verfahren

Es besteht somit die Möglichkeit, den öffentlichen Raum mittels der Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen zu gestalten. Im Bereich des Car-Sharings sieht das CsgG eine solche Sondererlaubnis bereits vor. Die Gesetzesbegründung hält dabei explizit fest, dass eine begrenzte Einschränkung des ruhenden Verkehrs durch die Einräumung der Sondernutzungserlaubnisse im Sinne des Gesetzes und somit hinzunehmen ist.¹⁶⁹

Nach der Bestimmung¹⁷⁰ der Flächen sind diese im Wege eines diskriminierungsfreien und transparenten Auswahlsystems einem Carsharing-Anbieter zum Zwecke der Nutzung für stationsbasierte Carsharing-Fahrzeuge für einen Zeitraum von längstens acht Jahren zur Verfügung zu stellen, vgl. § 5 Abs. 2 CsgG. Die Sondernutzung wird dabei einem geeigneten und zuverlässigen Carsharing-Anbieter erlaubt, vgl. § 5 Abs. 3 CsgG. Für die Festlegung der maßgeblichen Eignungskriterien enthält das Gesetz eine Verordnungsermächtigung in § 4 Abs. 4 CsgG; die Eignungskriterien sind demnach ausdrücklich mit dem Ziel festzulegen, dass die Leistung zu einer Verringerung des MIV – insbesondere durch eine Vernetzung mit dem ÖPNV – und einer Entlastung von straßenverkehrsbedingten Luftschadstoffen – insbesondere durch Vorhaltung elektrisch betriebener Fahrzeuge – beiträgt. Solange keine Verordnung erlassen ist, bestimmen sich die Eignungskriterien nach der Anlage des CsgG. Die dort genannten Anforderungen an Angebot und Fahrzeugflotte verdeutlichen den Handlungsspielraum – so wurde beispielsweise eine grundsätzliche Berücksichtigung von Freikilometern festgeschrieben.¹⁷¹

Das Auswahlverfahren kann sich, da der Bund nur für diese die Gesetzgebungskompetenz besitzt, nur auf Flächen einer Ortsdurchfahrt im Zuge der Bundesstraßen beziehen. Für die Sondernutzung der sonstigen Straßen als Bundesfernstraßen sind die Länder zuständig. Zum Teil hat dies bereits zu Ergänzungen der Landesstraßengesetze geführt.¹⁷² Die Erteilung exklusiver Sondernutzungserlaubnisse unter Vor-

¹⁶⁹ BT-Drs. 18/11285, S. 36

¹⁷⁰ Gem. § 5 Abs. 1 S. 3 CsgG hat die Flächenauswahl so zu erfolgen, dass die Funktion der Bundesstraße und die Belange des öffentlichen Personennahverkehrs nicht beeinträchtigt werden sowie die Anforderungen an die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs gewahrt sind.

¹⁷¹ Unter bestimmten Voraussetzungen kann die zuständige Behörde jedoch von einzelnen Anforderungen abweichen, vgl. Teil 3 der Anlage zu § 5 Abs. 4 S. 3 CsgG.

¹⁷² S. zum Beispiel § 18a Niedersächsisches Straßengesetz und § 16a Straßengesetz Baden-Württemberg.

gabe konkreter Anforderungen in einem Auswahlverfahren bietet viele Möglichkeiten. Gerade der oben dargestellte Bundesrahmen zeigt, dass im Auswahlverfahren umweltschützende Aspekte berücksichtigt werden können.

II. Regulierung auf Bundesebene

Neben der Steuerung durch die Kommunen mittels straßenrechtlicher Sondernutzungserlaubnisse kommt eine Regelung stationsunabhängiger Sharing-Angebote auf Bundesebene in Betracht. In Betracht kommt insbesondere die Einführung eines Erlaubnisvorbehalts in der StVO. Einen Vorstoß diesbezüglich gab es bereits im Jahr 2020; so wurde im Bundesrat die Einführung eines § 29 Abs. 4 StVO gefordert:

