



Bundesinstitut  
für Bau-, Stadt- und  
Raumforschung

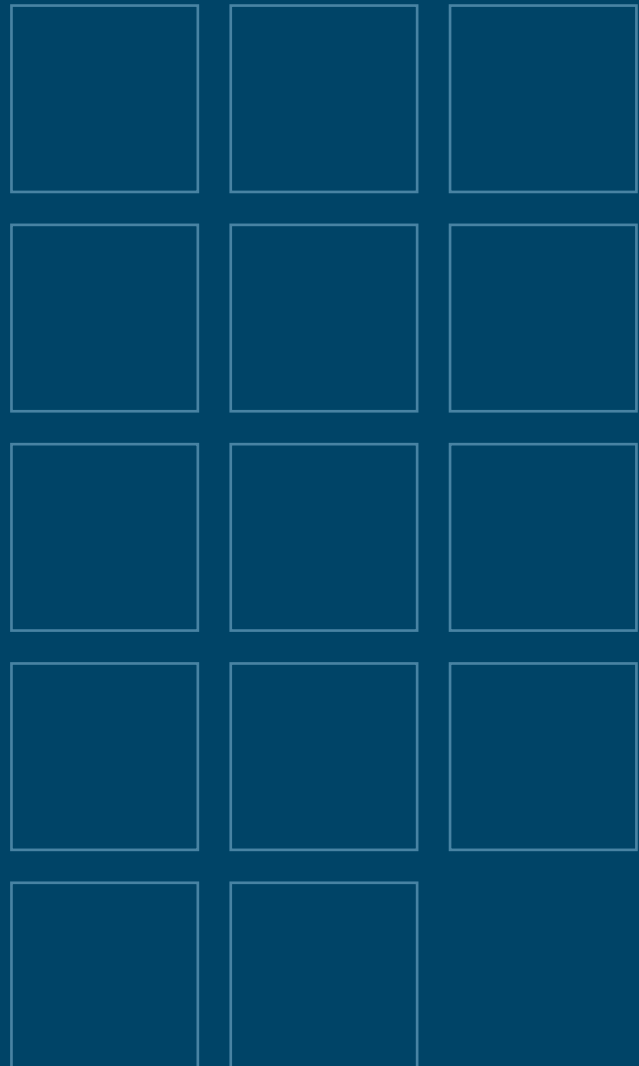
im Bundesamt für Bauwesen  
und Raumordnung



ExWoSt-Informationen 55/1

## Rechtliche Bausteine für eine strategische Neuausrichtung der Mobilitätswende in Kommunen

Ein ExWoSt-Forschungsfeld



Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt) ist ein Forschungsprogramm des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) betreut vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).

Ausgabe  
55/1 - 10/2023

- 03** *Ausgangssituation*
- 04** *Hintergrund und Forschung*
- 05** *Rechtliche Bausteine*
- 05** *Baustein 1: Handlungsmöglichkeiten  
des geltenden Straßenverkehrsrechts*
- 16** *Baustein 2: Rechtliche Neufestlegung  
der Flächennutzung im öffentlichen  
Straßenraum durch Kommunen*
- 19** *Baustein 3: Verankerung einer  
integrierten kommunalen Verkehrs-  
planung im BauGB*
- 27** *Zusammenfassung*
- 29** *Literaturverzeichnis*
- 33** *Impressum*

## Ausgangssituation

Schon im Jahre 1995 führte Steiner aus: „Es kann eigentlich keinen Zweifel geben: Gegenüber der Massenhaftigkeit des innerstädtischen Individualverkehrs befinden sich die Städte in einer Notsituation“ (Steiner 1995: 59).

Mittlerweile nähert man sich in Deutschland der Marke von 50 Millionen Pkw (vgl. Kraftfahrt-Bundesamt 2023), was insbesondere die Situation der Städte hinsichtlich Immissionen und Beanspruchung von innerstädtischen Flächen unter Zurückdrängung des Rad- und Fußverkehrs immer mehr verschlechtert. Die Lebenswelten der Kinder mit ihrem Bewegungsdrang werden mit all ihren negativen Folgen für ihre Entwicklung der funktionalen Erwachsenenmobilität geopfert, weil man sie vor den Gefahren des Pkw-Verkehrs schützen muss („verhauste Kindheit“) (vgl. Vielhaus 2023, Hüttenmoser 2023). Trotz aller Verdienste der Deutschen Verkehrswacht e.V. um die Verkehrssicherheit in Deutschland bleibt eine Gefährdung für Leib und Leben weiterhin bestehen. Eine Vision Zero, die dieser Verband auch unterstützt, ist deshalb bei der Bewahrung der bisherigen Strukturen nicht annähernd realistisch.

Umfangreiche öffentliche Zuschüsse des ÖPNV zeigen nur geringe Wirkung in der Verteilung des Transportaufkommens auf verschiedene Verkehrsträger oder Verkehrsmittel in einer Stadt, den sogenannten „Modal Split“, solange die Pkws im Straßenverkehr gegenüber allen anderen Verkehrsmodi rechtlich privilegiert sind, was die hier durchgeführte Untersuchung gezeigt hat. Der Modal Split hat sich nach den Untersuchungen des Bundesverkehrsministeriums seit 30 Jahren mit Ausnahme der Coronajahre kaum verändert. Zwar wurden in dieser Zeit Push- & Pull-Maßnahmen

gegenüber dem Pkw diskutiert, trotzdem hat sich an der völligen Dominanz des Pkw-Verkehrs kaum etwas geändert (vgl. Kment 2022). Immer mehr Kommunen wollen dies zwar ändern, sehen sich aber insbesondere wegen des geltenden Straßenverkehrsgesetzes (StVG) und der Straßenverkehrsordnung (StVO) daran gehindert.

Die Erfüllung von verkehrs-, umwelt-, klima- und gesundheitspolitischen Bedürfnissen wird gleichwohl in den Städten immer drängender. In diesen Bereichen gilt es nachhaltige rechtliche Lösungen herbeizuführen, damit lebenswerte Räume mit einer größeren Aufenthaltsqualität in den Gemeinden und Regionen entstehen können. Für den 73. Deutschen Juristentag 2022 legt Kment dar, dass es einer grundlegenden Neuausrichtung der urbanen Mobilität sowie eines Flächenmanagements und einer Wohnraumversorgung im urbanen Bereich bedarf.

Die aktuellen Überlegungen für eine Reform des Straßenverkehrsrechts konzentrieren sich auf eine Novellierung des Straßenverkehrsgesetzes (StVG) und der Straßenverkehrsordnung (StVO). So heißt es auf Seite 52 des Koalitionsvertrages der Bundesregierung:

„Wir werden Straßenverkehrsgesetz und Straßenverkehrsordnung so anpassen, dass neben der Flüssigkeit und Sicherheit des Verkehrs die Ziele des Klima- und Umweltschutzes, der Gesundheit und der städtebaulichen Entwicklung berücksichtigt werden, um Ländern und Kommunen Entscheidungsspielräume zu eröffnen.“ (Sozialdemokratische Partei Deutschlands/ Bündnis 90 / Die Grünen/Freie Demokraten 2021: 52).

In vielen Studien und Gutachten zu den bestehenden Instrumenten für

die integrierte verkehrliche Steuerung durch das Straßen- und Straßenverkehrsvertragsrecht gibt es bereits eine Fülle an Vorschlägen für Regelungen in den Bereichen Umwelt-, Klima- und Gesundheitsschutz sowie zur geordneten städtebaulichen Entwicklung. Es fehlt aber bisher an einer Rechtsgrundlage für eine nachhaltige und rechtssichere Umsetzung dieses „Werkzeugkastens“ in den Kommunen. Ungelöst sind vor allem folgende Fragen:

1. Wie können Kommunen ihre lokalen Verkehre in eigener Zuständigkeit rechtlich ordnen?
2. Wie kann das Vakuum einer bundesrechtlich integrierten kommunalen Verkehrsplanung gefüllt werden?

Vor diesem Hintergrund und der übergeordneten Forschungsfrage nach vorausschauenden Maßnahmenpaketen zur Reduzierung von Verkehr in Innenstädten als Teil einer integrierten und gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung werden drei rechtliche (Umsetzungs-)Bausteine für die Kommunen untersucht. Diese können bei einer Novellierung des Straßenverkehrsrechts und des Baugesetzbuches zu einer Mobilitätswende und einem verbesserten Klimaschutz in den Kommunen führen.

## Hintergrund und Forschung

Hinsichtlich kommunaler Planungsziele für eine höhere Aufenthaltsqualität, wirtschaftliche Prosperität und zukunftsweisende, klimafreundliche städtische Mobilität untersucht das Forschungsprojekt „Verkehrsreduzierte Innenstädte in Europa“ Maßnahmenpakete zur Reduzierung des innerstädtischen Autoverkehrs als Teil einer integrierten und gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung. Im Fokus stehen die Aktivitäten, Strategien und Rahmenbedingungen progressiver Städte in Europa. Das Forschungsprojekt verfolgt das Ziel, mit den Erfahrungen aus dem Ausland umsetzbare Strategien herzuleiten, um den Pkw-Besitz und die Pkw-Nutzung in deutschen Städten zu verringern.

Für Deutschland ist mit dieser Frage eine Untersuchung der Steuerungsmöglichkeiten insbesondere mit Hilfe des Instrumentariums im Straßen-, Straßenverkehrs- und Städtebaurecht verbunden, bevor überprüft werden kann welche politischen Strategien, Rahmenbedingungen, förderpolitischen Instrumente und Maßnahmenpakete von Vorbildern im europäischen Ausland übertragen werden können. Dazu ist zunächst ein erster Zugang über eine Literaturanalyse bestehender Gutachten und Studien zum deutschen Rechtsrahmen im Ordnungs-, Verkehrs- und Straßen- bzw. Städtebaurecht erfolgt. Im Rahmen einer begleitenden Untersuchung werden die Ergebnisse der rechtlichen Analyse mit konkretem Bezug auf die beiden oben genannten strategischen Fragen aufgegriffen, deren Ergebnisse mit dieser Veröffentlichung vorgestellt werden.

Im Anschluss an diese umfassende Analyse konkreter rechtlicher Umsetzungsbausteine für Kommunen werden im weiteren Projektverlauf die Ansätze und Maßnahmenpakete zur Verkehrsreduzierung, -verlagerung und -verbesserung von sieben ausgewählten europäischen Modellkommunen nach städtebaulichen und verkehrsplanerischen Gesichtspunkten bewertet. Im letzten Projektschritt wird unter Zuhilfenahme des hier beschriebenen rechtlichen Instrumentariums zur verkehrlichen Umgestaltung des urbanen Raums die Übertragbarkeit der betrachteten beispielhaften Ansätze in den deutschen Kontext abgeleitet. Das Ergebnis der Studie soll abschließend politischen Entscheiderinnen und Entscheidern auf kommunaler und Bundesebene als Handreichung dienen.