„Das Parken von Elektrokleinstfahrzeugen und Fahrrädern auf für den Fußgängerverkehr vorgesehenen Verkehrsflächen bedarf der Erlaubnis, wenn dies zu gewerblichen Zwecken, insbesondere zur Vermietung der Fahrzeuge oder zu deren Verleih, erfolgt. Satz 1 gilt nicht für Fahrzeuge, die ausschließlich im Rahmen eines stationsbasierten Modells angeboten werden.“¹⁷³

Auch wenn der Vorschlag abgelehnt wurde,¹⁷⁴ böte eine solche Regelung Vorteile. Der Bund könnte somit eine bundesweite Regelung festlegen und eine einheitliche Handhabung garantieren. Adressat einer solchen Regelung könnten die Anbieter:innen der Sharing-Angebote sein, da nicht erkennbar ist, wie eine Erlaubniserteilung gegenüber den Nutzer:innen der Sharing-Angebote praktisch umgesetzt werden könnte. Hier bedarf es vielmehr einer Regelung im Innenverhältnis – zwischen Anbieter:innen und Nutzer:innen.

Auch der in dem Vorstoß bereits genannte Regelungsort – § 29 StVO – erscheint sinnvoll. Bereits der Überschrift nach regelt die Vorschrift die „Übermäßige Straßenbenutzung“; so werden bestimmte Veranstaltungen (Abs. 2) sowie der Groß- und Schwerlastverkehr (Abs. 3) einem Erlaubnisvorbehalt unterworfen. Der Zweck aller Regelungen liegt darin, Nutzungen der öffentlichen Straßen zu regulieren, die dazu führen, dass die Benutzung der Straße für den Verkehr eingeschränkt wird, zum Beispiel wegen der Zahl oder des Verhaltens der Teilnehmer:innen oder der Fahrweise der beteiligten Fahrzeuge.¹⁷⁵ Wenn, wie vorliegend, gewerbliche Handlungen im öffentlichen Verkehrsraum erfolgen, bedarf dies einer Regulierung. Dies gilt umso mehr, als es ansonsten den Anbietern frei stünde, ihr Angebot darzubieten und der öffentliche Raum dadurch „überschwemmt“ werden könnte. Da es für einige Angebote, wie E-Scooter und Leihradsysteme, keine festen, „natürlichen“ Ab-

¹⁷³ BR-Drs. 591/1/19, S. 12 f. (Empfehlungen der Ausschüsse).

¹⁷⁴ BR-Plenarprotokoll, 985. Sitzung – 14.2.2020, S. 38.

¹⁷⁵ Sauthoff, in: Bender/König, Straßenverkehrsrecht, Bd. 1, 2016, § 29 StVO Rn. 2 f.

stellflächen gibt und diese dadurch auf Gehwegen abgestellt werden, besteht zudem ein Ordnungsbedürfnis für diese, dass sich aus der Masse der Angebote ergeben kann. Insofern wäre eine Regulierung der Sharing-Angebote auf Gehwegen in § 29 StVO inhaltlich passend.

Das Erfordernis einer straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnis schließt dabei nicht aus, dass auch eine straßenverkehrsrechtliche Erlaubnis notwendig ist. Eine übermäßige Benutzung einer Straße kann nämlich zugleich eine straßenrechtliche Sondernutzung sein, wenn sie außerhalb des Widmungszwecks liegt.¹⁷⁶ Dabei ist in vielen Straßengesetzen vorgesehen, dass es keiner Sondernutzungserlaubnis mehr bedarf, wenn eine Erlaubnis für eine übermäßige Straßennutzung oder eine Ausnahmegenehmigung nach StVO erforderlich ist. So lautet beispielsweise § 8 Abs. 6 FStrG:

*„Ist nach den Vorschriften des Straßenverkehrsrechts eine Erlaubnis für eine übermäßige Straßenbenutzung oder eine Ausnahmegenehmigung erforderlich, so bedarf es keiner Erlaubnis nach Absatz 1. Vor ihrer Entscheidung **hat die hierfür zuständige Behörde** die sonst für die Sondernutzungserlaubnis zuständige Behörde oder auf Bundesfernstraßen, soweit dem Bund die Verwaltung einer Bundesfernstraße zusteht, die Gesellschaft privaten Rechts im Sinne des Infrastrukturgesellschaftserrichtungsgesetzes **zu hören. Die von dieser geforderten Bedingungen, Auflagen und Sondernutzungsgebühren sind dem Antragsteller in der Erlaubnis oder Ausnahmegenehmigung aufzuerlegen.**“¹⁷⁷*

Aus der Vorschrift, die eine Erleichterung für die Bürger:innen darstellen soll, wird deutlich, dass durch eine Regelung auf Bundesebene keine Handlungsspielräume verloren gehen, da die von der Straßenbehörde vorab zu hören ist und ihre Auflagen weiterhin erteilt werden können.

Insgesamt kann daher festgehalten werden, dass auch der Bund Handlungsspielräume zur Regulierung der Sharing-Angebote besitzt, so kann er mittels einer Änderung der StVO eine Erlaubnispflicht einführen.

III. Zwischenergebnis

Die Erteilung einer exklusiven Sondernutzungserlaubnis für Sharing-Angebote bei gleichzeitiger Vorgabe konkreter Anforderungen stellt ein sinnvolles Instrument dar, dessen Regelung in allen Landesstraßengesetzen kodifiziert werden sollte.

¹⁷⁶ Vgl. *Sauthoff*, in: Bender/König, Straßenverkehrsrecht, Bd. 1, 2016, § 29 StVO Rn. 68.
¹⁷⁷ Hervorhebungen durch Verfasser.

Neben den bestehenden Handlungsmöglichkeiten der Länder sollte aber auch der Bund tätig werden, durch Schaffung einer einheitlichen Regelung in der StVO. Dort könnte unter anderem geregelt werden, dass Sharing-Angebote auf Gehwegen einer Erlaubnis bedürfen.

E. Allgemeine Tempolimits

Wie der Gedanke der Begegnungszonen zeigt, spielt die Geschwindigkeit des Verkehrs eine wesentliche Rolle beim Miteinander der Verkehrsteilnehmer:innen. Daran anknüpfend wird seit längerem eine Diskussion über die Einführung von Tempolimits geführt, wobei eine Vielzahl an Argumenten für die Einführung vorgebracht wird. Neben den Belangen des Klima- und Umweltschutzes durch geringere Emissionen und weniger Verkehrslärm wird auch die Verkehrssicherheit, insbesondere die Reduzierung der Verkehrstoten („Vision Zero“), für ein Tempolimit vorgebracht.¹⁷⁸

Im Folgenden wird daher zunächst darauf eingegangen, welche Geschwindigkeitsregelungen heute die Ausgangslage darstellen (dazu Teil 3E.I). Daran anknüpfend werden die Ansatzpunkte für die eine Einführung von Tempolimits näher betrachtet, indem die Schwächen des bisherigen Regelungssystems dargestellt werden (Teil 3E.II). Die Diskussion um die Einführung von Tempolimits bezog sich bisher überwiegend auf Bundesautobahnen, wird im Weiteren jedoch auch für Landstraßen und innerörtliche Straßen dargestellt, da die Geschwindigkeitsvorgaben nach denselben Regelungen erfolgen.

I. Geschwindigkeiten nach geltendem Recht

Der Gesetz- und Verordnungsgeber regelt die Geschwindigkeit auf zwei verschiedene Arten, durch die Festlegung mittels Gesetz beziehungsweise Verordnung sowie durch die Anordnung mittels Verkehrszeichen. Auf Ebene der StVO hat der Verordnungsgeber beispielsweise geregelt, dass die zulässige Höchstgeschwindigkeit auch unter günstigsten Umständen innerhalb geschlossener Ortschaften für alle Kraftfahrzeuge 50 km/h beträgt, vgl. § 3 Abs. 3 Nr. 1 StVO.¹⁷⁹ Außerhalb geschlossener Ortschaften variiert die zulässige Höchstgeschwindigkeit, insbesondere nach Masse; danach gilt zum Beispiel für Kraftfahrzeuge mit einer zulässigen Gesamtmasse über 3,5 t bis 7,5 t eine zulässige Höchstgeschwindigkeit von 80 km/h, über 7,5 t gilt eine Höchstgeschwindigkeit von 60 km/h.¹⁸⁰ Darüber hinaus besteht eine Höchstgeschwindigkeit von 100 km/h für Pkw und andere Kfz mit einer zulässigen

¹⁷⁸ Vgl. z.B. Bremische Bürgerschaft-Drs. 17/125.