# Rechtliche Bausteine

Nachfolgend werden rechtliche Bausteine für Mobilitätswende und Klimaschutz untersucht, um die oben genannten strategischen Fragestellungen in Bezug auf Kommunen positiv zu beantworten.

## **Baustein 1: Handlungsmöglichkeiten des geltenden Straßenverkehrsrechts**

Ausgangspunkt für Reformüberlegungen ist das StVG, das vom Bund auf der Grundlage der konkurrierenden Gesetzgebung gemäß Art. 74 Nr. 22 GG (Straßenverkehr) erlassen worden ist. Mit dem StVG und seinen Verordnungen sollen mit bundeseinheitlichen Vorschriften Gefahren für den Straßenverkehr abgewehrt werden. Bei den Regelungen des Straßenverkehrsrechts handelt es sich grundsätzlich um ein sachlich begrenztes Ordnungsrecht zur Abwehr von Gefahren für die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs (vgl. Degenhart 2021: Art 74, Rn. 95).

Auf der Grundlage der Verordnungsermächtigung in § 6 Abs. 1 Satz 1 StVG wurde unter anderem auch die StVO erlassen, um „Gefahren für die Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs auf öffentlichen Straßen“ abzuwehren. Neben den darin enthaltenen allgemeinen Regelungen ist für die zuständigen Straßenverkehrsbehörden der § 45 StVO die zentrale Vorschrift zur Umsetzung einer Gefahrenabwehr im Straßenverkehr mit Hilfe von straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen (Verkehrszeichen und -einrichtungen). Die „Generalklausel“ des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO übersetzt die oben genannte Verordnungsermächtigung im StVG wie folgt:

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

Die Verordnungsermächtigung in § 6 Abs. 1 Satz 1 StVG nennt die Abwehr von Gefahren für die Leichtigkeit des Verkehrs als Ziel, während § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO demgegenüber von der „Ordnung“ des Verkehrs spricht. Die beiden Begriffe „Leichtigkeit“ und „Ordnung“ haben aber den gleichen Sinngehalt (Sauthoff 2023: 8). Der „einfache“ Gefahrenbegriff des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO wird noch durch § 45 Abs. 9 Sätze 1 bis 3 StVO modifiziert („gesteigerte bzw. qualifizierte Gefahrenlage“).

Nach der Novelle des StVG (BGBl 1980 Teil 1, v. 11.04.1980) und der StVO (ebd.) im Jahr 1980 gab es insbesondere durch Einfügung der Vorschriften des § 45 Absatz 1a und Absatz 1b StVO einen gewissen Paradigmenwechsel gegenüber dem bisherigen Konzept einer bundesweit einheitlichen Geltung von Vorschriften zur alleinigen Abwehr von konkret drohenden Gefahren für die Sicherheit und Ordnung (bzw. Leichtigkeit) des Verkehrs (vgl. Klinski 2023: 310). Es wurden beispielsweise in § 45 Abs. 1b StVO gestaltende Regelungen zum Schutz von in ihrer Mobilität oder Sensorik eingeschränkten Menschen, für verkehrsberuhigte Zonen, für Haltestellen von Bussen und für Freiräume von Anliegern in Straßen mit hohem Parkdruck (Anwohnerparken) geschaffen (vgl. Steiner 2021: 356). Das rechtliche Konzept der Gefahrenabwehr in der StVO erfuhr so eine Ergänzung durch planerische und gestaltende Instrumente für den Straßenverkehr, die allerdings auch zur Gefahrenabwehr dienen.

Die Zuständigkeit für diese planerischen und gestaltenden straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen nach § 45 Abs. 1 Satz 2 bis Abs. 1 StVO liegt jedoch bei den staatlichen Straßenverkehrsbehörden und nicht originär

bei den Gemeinden, auch wenn diese teilweise nach den Zuständigkeitsverordnungen der Länder für den Straßenverkehr die Aufgabe als untere Straßenverkehrsbehörde im Rahmen der Auftragsverwaltung wahrnehmen. Allerdings sollen die Straßenverkehrsbehörden insbesondere gemäß § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5, Satz 2 StVO die Gemeinden bei ihrer „geordneten städtebaulichen Entwicklung unterstützen“.

Nachfolgend wird geprüft, welchen rechtlichen Gehalt diese Vorschriften nach geltender Rechtslage zu Gunsten der Gemeinden haben. Darauf aufbauend wird ein Novellierungsvorschlag des § 45 StVO vorgestellt, wie der rechtliche Gestaltungsspielraum der Kommunen für ihren innerörtlichen Verkehr im Rahmen ihrer städtebaulichen Vorstellungen gestärkt werden kann, um lokal eine Mobilitätswende und Klimaschutz zu ermöglichen.

## *Straßenverkehrsrechtliche Begleitung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung der Gemeinden gemäß § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5, Satz 2 StVO*

§ 45 Abs. 1b, Satz 1 Nr. 5, Satz 2 StVO verbindet das Straßenverkehrsrecht mit der geordneten städtebaulichen Entwicklung der Gemeinden. Diese Vorschrift ist deshalb zunächst in ihrer historischen Entstehung zu untersuchen.

### *Voraussetzungen für die geordnete städtebauliche Entwicklung in einer Kommune durch Straßenverkehrsbehörden*

Für die Kommunen ist die Vorschrift des § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5, Satz 2 StVO von zentraler Bedeutung. Nach § 45 Abs. 1b, Satz 1 Nr. 5 StVO treffen die Straßenverkehrsbehörden unter anderem die „notwendigen Anordnungen zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung“. Gemäß § 45 Abs. 1b, Satz 2 StVO werden die Anordnungen „im Einvernehmen mit der Gemeinde“ getroffen.

Am Beispiel eines Fußgängerbereiches oder einer verkehrsberuhigten Wohnzone wird in der Gesetzesbegründung für die Novellierung des StVG im Jahr 1980 ausgeführt, dass die Straßenverkehrsbehörde neben der Abwehr von Gefahren für Sicherheit „gerade auch“ städtebauliche Erwägungen der Gemeinde zu beachten habe. Denn die Gemeinde entscheidet über das „Ob“ von bedeutenden lokalen städteplanerischen Entscheidungen, die unter anderem im Straßenrecht ihre Grundlage haben können. Die Straßenverkehrsbehörde legt nachfolgend den Vollzug der zu treffenden (begleitenden) straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen anhand der konkreten Situation im Straßenraum fest, bestimmt also über das „Wie“ (vgl. BT-Drs. 8/3150 v. 04.09.1979: 10; das BVerwG, Urt. v. 20.04.1994, 11 C 17/93, Rn. 19, spricht von einer „eher exekutiven und technischen Kennzeichnung dieser Bereiche“ (hier bezogen auf Fußgängerbereiche oder verkehrsberuhigte Zonen)). Der auch in § 6 Abs. 1 Nr. 15 StVG enthaltene Begriff „Unterstützung der geordneten städtebaulichen Entwicklung“ wurde auf Vorschlag des Bundesrates in bewusster Anlehnung an das damalige Bundesbaugesetz (BBauG),

jetzt Baugesetzbuch (BauGB) eingeführt. Heute ist hierzu auf § 1 Abs. 5 BauGB hinzuweisen, der diesen Begriff inhaltlich ausfüllt:

„Die Bauleitpläne sollen eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringen, und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung unter Berücksichtigung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung gewährleisten. Sie sollen dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln sowie den Klimaschutz und die Klimaanpassung, insbesondere auch in der Stadtentwicklung, zu fördern, sowie die städtebauliche Gestalt und das Orts- und Landschaftsbild baukulturell zu erhalten und zu entwickeln. Hierzu soll die städtebauliche Entwicklung vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen.“

Zur ausfüllenden Regelung des § 45 Abs. 1b Satz 2 StVO heißt es in der Dokumentation der Beratungsvorgänge des Bundesrates ergänzend:

„Die städtebaulichen Aufgaben und damit auch die Wohnumfeldverbesserung durch Verkehrsberuhigung gehören zu den gemeindlichen Selbstverwaltungsangelegenheiten. Den Gemeinden ist daher bei städtebaulich begründeten straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen ein Gestaltungsspielraum für eigenverantwortliche Entscheidungen zu gewähren (BVerfGE 6, 342, 345). Deshalb müssen die in dem neuen Satz 2 genannten Anordnungen jeweils im Einvernehmen mit der Gemeinde ergehen.“ (BR-Drs. 267/80 v. 16.05.1980: 25).

Die unterstützende Rolle der Straßenverkehrsbehörde ist notwendig, weil die Gemeinden im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Bauleitplanung als Materie des Bodenrechts gemäß Art. 74 Nr. 18 GG nur die flächenbezogene Ordnung der Nutzung von Grund und Boden regeln dürfen, also die rechtlichen Beziehungen der Menschen zum Grund und Boden. Zum Bodenrecht gehört jedoch nicht die Befugnis, Nutzungsbestimmungen im weiteren Sinne zu treffen, welche die Art und Weise einer grundsätzlich zulässigen Nutzung im Einzelnen näher regeln, um von dieser Nutzung typischerweise ausgehende Gefahren zu verhindern (vgl. BVerfG, Beschl. v. 27.09.2022, 1 BvR 2661/21, Rn. 34 f.). Zur Abwehr von Gefahren im Straßenverkehr in einer Kommune sind die staatlichen Straßenverkehrsbehörden auf der Grundlage der StVO berufen. Deshalb stellt § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5, Satz 2 nach dem damaligen Willen des Bundestages und des Bundesrates eine Brückenvorschrift zwischen Gefahrenabwehr und städtebaulicher Entwicklung der Kommunen dar.