¹⁷⁹ Verläuft hingegen eine Autobahn durch die Ortschaft, gilt dort nicht die sonst in diesen geltende Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h, vgl. § 18 Abs. 5 StVO

¹⁸⁰ Vgl. § 3 Abs. 3 Nr. 2 lit. a), aa) und lit. b), bb) StVO.

Gesamtmasse bis zu 3,5 t, vgl. § 3 Abs. 3 Nr. 2 lit. c) StVO. Diese festgelegten Höchstgeschwindigkeiten sind immer gültig, solange nicht mittels Verkehrszeichen speziellere Regelungen getroffen wurden.

Für Bundesautobahnen ist in § 3 StVO keine Höchstgeschwindigkeit vorgesehen, jeweils die explizit durch Verkehrszeichen angeordneten Geschwindigkeiten gelten. Der Bund hat lediglich eine Richtgeschwindigkeit von 130 km/h empfohlen, die er eigens in einer besonderen Verordnung geregelt hat, vgl. § 1 der Verordnung über eine allgemeine Richtgeschwindigkeit auf Autobahnen und ähnlichen Straßen (AB-RichtgV). Diese Richtgeschwindigkeit ist jedoch nicht zwingend, was zur Folge hat, dass ihre Nichteinhaltung keine Ordnungswidrigkeit darstellt, sofern nicht andere StVO-Vorschriften verletzt werden.¹⁸¹ Angesichts der sonst detaillierten Regelungen zu Höchstgeschwindigkeiten innerhalb wie außerhalb geschlossener Ortschaften, stellt sich die bloße Empfehlung hinsichtlich der Autobahnen eher als eine rechtfertigungsbedürftige Ausnahme denn eine Regel dar.

II. Ansatzpunkte für die Einführung eines Tempolimits

1) Tempolimit auf Autobahnen

a) Einführung durch StVO-Änderung

Über die derzeit bestehende Richtgeschwindigkeit auf Autobahnen hinaus ist die Einführung eines allgemeinen Tempolimits grundsätzlich möglich.

Diese könnte durch Aufnahme in die StVO erfolgen. Dabei könnte sowohl eine Aufnahme in § 3 StVO erwogen werden, der allgemein die Geschwindigkeit regelt, als auch eine Aufnahme in § 18 StVO, der Autobahnen und Kraftfahrstraßen regelt und mit § 18 Abs. 5 S. 1 StVO bereits heute eine Regelung zur Geschwindigkeit auf diesen enthält. So könnte beispielsweise eine zulässige Höchstgeschwindigkeit von 120 km/h oder 130 km/h festgelegt werden.

b) Unzulängliche Umsetzung bei Beibehaltung des geltenden Rechts

Für die Aufnahme in die StVO und damit für eine Neuregelung spricht, dass die Anordnung von Geschwindigkeitsbegrenzungen auf Autobahnen nach bisherigem Recht nur durch Verkehrszeichen angeordnet werden kann. Diese Anordnung erfolgt auf Grundlage von § 45 StVO und unterliegt damit den bereits geschilderten Problemen (siehe Teil 3C.III.5)). In Bezug auf die Bundesautobahnen kommt hinzu,

¹⁸¹ König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 45. Aufl. 2019, § 3 StVO Rn. 55b.

dass Anordnungen in der Regel nur auf die Generalklausel gestützt werden können, da die weiteren, spezielleren Anordnungstatbestände nicht in Betracht kommen. So sind zwar Anordnungen zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen denkbar (§ 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO), dies kann jedoch kein Tempolimit auf „freier Strecke“ rechtfertigen, da Wohnbevölkerung dort nicht vorhanden ist.¹⁸² Ebenso verhält es sich mit den Anordnungen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen oder zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung. Wie bereits dargestellt (Teil 3C.III.2)b)dd)) wird der Anwendungsbereich durch die Rechtsprechung derart eng verstanden, dass die Einführung eines Tempolimits auf Bundesautobahnen nicht darauf gestützt werden kann.¹⁸³