Die Kommunen haben für ihre städtebauliche Entwicklung nach § 1 Abs. 1 BauGB die „bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde vorzubereiten und zu leiten“ (vgl. Baugutachten des BVerfG v. 06.06.1954, 1 PBvV 2/52, Rn. 71). Durch die Einbeziehung des Begriffes „sonstige Nutzung“ wird die Bauleitplanung - neben den Regelungen für eine bauliche Nutzung - für eine umfassende Gestaltung der Ordnung und Entwicklung der Gemeinde eröffnet (vgl. Söfker 2022: § 1, Rn. 12). Die Instrumente hierfür sind der (vorbereitende) Flächennutzungsplan nach den §§ 5 ff. BauGB und der (verbindliche) Bebauungsplan nach den §§ 8 ff. BauGB. Hervorzuheben

hierfür ist die Festsetzungsmöglichkeit im Bebauungsplan nach § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB für:

„die Verkehrsflächen sowie Verkehrsflächen besonderer Zweckbestimmung, wie Fußgängerbereiche, Flächen für das Parken von Fahrzeugen, Flächen für Ladeinfrastruktur elektrisch betriebener Fahrzeuge, Flächen für das Abstellen von Fahrrädern sowie den Anschluss anderer Flächen an die Verkehrsflächen; die Flächen können auch als öffentliche oder private Flächen festgesetzt werden.“

In ständiger Rechtsprechung betont das BVerwG, dass die Gemeinden die Festsetzungsmöglichkeiten in § 9 BauGB für eine „gemeindliche Verkehrspolitik“ nutzen können (BVerwG, Beschl. v. 15.08.2007, 4 BN 30/07, Rn. 7, BVerwG, Beschl. v. 26.01.2010, 4 B 43/09, Rn. 6, BVerwG, Ur t. v. 07.06.2001, 4 CN 1/01, Rn. 11, BVerwG, Ur t. v. 28.01.1999, 4 CN 5/98, Rn. 18; BVerwG, Beschl. v. 22.04.1997, 4 BN 1/97, Rn. 3.; Jarass/Kment 2022, § 1, Rn. 7 weisen auf die Gewährleistung des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG für die Kommunen hin, die grundsätzlich eigenverantwortlich die Planung und Regelung der Bodennutzung auf ihrem Gebiet vornehmen). Mit der Einführung der Brückenvorschrift des § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5, Satz 2 StVO kann flankierend die städtebauliche Entwicklung der Gemeinden durch straßenverkehrsrechtliche Anordnungen der Straßenverkehrsbehörden unterstützt werden.

Gemäß dem Urteil des BVerwG im Jahr 1994 umfasst die städtebauliche Planungshoheit der Gemeinde (welche durch den Bundesgesetzgeber als Ausprägung der Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG über das BauGB der Gemeinde zugewiesen wurde) nicht nur die Bebauungspläne,

sondern zusätzlich auch hinreichend Verkehrskonzepte, mit denen die Gemeinde in eigener Zuständigkeit die städtebauliche Entwicklung – jenseits von Flächenfestsetzungen – durch ergänzende verkehrliche Maßnahmen verändern oder verbessern will (vgl. BVerwG, Ur t. v. 20.04.1994, 11 C 17/93, Rn. 19). Dies betont auch der VGH Mannheim (vgl. Ur t. v. 21.10.1993, 5 S 646/93, Rn. 41 ff.) ausdrücklich. Bezüglich § 45 Abs. 1b Satz 2 StVO beanstandet deshalb der VGH Mannheim (Ur t. v. 17.07.2018, 10 S 2449/17, Rn. 40 ff.) auch die Verletzung des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, weil eine Straßenverkehrsbehörde die notwendigen straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen zur Umsetzung der Lärmminde-rungsplanung der Gemeinde verweigert hatte. Hierzu sei daran erinnert, dass die seit etwa 100 Jahren bestehende Bauleitplanung ihren Ursprung in der Ortstraßen- und Fluchtlinienplanung hat (vgl. Söfker 2022: § 1, Rn. 8). Die Ordnung ihres lokalen Verkehrs durch die Gemeinde war also von Beginn an untrennbarer Bestandteil der städtebaulichen Planung.

Damit die zuständige Straßenverkehrsbehörde eine Anordnung zur „Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung“ der Gemeinde gemäß § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5, Satz 2 StVO treffen kann, verlangt das BVerwG die Einhaltung von vier Voraussetzungen durch die Gemeinde:

1. Es muss bereits ein städtebauliches Verkehrskonzept der Gemeinde vorhanden sein, weil nur dann straßenverkehrsrechtliche Anordnungen der zuständigen Straßenverkehrsbehörde ihre dienende Funktion entfalten können;

2. Das Konzept muss hinreichend konkret die verkehrsmäßigen Planungen

in einem bestimmten räumlichen Bereich darstellen, die aus Gründen der geordneten städtebaulichen Entwicklung von der Gemeinde für erforderlich oder zweckmäßig gehalten werden;

3. Es muss von den für die Willensbildung in der Gemeinde zuständigen Organen beschlossen worden sein;

4. Soweit das städtebauliche Verkehrskonzept der Gemeinde die Veränderung von Verkehrsstraßen und -strömen zum Inhalt hat, muss es den Erfordernissen einer planerischen Abwägung genügen und insbesondere darlegen, weshalb bestimmte Straßen(züge) entlastet und welche neuen Straßen(züge) für die dortigen Anwohnerinnen und Anwohner in zumutbarer Weise belastet werden sollen und können.

Der VGH Mannheim führt ergänzend zum BVerwG aus, die Gemeinde muss „konkrete und differenzierte städtebauliche Erwägungen über Inhalt und Zweck ihres Verkehrskonzeptes angestellt haben“ (VGH Mannheim, Ur t. v. 23.06.1995, 5 S 646/93, Rn. 41, 45).

In das pflichtgemäße Ermessen der zuständigen Straßenverkehrsbehörde sind deshalb – neben den Erwägungen zur Abwehr von Gefahren für die Sicherheit und Ordnung – auch die städtebaulichen Vorstellungen der Gemeinde gleichrangig mit einzustellen. Voraussetzung hierfür ist, dass ein städtebauliches Verkehrskonzept der Gemeinde nach den oben genannten vier Vorgaben des BVerwG vorhanden ist. Ist dies der Fall, kann die Straßenverkehrsbehörde als Fachbehörde kein eigenes Ermessen über die Sinnhaftigkeit der verkehrlichen Vorstellungen der Gemeinde mehr ausüben, weil hierfür vorgelagert die Gemeinde im Rahmen ihrer nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG geschützten

Selbstverwaltungsgarantie für ihre städtebauliche Entwicklung zuständig ist, zu der naturgemäß auch die Ordnung des lokalen Verkehrs gehört. Mit anderen Worten: Über das grundsätzliche „Ob“ einer verkehrlichen Neuordnung durch straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen – jenseits von flächenbezogenen bauplanerischen Festsetzungen – entscheidet allein die Gemeinde, die Straßenverkehrsbehörde bestimmt nur noch über das „Wie“ der konkreten Umsetzung im öffentlichen Straßenraum. Mit straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen hat sie auf der Grundlage des Verkehrskonzeptes der Gemeinde nur nachgelagert die Gefahren für die Sicherheit im Straßenverkehr (Schutz von Leib, Leben und Eigentum) im Rahmen der Umsetzung abzuwehren. Dieser Ansatz des BVerwG bildet damit den oben beschriebenen historischen Willen des Gesetz- bzw. Verordnungsgebers im Jahre 1980 zum heutigen § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 StVG (damals § 6 Abs. 1 Nr. 15 StVG) und § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5, Satz 2 StVO ab.

#### *Die Einfügung des § 45 Abs. 9 Sätze 1–3 StVO im Jahre 1997*

§ 49 Abs. 9 StVO wurde 1997 auf Beschluss der Verkehrsministerkonferenz am 21. bzw. am 22. März 1996 und den Empfehlungen der Ausschüsse des Bundesrates (BR-Drs. 374/1/97 v. 23.06.1997: 10 f.) in die StVO aufgenommen:

„1 Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen sind nur dort anzuordnen, wo dies auf Grund der besonderen Umstände zwingend erforderlich ist. 2 Dabei dürfen Gefahrzeichen nur dort angeordnet werden, wo es für die Sicherheit des Verkehrs erforderlich ist, weil auch ein aufmerksamer Verkehrsteilnehmer die Gefahr nicht oder nicht rechtzeitig erkennen kann

und auch nicht mit ihr rechnen muss. 3 Insbesondere Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs dürfen nur angeordnet werden, wenn aufgrund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in den vorstehenden Absätzen genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt.“

Hintergrund für diese Novellierung der StVO war ein Bericht der Kommission für Verkehrssicherheit vom 27. September 1982 („Höcherl-Kommission“), wonach zu viele Schilder zu einer Überforderung der Verkehrsteilnehmenden führen würde. Zur Begründung des neuen § 45 Abs. 9 StVO wurde ausgeführt:

„Überbeschilderung‘ wird insbesondere dann zum Problem, wenn die Sicht durch schlechtes Wetter oder ungünstiges Umfeld beeinträchtigt wird, wenn sehr dichter Verkehr die Aufmerksamkeit voll beansprucht oder wenn bei fehlendem Verkehr die Aufmerksamkeit nachlässt und das eigene Verhalten mehr durch den Wunsch, rasch voranzukommen und mehr durch bauliche Merkmale der Straße als durch die Verkehrsregelung beeinflusst wird. Ältere Personen, Fahranfänger und -anfängerinnen oder ortsfremde Fahrende sind besonders beeinträchtigt durch Überfülle und Mängel in der Beschilderung. [...] Daher ist es geboten, über die ‚Grundausstattung‘ einer Straße hinaus den Verkehrsteilnehmenden nur dort, wo es zwingend ist, weitergehende Informationen durch Verkehrszeichen zukommen zu lassen, und seine Reizüberflutung durch eine Beschränkung auf das Wesentliche zu vermeiden. Insbesondere ist eine Verunsicherung der Verkehrsteilnehmenden durch ‚Überbeschilderung‘ von Verkehrszeichen zu vermeiden“ (VkBBl. Nr. 9 v. 15.05.2013: 455, 515; 3. und 4.). Leitender Gedanke

bei diesem Ansatz ist die „Einheit von Bau und Betrieb“, wonach die bauliche Gestaltung der Straßeninfrastruktur selbsterklärend ist und sich deshalb die Verkehrsteilnehmenden intuitiv richtig, also ohne zusätzliche Verkehrsschilder, verhalten. Unnötige Verkehrsschilder werden deshalb als gefahrerhöhend betrachtet. Diese Vorschriften für die Notwendigkeit eines „gesteigerten bzw. qualifizierten“ Gefahrenbegriffs als Voraussetzung für straßenverkehrsrechtliche Anordnungen für den fließenden Verkehr modifizieren seit 1997 den „einfachen Gefahrenbegriff“ in § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO, ersetzen ihn aber nicht (vgl. Steiner 2016: § 45, Rn. 74).

Das BVerwG definiert die sogenannte „gesteigerte bzw. qualifizierte“ Gefahrenlage für die Sicherheit des Verkehrs als Voraussetzung zur Beschränkung des fließenden Verkehrs gemäß § 45 Abs. 9 Satz 2 (und damit auch Satz 3) StVO wie folgt (BVerwG, Urt. v. 23.08.2010, 3 C 37/09, Rn. 27/28):

„Nach den allgemeinen Grundsätzen des Gefahrenabwehrrechts ist jedoch, wenn derart hohe Rechtsgüter betroffen sind, ein behördliches Einschreiten bereits bei einer geringeren Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts zulässig und geboten. Eine an Sicherheit grenzende Wahrscheinlichkeit wird daher von § 45 Abs. 9 Satz 2 nicht gefordert. Die Vorschrift setzt nur – aber immerhin – eine das allgemeine Risiko deutlich übersteigende Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts voraus. Erforderlich ist somit eine konkrete Gefahr, die auf besonderen örtlichen Verhältnissen beruht. Die Beantwortung der Frage, ob eine solche qualifizierte Gefahrenlage besteht, bedarf einer Prognose [...]. Dieser modifizierte Gefahrenbegriff zur Beschränkung des fließenden Verkehrs aus Gründen der Sicherheit ist der heute gültige Maßstab



der Rechtsprechung (vgl. BayVGh, Beschl. v. 05.10.2022, 11 ZB 22.157; Beschl. v. 19.04.2022, 11 ZB 21.1079; Beschl. v. 29.01.2022, 11 ZB 20.1020; OVG NRW, Beschl. v. 29.01.2021, 8 B 188/21; Beschl. v. 28.03.2018, 8 A 1247/16; OVG Bremen, Beschl. v. 11.02.2016, 1 B 241/15; Hess VGh, Beschl. v. 11.06.2014, 2 B 372/14; OVG RhPf, Urt. v. 24.05.2012, 7 A 10976/11) und der Straßenverkehrsbehörden. Allerdings ist aufgrund der bisherigen Rechtsprechung in systematischer Hinsicht bislang unklar, ob für alle straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen nach § 45 StVO das Vorliegen einer „gesteigerten bzw. qualifizierten“ Gefahrenlage notwendig ist, um den fließenden Verkehr zu beschränken.

Von dieser Rechtsfrage unabhängig muss aber 40 Jahre nach den Erkenntnissen der „Höcherl-Kommission“ darauf hingewiesen werden, dass sich gemäß den allgemein zugänglichen Statistiken seit 1982 der Pkw-Bestand von 24 Millionen auf über 48,8 Millionen Fahrzeuge (vgl. Kraftfahrt-Bundesamt zum 01. Januar 2023) verdoppelt hat. In den Städten haben sich dadurch aufgrund der heutigen Menge der Fahrzeuge unter anderem die Durchschnittsgeschwindigkeiten zwangsläufig verringert. Im Jahr 2018 betrug die durchschnittliche Fahrgeschwindigkeit zur Hauptverkehrszeit zum Beispiel 17,7 km/h in Berlin oder 20,3 km/h in Hamburg (vgl. Kords 2022). Bei den heutigen niedrigen Durchschnittsgeschwindigkeiten auch in kleineren Städten dürfte deshalb im Falle einer Überbeschilderung keine Gefahrenlage mehr durch eine Reizüberflutung hervorgerufen werden. Im Übrigen nutzen die Pkw-Fahrenden heutzutage vielfach ihre digitalen Navigations-Assistenten für ihre Fahrtwege.

Trotzdem werden aber durch diese Rechtslage ab 1997 der ÖPNV und der

Rad- sowie Fußverkehr in den Kommunen durch die Vorgaben des § 45 Abs. 9 StVO, insbesondere durch den damit geschaffenen rechtlichen Vorrang des Kraftfahrzeugverkehrs weitgehend an den Rand gedrängt. Zusätzlich erfolgt eine erhebliche innerstädtische Flächenbeanspruchung durch den fahrenden und ruhenden Verkehr in erster Linie durch Pkws. Für den Verkehr in einer Kommune führt sie aber zu nicht mehr hinnehmbaren Nachteilen für die Einwohnerschaft, weil sie die geordnete städtebauliche Entwicklung der Kommunen erheblich behindert.

Die Vorschrift des § 45 Abs. 9 StVO sollte deshalb in der StVO wieder gestrichen werden. Denn die zuständigen Straßenverkehrsbehörden können auch ohne die dort genannten überzogenen Vorgaben zur Ausübung ihres Ermessens die Notwendigkeit einer Anordnung von Verkehrszeichen im Rahmen eines einfachen „pflichtgemäßen Ermessens“ beurteilen, um Gefahren für die Sicherheit und Ordnung des Straßenverkehrs abzuwehren. Wiederkehrende landesweite Evaluierungen zu überflüssigen Verkehrsschildern wie im Freistaat Bayern dürften deutlich zielführender sein (vgl. Erfahrungsbericht der Internetaktion „Licht in den Schilderwald“ des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr, Anlage zur schriftlichen Anfrage Bayerischer Landtag Drucks. 18/3447 v. 04.10.2019).

*Auswirkungen des § 45 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 9 Satz 3 StVO auf die Ermessensentscheidung der Straßenverkehrsbehörde* Rechtsprechung und Literatur vertreten die Auffassung, dass die Anordnungsinstrumente in allen Absätzen des § 45 StVO nur auf die Abwehr von Gefahren für die Sicherheit und Ordnung (bzw.

Leichtigkeit) des Straßenverkehrs beschränkt sind (vgl. VG Berlin, Beschl. v. 24.10.2022, VG 11 L 398/22, Rn. 25; ebenso die 15. Kammer VG Hamburg, Beschl. v. 27.01.2020, 15 E 5647/19, S. 16 f. des Umdrucks; a. A. 5. Kammer des VG Hamburg, Beschl. v. 05.05.2022, 5 E 1724/22, Rn. 46 ff.; gemäß Hühnermann in Burmann/Heß/Hühnermann/Jahnke, Straßenverkehrsrecht, Kommentar, 27./2022 45 StVO Rn. 3a, könne der Fahrzeugverkehr nicht allein wegen verkehrsordnungspolitischer Konzeptionen zugunsten des öffentlichen Nahverkehrs sowie des Anwohner- und Wirtschaftsverkehrs verdrängt werden). Diese Rechtsauffassung hat weitreichende Auswirkungen auf die Situation in den Kommunen und soll nachfolgend rechtssystematisch untersucht werden.

*Systematische Einordnung der („einfachen“) Gefahr gemäß § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO:*

Zunächst ist zu prüfen, ob die („einfache“) Gefahrenlage nach § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO eine Voraussetzung dafür ist, Beschränkungen des Verkehrs zu treffen. Das BVerwG definiert diese in einer Grundsatzentscheidung wie folgt:

„Für die („einfache“) Gefahrenlage nach § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO muss eine konkrete Gefahr für die Sicherheit (Leib, Leben, Eigentum) und Ordnung (Leichtigkeit und Flüssigkeit des Verkehrs) vorliegen. Hierbei genügt es, dass irgendwann in überschaubarer Zukunft mit hinreichender Wahrscheinlichkeit Schadensfälle eintreten können. Dies beurteilt sich danach, ob die konkrete Situation an einer bestimmten Stelle oder Strecke einer Straße die Befürchtung nahelegt, dass - möglicherweise durch Zusammentreffen mehrerer gefahrenträchtiger Umstände - die zu

bekämpfende Gefahrenlage eintritt, auch wenn sie zu bestimmten Zeiten unwahrscheinlich ist“ (BVerwG, Urt. v. 13.12.1979, 7 C 46/78, Rn. 18).

Die Auffassung der untergerichtlichen Rechtsprechung, dass diese („einfache“) Gefahrenlage auch Voraussetzung für alle anderen straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen (per Verkehrszeichen und/oder Verkehrseinrichtung) in § 45 StVO ist, überzeugt bei Heranziehung des allgemeinen polizei- und ordnungsrechtlichen Gefahrenbegriffs systematisch nicht:

- § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO als sogenannte „Generalklausel“ ist für Einzelfälle als ein allgemeiner Eingriffstatbestand zur Abwehr von konkreten Gefahren für die Sicherheit und Ordnung (bzw. Leichtigkeit) des Verkehrs gestaltet worden.
- § 45 Abs. 1 Satz 2 StVO mit dem dort enthaltenden Katalog stellt gemäß dem Wortlaut eine zusätzliche eigene Ermächtigungsgrundlage für den dort enthaltenden Katalog dar („das gleiche Recht haben sie“). Das Vorliegen einer konkreten Gefahr ist somit keine kumulative Bedingung für die Rechtmäßigkeit einer straßenverkehrsrechtlichen Anordnung auf Grundlage dieser Vorschrift.
- In § 45 Abs. 1a StVO mit seinem Katalog ist die Abkopplung von einer konkreten Gefahr in § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO noch klarer zu erkennen: „Das gleiche Recht haben sie [...], wenn dadurch anders nicht vermeidbare Belästigungen durch den Fahrzeugverkehr verhütet werden können“. Die „Vermeidung von Belästigungen“ kann somit nicht mit der Notwendigkeit eines Vorliegens einer konkreten Gefahrenlage gemäß § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO verknüpft sein.
- § 45 Abs. 1b StVO mit seinem Katalog

hat einen gestaltenden Charakter („notwendige Maßnahmen“). Beispielsweise Parkmöglichkeiten für schwerbehinderte Menschen zusätzlich an das Vorliegen einer konkreten („einfachen“) Gefahrenlage nach § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO zu knüpfen, wäre abwegig. Zudem wird in Nr. 4 eine eigene Eingriffsbefugnis zur Gefahrenabwehr geschaffen, wenn auch Maßnahmen „zur Erhaltung der Sicherheit und Ordnung in diesen Bereichen“ getroffen werden. Dieser Belang ist im Sinne einer (grundsätzlich gleichberechtigten) Berücksichtigung im Rahmen der Ermessensentscheidung der Straßenverkehrsbehörde nach § 45 Abs. 1b StVO zu verstehen.

Rechtssystematisch nehmen somit die Eingriffstatbestände des § 45 StVO eine Differenzierung auf der Grundlage des allgemeinen polizei- und ordnungsrechtlichen Gefahrenbegriffs zwischen einer konkreten und abstrakten Gefahr vor.

Das BVerwG legt in seiner oben genannten Definition der („einfachen“) Gefahr in § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO für den Einzelfall die Definition des konkreten Gefahrenbegriffes des Polizeirechts zu Grunde. Bei einer abstrakten Gefahr besteht dagegen zwar ein gewisses vorhandenes Gefahrenpotential, aber einen sofortigen Handlungsbedarf gibt es nicht. Die abstrakte Gefahr ist immer auf einen typischen Fall bezogen, wo eine generell-abstrakte Betrachtung das Vorliegen einer abstrakten Gefahr bewertet. (vgl. Voßkuhle 2007: 908). Bei der abstrakten Gefahr muss keine wahrscheinliche Gefahr vorliegen, deren Eintritt in näherer Zeit durch bestimmte aus dem Einzelfall sich ergebende und bereits vorliegende Tatsachen zu erwar-

ten ist (vgl. Graulich 2021: Kapitel E, Rn. 131 – 133).