Ein Tempolimit kann daher zurzeit nur auf Grundlage der Generalklausel angeordnet werden. Die Anordnung kann somit nur erfolgen, wenn sie auf Gründe der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs gestützt werden kann, vgl. § 45 Abs. 1 S. 1 StVO. Dabei bedarf es einer konkreten Gefahr. Das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz führt dazu aus:

„Der Verordnungsgeber hielt zur Steuerung der allgemeinen Gefahren des Verkehrs auf Autobahnen vielmehr die Anordnung einer Richtgeschwindigkeit von 130 km/h für ausreichend. Mit der durch § 45 Abs. 1 StVO eingeräumten Befugnis soll der Verkehrsbehörde ermöglicht werden, sinnvolle und notwendige Ergänzungen der allgemeinen Verkehrsvorschriften dort vorzunehmen, wo durch besondere Gegebenheiten des Einzelfalls Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auftreten können. Demnach ist es sicher nicht Aufgabe der Straßenverkehrsbehörde, Geschwindigkeitsbegrenzungen im Interesse der Verkehrssicherheit auf Autobahnen im allgemeinen vorzunehmen und auf diese Weise an Stelle des Bundesministers für Verkehr den abstrakten Gefahren einer Autobahn zu begegnen. Weitergehende Begrenzungen der Befugnisse der Verkehrsbehörde ergeben sich hier aber nicht. Der Verkehrsbehörde obliegt insbesondere die Anordnung aller Maßnahmen unterhalb der Ebene der Einführung einer allgemeinen Geschwindigkeitsbegrenzung durch Rechtsnorm, so daß auch Geschwindigkeitsbegrenzungen über lange Autobahnstrecken möglich sind. [...] Die Schwelle zur Bekämpfung abstrakter Gefahren wird erst dann überschritten, wenn die Straßenverkehrsbehörde nicht mehr die Gefährlichkeit bestimmter Autobahnstrecken,

¹⁸² So zutreffend *Jaxt*, NJW 1986, 2228 (2231).

¹⁸³ *Jaxt*, NJW 1986, 2228 (2231), die zudem darauf hinweist, dass nach § 45 Abs. 1b S. 2 StVO das Einvernehmen mit der Gemeinde notwendig sei. Dies ergäbe jedoch nur Sinn, wenn die Anordnungen straßen- und planungsrechtliche Bezüge aufwiesen, was bei Geschwindigkeitsbeschränkungen auf Autobahnen allenfalls in innerstädtischen Bereichen denkbar sei. Auch deshalb sei eine Anordnung auf „freier Strecke“ nicht möglich.

*sondern los gelöst von der konkreten Situation die Gefahren von Autobahnen schlechthin steuern will.*¹⁸⁴

Geschwindigkeitsbeschränkungen können somit nicht für das gesamte Straßennetz angeordnet werden.¹⁸⁵ Solche flächenhaften Anordnungen sind nur dann möglich, wenn für jeden Streckenabschnitt die Gefahrenvoraussetzungen vorliegen.¹⁸⁶ Trotz dieser engen Voraussetzungen hat das Land Bremen im Jahr 2008 ein Tempolimit von 120 km/h auf den Autobahnen verabschiedet. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass zu diesem Zeitpunkt von den 60 km Autobahnen im Land Bremen nur ca. 6 km gänzlich frei von Beschränkungen waren,¹⁸⁷ was den Begründungsaufwand reduziert haben dürfte. Neben der Reduzierung von CO₂- und Lärmemissionen wurden dabei insbesondere auch die Unfallgefahren herangezogen, um ein Tempolimit (politisch) zu rechtfertigen; so ereigneten sich 70 Prozent der tödlichen Unfälle auf Autobahnabschnitten ohne Geschwindigkeitsbeschränkung.¹⁸⁸