Die Analyse der Eingriffstatbestände in § 45 Abs. 1 Satz 2, Abs. 1a und 1b aber auch der Absätze 1c bis 1i StVO ergibt, dass es bei den dort definierten Katalogen um eine Gefahrenabwehr von definierten typischen Fällen (aber nicht Einzelfällen) handelt, wo nur eine abstrakte Gefahr zu Grunde liegt. So kann auch eine fehlende Unterstützung der Kommunen durch die Straßenverkehrsbehörden gemäß § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5, Satz 2 StVO zu einer ungeordneten städtebaulichen Entwicklung führen. Sautthoff weist darauf hin, dass die Grenze zwischen Gefahr und zum Beispiel einer Belästigung eine quantitative und fließende ist, so dass andauernde Belästigungen zu Gefahren werden können (vgl. Sautthoff 2020: 498). Eine abstrakt bestehende Gefahr für die Entwicklung einer Kommune kann aber durch straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen abgewendet werden, einer konkreten Gefahrenlage gemäß § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO mit einem wahrscheinlichen Schadenseintritt bedarf es jedoch nicht.

Nimmt man die grundsätzliche rechtliche Systematik des allgemeinen Gefahrenbegriffs im Polizei- und Ordnungsrecht als Maßstab, ergibt sich, dass es für rechtmäßige straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen gemäß § 45 Abs. 1 Satz 2 und den Absätzen 1a, bis 1i StVO keine Voraussetzung ist, dass zusätzlich eine konkrete Gefahr im Sinne von § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO vorliegen muss (vgl. Manssen 1997: 633). Wäre das der Fall, wären auch alle Eingriffsbefugnisse gemäß § 45 StVO – jenseits des § 45 Abs. 1 Satz 1 – nur deklaratorisch ohne eigenständigen rechtlichen Gehalt und damit überflüssig.

Dieser Befund wird durch Klinski

im Rahmen einer verfassungsrechtlichen Prüfung auf der Ebene des StVG bestätigt, weil der Ermächtigung in Art. 74 Nr. 22 GG gemäß dem BVerfG ein weiter Gefahrenbegriff zu Grunde liegt, der auch zur Gefahrenvorsorge durch den Bundesgesetzgeber berechtigt. Es können somit durch das StVG auch Regelungen getroffen werden, die eine Gefahrenvorsorge beinhalten, die Dritte vor Gefahren durch das Benutzen von Straßen für Verkehrszwecke schützen (vgl. Manssen 199: 633). Dies wird hier auf der nachgelagerten Ebene der StVO durch eine Differenzierung zwischen konkreten und abstrakten Gefahren gemäß dem allgemeinen Gefahrenbegriff des Polizei- und Ordnungsrechts umgesetzt. Zum gleichen Ergebnis, allerdings auf einem anderen rechtsdogmatischen Weg, kommt Drechsler. Ihm zufolge ist das Straßenverkehrsrecht des Bundes aus kompetenzrechtlicher Hinsicht kein reines Gefahrenabwehrrecht, sodass dem Bund auf der Grundlage von Art. 47 Nr. 23 GG im Straßenverkehr gesetzgeberisch neben der Gefahrenabwehr zusätzliche Gesetzgebungsbefugnisse für den Straßenverkehr zustehen (vgl. Drechsler 2023: 584).

*Systematische Einordnung des Gefahrenbegriffs aus § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO*  
Auf der Grundlage des hier für § 45 StVO vertretenden allgemeinen polizei- und ordnungsrechtlichen Gefahrenbegriffs kann auch die „gesteigerte bzw. qualifizierte“ Gefahrenlage in § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO systematisch eingeordnet werden:

Diese Vorschrift modifiziert für einen Einzelfall („aufgrund der besonderen örtlichen Verhältnisse“) die „einfache“ Gefahrenlage in § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO im Falle von Beschränkungen des

fließenden Verkehrs. Damit sind alle Beschränkungen durch Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen betroffen, die ein Pkw- oder Lkw-Fahrender auf seiner Fahrt in eine Richtung passiert. Dies sind unter anderem Geschwindigkeitsbeschränkungen, Park- und Halteverbote, (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 26.02.2008, OVG 1 B 35.05, Rn. 19 f.), Überholverbote und Abbiegeverbote. Die Vorschrift des § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO kann hingegen nicht die abstrakten Gefahren für „typische Fälle“ in § 45 Abs. 1 Satz 2, Abs. 1a und 1b (und auch der Absätze 1c bis 1i) StVO modifizieren. Die Kommunen können deshalb die Vorschrift des § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5, Satz 2 StVO in Verbindung mit dem oben genannten Urteil des BVerwG aus 1994 mit Blick auf Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG umfangreich für ihre geordnete städtebauliche Entwicklung nutzen.

Das BVerwG führt allerdings zu der Übertragbarkeit der Notwendigkeit des Vorliegens einer „gesteigerten bzw. qualifizierten“ Gefahrenlage auf alle Anordnungen gemäß § 45 StVO zur Beschränkung des fließenden Verkehrs jenseits des allgemeinen Eingriffstatbestandes nach § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO - zur Gefahrenabwehr Folgendes aus:

„Eine Befugnis zu verkehrsberuhigenden Maßnahmen auf straßenverkehrsrechtlicher Grundlage ist der Straßenverkehrsbehörde nach dem insoweit allein in Betracht kommenden § 45 StVO nur dann eröffnet, wenn neben Voraussetzungen des § 45 Abs. 1 Satz 1 oder Voraussetzungen des § 45 Abs. 1 Satz 1 oder § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 3 und 4 StVO zusätzlich auch die Anforderungen des § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO erfüllt sind. Danach dürfen Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs nur angeordnet werden, wenn aufgrund der besonderen

örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in den vorstehenden Absätzen genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt“ (BVerwG, Beschl. v. 23.04.2013, 3 B 59/12, Rn. 7).

Diesen Festlegungen kann zunächst entnommen werden, dass die Eingriffstatbestände zum Beispiel in § 45 Abs. 1b StVO nicht zur Voraussetzung haben, dass zusätzlich auch eine konkrete („einfache“) Gefahrenlage gemäß § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO vorliegen muss. Dies deutet darauf hin, dass das BVerwG zwischen konkreten und abstrakten Gefahren in § 45 StVO differenziert. Es muss allerdings festgehalten werden, dass aufgrund der oben genannten Formulierungen des BVerwG davon ausgegangen werden muss, dass eine „gesteigerte bzw. qualifizierte“ Gefahrenlage gemäß § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO vorliegen muss, um Beschränkungen des fließenden Verkehrs durch straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zu rechtfertigen (vgl. Sauthoff 2020: 496).

Mangels systematischer Differenzierung zwischen konkreter und abstrakter Gefahr auf der Grundlage des allgemeinen polizei- und ordnungsrechtlichen Gefahrenbegriffs bei Anwendung des § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO ist diese Rechtsauffassung nicht überzeugend. Diese Festlegung des BVerwG hat aber in der kommunalen Praxis die fatale Folge, dass zum Beispiel jeder Pkw-Fahrende gegen ein neues Verkehrszeichen und/oder eine neue Verkehrseinrichtung in einer Gemeinde erfolgreich klagen kann, an dem er gelegentlich einmal vorbeikommt, wenn die oben genannten Voraussetzungen einer „gesteigerten bzw. qualifizierten“ Gefahrenlage gemäß § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO nicht vorliegen. Das BVerwG begründet die Klagebefug-

nis eines Pkw-Fahrenden damit, dass jedes Verkehrsschild grundsätzlich eine Beeinträchtigung seiner Freiheitsgewährleistung nach Art. 2 Abs. 1 GG sein könnte (vgl. BVerwG, Urt. v. 21.08.2003, 3 C 15/03, Rn. 18; OVG NRW, Beschl. v. 18.08.2022, 8 B 661/22, Rn. 9; VGH BaWü, Urt. v. 29.03.1994, 5 S 1781/93, Rn. 16). Damit steht die Freiheitsgewährleistung für Pkw-Fahrende in einem schwer zu ertragenden Gegensatz zum Gemeinwohl in einer Kommune. Aus Sicht der Kommunen ist es deshalb vor dem Hintergrund ihrer geschützten kommunalen Selbstverwaltungsgarantie gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG angeraten, hierzu eine Entscheidung beim BVerfG herbeizuführen. In diesem Fall ist zu prüfen, wie das Zusammenwirken der Vorschriften des § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5, Satz 2 StVO („Unterstützung der geordneten städtebaulichen Entwicklung“) und des § 45 Abs. 9 Sätze 3 StVO (Vorliegen einer „gesteigerten beziehungsweise qualifizierten“ Gefahrenlage) in der Verwaltungspraxis verfassungskonform ausgelegt werden kann oder diese Norm sogar für verfassungswidrig erklärt werden muss.

#### *Verfassungskonforme Auslegung des § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO*

Bei Beschränkungen des Straßenverkehrs im Rahmen eines kommunalen Lärmaktionsplans gemäß der Umgebungslärm-Richtlinie 2002/49/EG in Verbindung mit den §§ 47a ff. BImSchG zum Schutze der Wohnbevölkerung wird der über Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG geschützten Gemeinde ein Beurteilungsspielraum bei der Ausfüllung des Gefahrenbegriffs gemäß § 49 Abs. 9 Satz 3 StVO zugebilligt. Dies haben die Straßenverkehrsbehörden zu beachten, weil sie grundsätzlich an die nicht-planungsrechtlichen

Festlegungen in Lärmaktionsplänen einer Kommune wie zum Beispiel der Anordnung eines Tempo-30-Schildes gebunden sind (vgl. VGH, a. a. O., Rn. 27; der vom VGH Mannheim festgestellten grundsätzlichen Bindungswirkung des Lärmschutzaktionsplanes für begleitende straßenverkehrsrechtliche Anordnungen der Straßenverkehrsbehörde schließt sich das OVG Münster, Beschl. v. 18.08.2022, 8 B 661/22, Rn. 23, unter der Voraussetzung in der Tendenz an („kommt allenfalls in Betracht“), wenn dieser Plan verfahrens- und ordnungsgemäß zustande gekommen ist, und hinreichend bestimmte, dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügende Festlegungen enthält). Dieser Ansatz kann auf begleitende straßenverkehrsrechtliche Anordnungen der StVO eines städtebaulichen Verkehrskonzepts einer Kommune grundsätzlich auch angewandt werden, weil es wie beim Immissionsschutz der Bevölkerung um die Abwehr von abstrakten Gefahren geht. Eine verfassungskonforme Auslegung muss aber verlangen, dass die Anwendung des § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO hinter den städtebaulichen Vorstellungen einer Gemeinde zur Ordnung bzw. Leichtigkeit ihres gemeindlichen Verkehrs aufgrund von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG zurücktreten muss, sodass für straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen nach § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5, Satz 2 StVO eine „gesteigerte bzw. qualifizierte“ Gefahrenlage keine Voraussetzung zur Beschränkung des fließenden Verkehrs ist. Eine andere Auslegung würde zu einer Verletzung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG führen. Das BVerfG hat hierzu in Grundsatzentscheidungen zur kommunalen Selbstverwaltung zunächst Folgendes festgehalten:

- Die Kommunen sind im Grundsatz für alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zuständig (sogenannte Allzuständigkeit oder Universalität). Das sind „solche Aufgaben, die das Zusammenleben der Menschen vor Ort betreffen oder einen spezifischen Bezug darauf haben.“ Hierzu gibt es eine Garantie des Aufgabenbereiches und einer eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte;
- Im Rahmen ihres Aufgabenbereiches hat die Kommune gemeindliche Hoheitsrechte (Gebiets-, Planungs-, Organisations- und Finanzhoheit);
- Die Selbstverwaltungsgarantie verleiht der Kommune hinsichtlich ihrer Aufgabenerfüllung ein subjektives Recht, was einen Rechtsschutz gegen Eingriffe ermöglicht, unter anderem gegen den Landes- und Bundesgesetzgeber;
- Eingriffe in die Selbstverwaltungsgarantie der Kommune sind zwar grundsätzlich durch Landes- oder Bundesgesetz möglich, bei gesetzlichen Eingriffen muss aber die Verhältnismäßigkeit auf der Grundlage „überwiegender Gründe des Allgemeinwohls“ gewahrt bleiben. Der Kommune muss deshalb „ein hinreichender organisatorischer Spielraum bei der Wahrnehmung der einzelnen Aufgabenbereiche offengehalten werden“;
- Eingriffe in die Planungshoheit der Kommune sind nur bei „überörtlichen Interessen von höherem Gewicht“ zulässig (Grundlegend BVerfG, Beschl. v. 23.11.1998, 2 BvR 1619, 1628/83 – Rastede, Rn. 44 ff; vgl. umfassende Nachweise zur Rechtsprechung des BVerfG von Engels in Sachs, Grundgesetz, Kommentar 9./2021, Art. 28, Rn. 32 ff.; Jarass 2020: Art. 28, Rn. 20 f.).

Überträgt man diese allgemeinen Maßstäbe des BVerfG zu Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG auf das Verhältnis des § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5, Satz 2 StVO und § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO ergibt sich Folgendes:

Zunächst dürfte unstrittig sein, dass die Ordnung des gemeindlichen Straßenverkehrs mit Bezug auf eine geordnete städtebauliche Entwicklung das Zusammenleben der Einwohnerschaft in grundlegender Weise berührt. Eine Auslegung, wonach die qualifizierte Gefahrenlage nach § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO bei begleitenden straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung über die Vorschrift des § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Satz 2 StVO heranzuziehen ist, wäre grundsätzlich ein unverhältnismäßiger Eingriff in die kommunale Planungshoheit der Gemeinde zur Gestaltung ihrer städtebaulichen Entwicklung, weil kein hinreichender Spielraum für die Gestaltung des lokalen Verkehrs mit Blick auf die städtebauliche Entwicklung für die Kommune mehr verbliebe (vgl. BVerwG, Urt. v. 27.10.2010, 8 C 43.09, Rn. 26 ff.). Es ist nicht überzeugend begründbar, welche „überwiegenden Gründe des Gemeinwohls“ es rechtfertigen könnten, warum eine Gemeinde im Rahmen ihrer Selbstverwaltungskompetenz für die städtebauliche Entwicklung auf ihrem Gebiet hinter einer qualifizierten Gefahrenlage des fließenden Kraftfahrzeugverkehrs zurücktreten sollte. Hierfür sind auch keine überörtlichen Interessen von höherem Gewicht erkennbar. Vor allem ermächtigt das StVG den Ordnungsgeber nicht dazu, dass die StVO in dieser erheblichen Weise die kommunale Selbstverwaltung beschneiden darf. Andernfalls würde die kommunale Selbstverwaltung im Bereich der städte-

baulichen Entwicklung durch den damit faktischen Vorrang des Kraftfahrzeugverkehrs „erstickt“ werden, wenn sie ihren lokalen Verkehr nicht steuern könnte.

Dieser Befund ist unabhängig von der Frage zu sehen, ob das StVG überhaupt auf der Grundlage der Ermächtigung des Art. 74 Nr. 22 GG mit § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO eine verordnungsrechtliche Bestimmung schaffen darf, die derart tief die kommunale Selbstverwaltung eingreift. Zwar gehören auch Verordnungen zu den Gesetzen gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG mit denen die kommunale Selbstverwaltung beschnitten werden kann (vgl. BVerfG, Beschl. v. 07.10.1980, 2 BvR 584, 598, 599, 604/76, Rn. 34). Dies gilt aber dann nicht, wenn eine verordnungsrechtliche Regelung eine so weitreichende Beeinträchtigung von Kommunen – in diesem Fall die Beschneidung ihrer städtebaulichen Entwicklung zusammen mit ihrem lokalen Verkehr – beinhaltet. In diesem Fall gilt auch der Vorbehalt des Gesetzes (vgl. Jarass 2020: Art. 20, Rn. 37). Ein solcher Fall dürfte bei der Regelung des § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO vorliegen, da der Bundesgesetzgeber jenseits der Abwehr von konkreten Gefahren gemäß § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO in der Sache eine Sondernutzungsordnung für den lokalen Straßenverkehr der örtlichen Gemeindestraßen mit der faktischen Folge eines Vorrangs des Kraftfahrzeugverkehrs gegenüber Rad- und Fußverkehr sowie den ÖPNV vorsieht, was außerhalb der verfassungsrechtlichen Zuständigkeit des Bundes nach Art. 74 Nr. 22 GG liegt. Um nicht von einer Verfassungswidrigkeit der verordnungsrechtlichen Vorschrift des § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO in Bezug auf die geschützte kommunale Selbstverwaltungsgarantie gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG ausgehen zu müssen,

ist deshalb eine verfassungskonforme Auslegung dergestalt vorzunehmen, dass die „gesteigerte bzw. qualifizierte“ Gefahrenlage bei der Anwendung des § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5, Satz 2 StVO im gemeindlichen Straßenverkehr keine Anwendung finden darf.

Berkemann spricht für den ähnlichen Fall der kommunalen Lärmaktionsplanung von einer Überlagerung des § 45 Abs. 9 StVO. Danach muss die „rangniedere“ StVO hinter dem Unionsrecht zurücktreten (vgl. Berkemann 2012: 517). Das gleiche Prinzip hat auch für die Wahrung der kommunalen Selbstverwaltung gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG mit Blick auf die städtebauliche Ordnung für die begleitenden straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen zu gelten (vgl. Manssen 1997: 633). Hierbei ist der Straßenverkehrsbehörde – wie im Fall der Lärmaktionsplanung – „jegliche Obstruktion versagt, die Behörde hat das Übrige zu tun, um die vorgesehenen Maßnahmen loyal und formal durch eigene Anordnung durchzusetzen“ (vgl. Berkemann 2012: 517). Klinski folgt der hier vorgenommenen verfassungsrechtlichen Auslegung und vertieft diese umfangreich (vgl. Klinski 2023: 50).

Diese verfassungskonforme Auslegung wird durch die Vorschrift des § 45 Abs. 1b Satz 2 StVO unterstrichen, wonach die Straßenverkehrsbehörden nur im Einvernehmen mit der Gemeinde straßenverkehrsrechtliche Anordnungen unter anderem zur Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung treffen darf. Der Ordnungsgeber hat mit dieser Vorschrift das verfassungsrechtlich verbürgte Recht der Gemeinden auf kommunale Selbstverwaltung auf der Grundlage des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG gesehen und auch anerkannt. Dann

kann er diese aber nicht mit der Vorschrift des § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO in der Sache faktisch wieder aufheben.

#### *Novellierungsvorschlag für § 45 StVO*

Aus Gründen der Rechtssicherheit angesichts einer nicht eindeutigen Rechtsprechung und zur Sicherstellung der Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG im Bereich ihrer geordneten städtebaulichen Entwicklung empfiehlt es sich, § 45 StVO im Sinne einer Klarstellung und zur materiellen Verstärkung zu novellieren. Koch/Mengel führen hierzu aus:

„Zusammenfassend darf man resümieren, dass das Straßenverkehrsrecht zwar einen umfangreichen Katalog an Instrumenten zur Gestaltung eines umweltverträglichen Stadtverkehrs enthält, diese aber nicht voll ausgeschöpft werden kann, da dem sukzessiv entstandenen § 45 StVO kein in sich konsistentes Schutzkonzept zu Grunde liegt. Es fehlt zum einen an einer verfassungsrechtlich gebotenen und nach Effektivitätsgesichtspunkten strukturierten Arbeitsteilung zwischen der Straßenverkehrsbehörde und der Kommune insofern, als ein planerisches Konzept aus der Feder der Kommune Grundlage über die Entscheidung von Maßnahmen der Straßenverkehrsbehörde sein sollte“ (Koch/Mengel 2000: 1).

Die deshalb notwendigen Novellierungen können auf den Leitsätzen der Entscheidung des BVerwG aus dem Jahr 1994 aufgebaut werden (vgl. BVerwG, Ur. v. 20.04.1994, 11 C 17/93):

„1. § 45 Abs. 1b Satz 2 StVO enthält zum Schutz der Gemeinde als Selbstverwaltungskörperschaft nur ein Vetorecht mit Abwehr- und Sperrwirkung gegenüber ihr nicht erwünschten

Anordnungen der (staatlichen) Straßenverkehrsbehörden. Ein darüber hinaus gehendes Initiativrecht auf straßenverkehrsbehördliche Anordnung lässt sich dieser Regelung ebenso wenig entnehmen wie ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung der Straßenverkehrsbehörde über einen solchen Antrag der Gemeinde.