Angesichts dieser hohen rechtlichen Hürden sprechen die besseren Argumente für die Einführung eines Tempolimits auf Ebene der StVO. Der darin liegende Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) der Autofahrer:innen könnte mit dem Verweis auf die gesteigerte Verkehrssicherheit gerechtfertigt werden.¹⁸⁹ Dabei könnte mit der Schutzpflicht des Staates argumentiert werden.¹⁹⁰ Das Bundesverfassungsgericht hat zwar in einem Beschluss festgestellt, dass den Bundesgesetzgeber (1995) keine Pflicht zur Nachbesserung dahingehend trifft, dass er generelle Geschwindigkeitsbegrenzungen einführt bzw. bestehende Geschwindigkeitsbeschränkungen absenkt,¹⁹¹ daraus kann aber keine Wertung hinsichtlich der jetzigen Einführung bzw. Absenkung gezogen werden. Insoweit macht es einen Unterschied, ob Bürger:innen ein einklagbarer Anspruch gegen den Gesetzgeber zukommt, tätig zu werden oder ob der Gesetzgeber von sich aus tätig werden kann. Letzteres ist der Fall. Daher kann der Gesetzgeber das in der Geschwindigkeitsbeschränkung zum Ausdruck kommende Schutzniveau regeln. Dieser Schutzgedanke kann auch dem im Jahr 2020 im Bundestag durch die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen gestellten An-

¹⁸⁴ OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 29.11.1994, Az. 7 A 11204/93.

¹⁸⁵ *König*, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 45. Aufl. 2019, § 3 StVO Rn. 45.

¹⁸⁶ *König*, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 45. Aufl. 2019, § 45 StVO Rn. 27.

¹⁸⁷ Vgl. Bremische Bürgerschaft-Drs. 17/125.

¹⁸⁸ Vgl. Bremische Bürgerschaft, Plenarprotokoll v. 23.1.2008 (13. Sitzung), S. 832.

¹⁸⁹ Müller, NZV 2019, 161 (162): „[...] aus verfassungsrechtlichen Gründen als gänzlich unproblematisch anzusehen“.

¹⁹⁰ Dahingehend Müller, NZV 2019, 161 (162 f.).

¹⁹¹ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 26.10.1995, Az. 1 BvR 1348/95, NJW 1996, 651 (652).

trag entnommen werden, in dem auf die Reduzierung der Verkehrstoten Bezug genommen wurde, insbesondere auf Streckenabschnitten, auf denen nachträglich eine Geschwindigkeitsbeschränkung eingeführt wurde.¹⁹²

Insgesamt sprechen somit die besseren Gründe für eine Anpassung des § 3 StVO bzw. § 18 StVO.

2) Tempolimits auf übrigen Straßen

Die vorgeschlagene Anpassung der StVO für die Einführung eines Tempolimits auf Autobahnen kann auch für die Absenkung der zulässigen Höchstgeschwindigkeiten auf den übrigen Straßen genutzt werden. Für diese sind bereits heute zulässige Höchstgeschwindigkeiten in § 3 StVO festgehalten (vgl. Teil 3E.I). Eine Anpassung dieser Höchstgeschwindigkeiten kann somit nur über eine Änderung des § 3 StVO erreicht werden.

Für eine Reform der Höchstgeschwindigkeiten sind mehrere Umsetzungsvarianten denkbar. So könnten die Höchstgeschwindigkeiten dahingehend reformiert werden, dass geringere Geschwindigkeiten als bisher den gesetzlich normierten Ausgangsfall darstellen (z.B. Tempo 30), von dem durch Verkehrszeichen abgewichen werden kann, durch Anordnung einer höheren Geschwindigkeit. So könnte beispielsweise die zulässige Höchstgeschwindigkeit außerhalb geschlossener Ortschaften für die in § 3 Abs. 3 Ziffer 2a und c StVO genannten Kraftfahrzeuge generell auf 80 km/h begrenzt werden; dazu müssten Ziffer 2c und in Ziffer 2a die Worte „über 3,5 t“ sowie „ausgenommen Personenkraftwagen“ gestrichen werden.