2. Indem § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 StVO die Straßenverkehrsbehörden ermächtigt, Anordnungen zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung zu treffen, ermöglicht er eine Förderung auch gemeindlicher Verkehrskonzepte und dient damit nicht nur staatlichen Interessen, sondern zugleich den zum Selbstverwaltungsbereich gehörenden Planungs- und Entwicklungsbelangen einer Gemeinde. Deshalb kann eine Gemeinde insoweit beanspruchen, dass die Straßenverkehrsbehörde von dieser Ermächtigung ermessensfehlerfreien Gebrauch macht.“

Folgende Novellierungsvorschläge zum § 45 StVO werden auf dieser Grundlage gemacht:

#### *Novellierungsvorschlag für § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5, Satz 3 StVO:*

Für § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5, Satz 2 wird die folgende Formulierung für einen neuen Satz 3 vorgeschlagen (§ 45 Abs. 1b Satz 3 StVO-neu):

„Sie haben hierbei die von den zuständigen Organen der Gemeinden aus Gründen der städtebaulichen Entwicklung für ihr Gebiet beschlossenen Verkehrskonzepte auf Antrag zu beachten; die Verkehrskonzepte stellen die verkehrsmäßigen Planungen der Gemeinden unter Wahrung der Grundsätze des Abwägungsgebotes gemäß § 1 Abs. 7 BauGB dar.“

Die Formulierungen greifen das Urteil des BVerwG aus 1994 auf. Für das vom Gericht geforderte Abwägungsgebot der Gemeinden zur planerischen Konfliktbewältigung bei einer verkehrlichen Neuordnung wird die Beachtung der Grundsätze des § 1 Abs. 7 BauGB gefordert, das heißt es ist materiell keine vollständige Abwägung für das Verkehrskonzept gemäß dieser Vorschrift vorzunehmen, um die Anforderungen für die Erstellung eines kommunalen Verkehrskonzeptes materiell nicht zu überspannen. Die Straßenverkehrsbehörde prüft aber gleichwohl auf Antrag in ihrer Ermessensentscheidung, ob die Gemeinde diese Voraussetzungen bei der Erstellung ihres Verkehrskonzeptes im Rahmen ihrer Abwägung eingehalten hat.

Die „Beachtenspflicht“ des kommunalen Verkehrskonzeptes schränkt das Ermessen der Straßenverkehrsbehörden ein. Den Vorstellungen der Gemeinde zur Ordnung ihres lokalen Verkehrs kommt ein grundsätzlicher Vorrang zu. Dieser gilt grundsätzlich für alle Straßen, die durch das Gemeindegebiet führen. Im Regelfall werden die Gemeinden ihre verkehrlichen Vorstellungen jedoch nur für die eigenen Gemeindestraßen durchsetzen können, weil die überörtlichen Straßen gemäß den Landestraßengesetzen der Länder besondere Verbindungsfunktionen haben. Diese sind von den Straßenverkehrsbehörden im Rahmen ihrer Ermessensentscheidung für eine straßenverkehrsrechtliche Anordnung nach § 45 StVO auch zu beachten. Ein solcher § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5, Satz 2 und 3 StVO wird damit aus verfassungsrechtlicher Sicht eine Brückenvorschrift, um die Zuständigkeit des Bundes gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG (Straßenverkehrsrecht) und der Gemeinden gemäß Art.

28 Abs. 2 Satz 1 GG (Bauplanungsrecht) im Sinne einer praktischen Konkordanz zusammenzuführen. In der Praxis wird es so durch diese Klarstellung für die Kommunen möglich, Mobilitätswende und Klimaschutz zu gestalten.

*Novellierungsvorschlag zur Ergänzung des § 45 Abs. 10 StVO:*

Darüber ist zusätzlich eine Modifizierung des § 45 Abs. 10 StVO notwendig, um eine weitere Variante einzufügen, die den § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO im Bereich des lokalen kommunalen Verkehrs neutralisiert (Änderungen in kursiv):

„Absatz 9 gilt nicht, soweit Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen angeordnet werden, die zur Förderung der Elektromobilität nach dem Elektromobilitätsgesetz oder zur Förderung des Carsharing nach dem Carsharinggesetz getroffen werden dürfen oder die auf der Grundlage eines kommunalen Verkehrskonzeptes gemäß § 45 Abs. 1b, Satz 1 Nr. 5, Sätze 2 und 3 beruhen.“

Die Regelungen des § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO blieben unberührt, die auf regionalen und überregionalen Straßen außerhalb des Gemeindegebiets vielleicht noch sinnvoll sein mögen. Die Regelung des § 45 Abs. 10 StVO nimmt daneben systematisch die notwendige Abgrenzung zwischen kommunaler Selbstverwaltung der Kommune nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 StVO und Gefahrenabwehr durch die Straßenverkehrsbehörden auf. Die Straßenverkehrsbehörde muss weiter für die Abwehr von Gefahren für die Sicherheit (Leib, Leben, Eigentum) gemäß § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO („einfache“ Gefahrenlage) sorgen, während die Kommune auf ihrem Gebiet für die Ordnung bzw. Leichtigkeit ihres Straßenverkehrs zuständig wird. Die Straßenverkehrsbehörde darf somit grundsätzlich nicht

mehr in die verkehrlichen Vorstellungen der Gemeinde mit Ihrer Kompetenz zur Ordnung (Leichtigkeit) des Verkehrs eingreifen. Allerdings bleibt es bei der Anwendung des § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO auch innerhalb des Gebietes einer Gemeinde, wenn die Kommune kein oder nur ein mangelhaftes Verkehrskonzept vorlegt. Die Gemeinden sind damit über ein substanzielles Verkehrskonzept in der Bringschuld, wenn sie Mobilitätswende und Klimaschutz auf ihrem Gemeindegebiet verwirklichen wollen. Die hier vorgeschlagenen Novellierungen zur Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG im Bereich der städtebaulichen Entwicklung hätten weitreichende Vorteile:

1. Ein staatsorganisatorisches Spannungsfeld wird vermieden, weil die für die StVO zuständigen staatlichen Straßenverkehrsbehörden in ihrer rechtlichen Struktur und Aufgabenstellung nicht angetastet werden.

2. Die Straßenverkehrsbehörden müssen über den Antrag der Kommune entscheiden. Erfüllt das Verkehrskonzept der Kommune die Vorgaben des BVerwG, sind die Maßnahmen von der Straßenverkehrsbehörde (vorrangig) zu beachten und im nachgelagerten Vollzug von ihr umzusetzen. Bei dieser Umsetzung hat die Straßenverkehrsbehörde auch die Gefahrabwehr für die Sicherheit des Straßenverkehrs in ihrer Ermessensentscheidung zu berücksichtigen. Sie ist jedoch nicht befugt, das Verkehrskonzept der Gemeinde in Frage zu stellen, das den Vorgaben des BVerwG aus 1994 genügt.

3. Soweit eine Kommune gleichzeitig die zuständige untere staatliche Straßenverkehrsbehörde ist, können die übergeordneten Straßenverkehrsbehörden die Anordnungen der unteren Stra-

ßenverkehrsbehörde aus Rechtsgründen nicht mehr untersagen, soweit ein Verkehrskonzept der Kommune gemäß den Vorgaben des BVerwG erstellt wurde. Ordnen sie gleichwohl die Rücknahme von straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen der unteren Straßenverkehrsbehörde an, kann dies erfolgreich vor den Verwaltungsgerichten von der Gemeinde angefochten werden. Bewältigt das kommunale Verkehrskonzept jedoch entstehende verkehrliche Konflikte nicht, werden die Anordnungen der unteren Straßenverkehrsbehörde zu Recht aufgehoben. Bei der Umsetzung der Anordnungen zur Begleitung des kommunalen Verkehrskonzeptes bleibt die Zuständigkeit der Straßenverkehrsbehörden zur Abwehr von Gefahren aus Gründen der Sicherheit immer unberührt.

4. Gleiches wie unter 3. gilt für kreisangehörige Kommunen, weil die staatlichen Straßenverkehrsbehörden, insbesondere Landkreise, nicht in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG beschränken können, soweit das kommunale Verkehrskonzept der kreisangehörigen Kommune gemäß den Vorgaben des BVerwG aus 1994 tragfähig ist.

5. In diesem Modell gewinnen daneben die Städte mit eigener Zuständigkeit als untere Straßenverkehrsbehörde faktisch die Autonomie zur Gestaltung ihres kommunalen Verkehrs, soweit sie ein rechtlich tragfähiges Verkehrskonzept erstellen. Die kreisangehörigen Gemeinden haben darüber hinaus ebenfalls die Möglichkeit, ihre lokalen Verkehrskonzepte mit verkehrsbegleitenden Anordnungen der zuständigen Straßenverkehrsbehörde abzusichern.

6. Schließlich kann erstmals ein effektiver lokaler Klimaschutz über die

Regelungen des BauGB durch begleitende verkehrslenkende Maßnahmen Eingang in die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen finden.

Erfolgen die oben vorgeschlagenen Novellierungen in § 45 StVO nicht, können die Gemeinden trotzdem schon heute auf der Grundlage ihrer kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG und der Grundsatzentscheidung des BVerwG aus 1994 die Anordnung von straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen der Straßenverkehrsbehörden auf ihrem Gemeindegebiet im Grundsatz gerichtlich durchsetzen. Hier ist allerdings immer ein kommunales Verkehrskonzept die zentrale Grundlage, welches eine planerische Konfliktbewältigung hinsichtlich der Folgewirkungen der kommunalen Maßnahmen beinhaltet. Angesichts der unübersichtlichen bzw. nicht vorhandenen Rechtsprechung zu diesem Punkt dürfte allerdings vermutlich eine Klärung durch das BVerfG unumgänglich sein.

## **Baustein 2: Rechtliche Neufestlegung der Flächennutzung im öffentlichen Straßenraum durch Kommunen**

Die straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen nach § 45 StVO beziehen sich nur auf die Nutzung des öffentlichen Straßenraums mit seinen gewidmeten Flächenaufteilungen für den Kraftfahrzeug-, Rad- und Fußverkehr sowie den ÖPNV. Der entscheidende Weg für Mobilitätswende und Klimaschutz innerhalb einer Kommune ist die rechtliche Neuordnung der Flächennutzung im öffentlichen Straßenraum, auf deren Grundlage nachfolgend begleitend straßenverkehrsrechtliche Anordnungen gemäß der StVO getroffen werden können (vgl. Ringwald/de Wyl/Schmidt

2018: 22 ff; Hermann/Klinski/Kasten 2019: 59 ff. Neumann 2020: 4). Dies ist ein notwendiger Kombinationsansatz für Mobilitätswende und Klimaschutz in den Kommunen.

Eine Kommune, die für die Bauleitplanung und gleichzeitig als zuständige Trägerin der Straßenbaulast gemäß Landesstraßengesetz für ihre Gemeindestraßen zuständig ist, kann zur Neuordnung der Flächennutzung im öffentlichen Straßenraum auf zwei Wegen vorgehen:

1. Flächenfestsetzungen insbesondere nach § 9 Abs. 1 BauGB (auf der Grundlage einer planerischen Konfliktbewältigung) und
2. Teileinziehungen von Straßen nach dem jeweiligem Landesstraßenrecht (in der Regel bei Vorliegen eines „überwiegenden öffentlichen Interesses“).