Neben der Umkehr des Regel-Ausnahme-Verhältnisses, in dem geringere Geschwindigkeiten den Regelfall bilden, sind auch gestufte Modelle denkbar; so sah beispielsweise der Vorschlag des Deutschen Städtetags (DST)¹⁹³ von 1988 ein gestuftes System für die Straßen innerhalb geschlossener Ortschaften vor:

- Für das örtlich von der jeweiligen Gemeinde festzulegende Hauptverkehrsstraßennetz mit Vorfahrtberechtigung gem. Zeichen 306 StVO gilt generell Tempo 50 km/h; hierzu erhält das Vorfahrtzeichen 306 StVO zugleich die Geschwindigkeitsbegrenzungsregel 50 km/h.

¹⁹² BT-Drs. 19/20064, S. 3.

¹⁹³ Deutscher Städtetag (DST), Beschlüsse von Präsidium und Hauptausschuss 7./8.6.1988 in: der städtetag 1988, S. 489 f. und v. 20.9.1989 in: der städtetag 1989, S.718 f.; DST, Tempo 30 – Materialien zu Verkehrsberuhigung in den Städten, Beiträge zur Wirtschafts- und Verkehrspolitik, Reihe F Heft 7, 120 Seiten, Köln 1989.

- Abseits dieses vorfahrtberechtigten Netzes von Hauptverkehrsstraßen mit Tempo 50 km/h als Regellimit, auf dem mehr als Zweidrittel der Verkehrsmenge fließen dürfte, gilt generell Tempo 30 km/h als Höchstgeschwindigkeit; hierzu wird die zulässige Höchstgeschwindigkeit innerhalb geschlossener Ortschaften in § 3 Abs. 3 Ziffer 1 StVO von bisher 50 km/h auf 30 km/h abgesenkt.
- In den nur unter engen Voraussetzungen (überwiegende Aufenthaltsfunktion) einzurichtenden verkehrsberuhigten Bereichen gem. Zeichen 325 StVO gilt Schrittgeschwindigkeit.

Dieser Vorschlag zur Weiterentwicklung der geltenden Zonen-Geschwindigkeits-Regelung in der StVO wurde mehrfach an den Bund und die Länder herangetragen, beispielsweise anlässlich der Regierungsbildung 1998. Seitdem gibt es neue Gutachten und einen neuen Diskussionsstand.¹⁹⁴

III. Zusammenfassung

Der Verordnungsgeber hat in § 3 StVO zahlreiche zulässige Höchstgeschwindigkeiten festgelegt, innerorts wie außerorts. Abweichungen von diesen Höchstgeschwindigkeiten können mittels Verkehrszeichen angeordnet werden. Für Autobahnen gibt es keine Höchstgeschwindigkeit, sondern lediglich eine Richtgeschwindigkeit, die jedoch nicht zwingend ist.

Für die Einführung eines Tempolimits auf Autobahnen kommt eine Ergänzung der StVO in Betracht. Eine Einführung anhand des derzeit geltenden Rechts wäre schwer umsetzbar, da für jeden Streckenabschnitt eine Gefahr im Sinne des § 45 Abs. 1 S. 1 StVO nachzuweisen wäre.

Eine Absenkung der bisherigen Höchstgeschwindigkeiten – innerhalb wie außerhalb geschlossener Ortschaften – wäre ebenfalls durch eine Änderung des § 3 StVO umsetzbar.

¹⁹⁴ Siehe hierzu im Einzelnen, auch zu Kritik und Gegenargumenten sowie zur Verkehrsberuhigung an Hauptverkehrsstraßen: *F. Kiepe/H. Topp*, Tempo 30 – Kern eines stadt- und gemeindeverträglichen Geschwindigkeitssystems, in: Bracher u.a. (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung, 73. Ergänzung 12/2015; Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV), Wirkung von Maßnahmen zur Umweltentlastung, Teil 1: Stadtgeschwindigkeitskonzepte und Tempo 30, Hinweise 2014; Umweltbundsamt (UBA), Lärm- und Klimaschutz durch Tempo 30: Stärkung der Entscheidungskompetenzen der Kommunen, Berlin Texte 30/2016.

08.06.2021



BECKER BÜTTNER HELD

Prof. Christian Held
Rechtsanwalt

Dr. Roman Ringwald
Rechtsanwalt

Tobias Wernicke
Rechtsanwalt