Diese Instrumente werden nachfolgend beschrieben:

### *Instrumente des Bauplanungsrechts*

In ständiger Rechtsprechung hat das BVerwG betont, dass die Gemeinden die bauplanerischen Festsetzungsmöglichkeiten für eine „gemeindliche Verkehrspolitik“ nutzen können (vgl. BVerwG, Beschl. v. 15.08.2007, 4 BN 30/07, Rn. 7, BVerwG, Beschl. v. 26.01.2010, 4 B 43/09, Rn. 6, BVerwG, Urt. v. 07.06.2001, 4 CN 1/01, Rn. 11, BVerwG, Urt. v. 28.01.1999, 4 CN 5/98, Rn. 18; BVerwG, Beschl. v. 22.04.1997, 4 BN 1/97, Rn. 3.; vgl. auch zur Planungshoheit der Gemeinden der Bodennutzung auf ihrem Gebiet Jarass/Kment, Baugesetzbuch, 3./2022, § 1, Rn. 7 m. w. N.). Eine dieser Festsetzungsmöglichkeiten betrifft die Festlegung von Verkehrsflächen. § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB lautet wie folgt:

„Im Bebauungsplan können aus städtebaulichen Gründen festgesetzt werden:

[...]

11. die Verkehrsflächen sowie Verkehrsflächen besonderer Zweckbestimmung, wie Fußgängerbereiche, Flächen für das Parken von Fahrzeugen, Flächen für Ladeinfrastruktur elektrischbetriebener Fahrzeuge, Flächen für das Abstellen von Fahrrädern sowie den Anschluss anderer Flächen an die Verkehrsflächen; die Flächen können auch als öffentliche oder private Flächen festgesetzt werden.“

Daneben können die Kommunen nach § 9 Abs. 1 BauGB zusätzlich eine Reihe von Festsetzungen für den lokalen Klimaschutz im direkten Zusammenhang mit dem lokalen Verkehr im Bebauungsplan treffen, unter anderen in den Nrn. 4, 10, 12, 15, 20, 23 und 25 (vgl. Winter/Schröder 2023: 131). Das Baugesetzbuch hat zusätzlich in § 1a Abs. 5 BauGB für die Kommunen die Möglichkeit eröffnet, mit den Bebauungsplänen einen globalen Klimaschutz mit dem Ziel der Reduktion klimaschädlicher CO<sub>2</sub>-Emissionen zu betreiben. Hierzu getroffene Maßnahmen können auch Folgen für den lokalen Verkehr haben und müssen auf der Grundlage eines ergänzenden kommunalen Verkehrskonzeptes mitberücksichtigt werden. Mittlerweile werden in der juristischen Fachliteratur auch Vorschläge unterbreitet, wie die Festsetzungsmöglichkeiten in § 9 BauGB mit Blick auf die städtebauliche Ordnung und auf den lokalen Verkehr verbessert werden können. Positiv zu bewerten ist der Vorschlag von Winter/Schröder (Winter/Schröder 2023: 132):

„Zu erwägen ist, § 1 Abs. 1 Nr. 11 BauGB in einer Weise neu zu formulieren, die den urbanen Charakter der Stra-



ßen stärker zum Ausdruck bringt und die Privilegierung des ortsverändernden Verkehrs abbaut.“

#### *Instrumente des Landestraßenrechts*

Im überwiegenden Teil der Landesstraßengesetze besteht für Kommunen mit einer Zuständigkeit als Trägerin der Straßenbaulast die Möglichkeit der Teileinziehung bzw. Teilentwidmung von bereits gewidmeten Straßen. Bei der Teileinziehung kann nachträglich eine Beschränkung bestimmter Nutzungsarten, Benutzungszwecke oder Benutzungskreise erfolgen, wenn hierfür überwiegende Gründe des öffentlichen Interesses vorliegen (vgl. Art. 8 Abs. 1 Satz 2 BayStrG (Bayern), § 7 Abs. 1 Satz 2 StrG BW (Baden-Württemberg), § 4 Abs. 1 Satz 3 BerlStrG (Berlin), § 8 Abs. 1 Satz 2 BbgStrG (Brandenburg), § 8 Abs. 1 Satz 2 NStrG (Niedersachsen), § 9 Abs. 2 Satz 1 StrG-MV Mecklenburg-Vorpommern), § 7 Abs. 1 Satz 2 StrWG NRW (Nordrhein-Westfalen), § 8 Abs. 2 Satz 1 ThürStrG (Thüringen); § 8 Abs. 3 StrG LSA (Sachsen-Anhalt), § 8 Abs. 1 Satz 2 SächsStrG (Sachsen); eine Teileinziehung ist ausdrücklich nicht geregelt in § 7 Abs. 1 Sätze 1 und 2 BremStrG (Bremen), § 7 Abs. 1 HWG (Hamburg), § 6 Abs. 1 Satz 1 HStrG (Hessen), § 37 Abs. 1 Satz 1 LStrG RP (Rheinland-Pfalz) und § 8 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 2 StrG Saarland, § 8 Abs. 1 StrG SH (Schleswig-Holstein)).

Der Bezirk Altona ist diesen Weg für seinen Stadtteil Ottensen aktuell nach mehreren vergeblichen Anläufen erfolgreich gegangen, was durch einen rechtskräftigen Beschluss des Verwaltungsgerichtes Hamburg zum Verkehrsprojekt „freiRaum Ottensen – Das autoarme Quartier“ bestätigt wurde (vgl. VG Hamburg, Beschl. v. 21.12.2022 – 15

E 4495/22). Das Gericht führt zu den überwiegenden Gründen des Allgemeinwohls Folgendes aus (vgl. VG Hamburg, Beschl. v. 21.12.2022 – 15 E 4495/22, S. 9 ff. des Umdrucks):

- Erforderlich ist eine auf den Einzelfall ausgerichtete nachvollziehbare Abwägung. Gründe des Allgemeinwohls sind mit den Gründen, die gegen eine Teileinziehung sprechen, miteinander abzuwägen. Bei den Gründen des Allgemeinwohls sind insbesondere städtebauliche örtliche und überörtliche bzw. verkehrliche und verkehrsplannerische Belange zu berücksichtigen.
- Bei dem Verkehrsprojekt kommen insbesondere Gesichtspunkte wie die Entlastung des Durchgangsverkehrs, die Schaffung und Verbesserung der Aufenthaltsqualität, die Stärkung der urbanen Funktion der Innenstadtlage, die Vermeidung von Lärm und Abgasen, die Schaffung von Freiflächen und die Förderung des kulturellen und gesellschaftlichen Lebens in der Innenstadt in Betracht.
- Die vorgenannten Belange des Allgemeinwohls benötigen (nur) ein Übergewicht zu den privaten Belangen. Einer Gefahrenlage gemäß § 45 StVO bedarf es für die Teileinziehung nicht, weil es sich um eine (orts-)planerische Entscheidung der Kommune (hier: Bezirksversammlung Altona) handelt.
- Es besteht kein Zwang, alle oder jedenfalls möglichst viele Verkehrsarten zur optimalen Ausschöpfung der verkehrlichen Potentiale der Verkehrsfläche zuzulassen. Kommunikativen Aspekten der Straßennutzung kann der Vorrang gegenüber verkehrlichen Zwecken eingeräumt werden, um spezifische Absichten zur innerörtlichen Entwicklung zu verfolgen.
- Der private und gewerbliche Anlieger-

gebrauch ist bei Sperrung einer Zufahrt mit Pkw so lange nicht verletzt, wie der Zugang zum Grundstück in anderer Form gewährleistet ist („Kontakt nach außen“). Ein Recht auf Parken besteht auf der Straße des Anliegers nach höchstrichterlicher Rechtsprechung nicht. Es besteht vor allem auch kein Bestandsschutz für bereits vorhandene Parkplätze.

Diese Aussagen des Gerichts sind für die Mobilitätswende und Klimaschutz in vielen Kommunen von erheblicher Bedeutung. Allerdings setzt dieser Weg immer voraus, dass auch hier vorher ein überzeugendes Verkehrskonzept mit Blick auf eine städtebauliche Entwicklung und ein Zusammenleben der Einwohnerschaft in ihrem Stadtteil bzw. ihrer Kommune entwickelt worden ist. (Das Vorliegen eines integrierten Verkehrskonzeptes fordert auch das BVerfG in seinem Urteil vom 20.04.1994 – 11 C 17/93, Rn. 19 f., für den Fall, dass die Kommune straßenverkehrsrechtliche Anordnungen der Straßenverkehrsbehörde gemäß § 45 StVO zum Wohle ihrer städtebaulichen Ordnung durchsetzen will). Denn nur so kann begründet werden, dass „überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls“ für eine Teileinziehung der Straße vorliegen. In diesem Verkehrskonzept muss auch geprüft werden, ob es bei der Verlagerung der Verkehrsströme des Kraftfahrzeugverkehrs aufgrund der geplanten zu zusätzlichen Immissionsbelastungen (Lärm/Abgase) in anderen Straßen kommt, die die Gesundheit der dortigen Anwohnerinnen und Anwohner schädigen können. Ebenso ist im Verkehrskonzept zu prüfen, ob das (Grund-)Eigentum der Anwohnenden „schwer und unerträglich“ durch die Teileinziehung betroffen werden

würde (vgl. OVG Lüneburg, Beschl. v. 24.01.2018 – 7 ME 110; Sauthoff 2023: 8). Nur wenn dies ausgeschlossen werden kann, ist eine Teileinziehung rechtlich zulässig. Soweit aber eine Teileinziehung rechtskonform erfolgt, wird sie gemäß § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 StVO mit straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen zur städtebaulichen Entwicklung auf der Umsetzungsebene unterstützt. Die Fachbehörde für den Straßenverkehr hat in diesem Fall kein eigenes Ermessen mehr, ob die von der Kommune beschlossenen Maßnahmen umgesetzt werden können. Sie nimmt nur begleitend zum Beispiel die notwendige Beschilderung gemäß § 45 StVO vor, die aufgrund der rechtlichen Neufestsetzung von Flächen im öffentlichen Straßenraum durch die Kommune notwendig ist.

Die Entscheidung des VG Hamburg betraf die Einrichtung einer Fußgängerzone in einem Quartier (nicht klassischerweise als Einkaufsmeile). In diesem Gebiet wurde der Kraftfahrzeugverkehr durch Teileinziehung vollständig ausgeschlossen. Nicht behandelt wurde die Frage, ob eine straßenrechtliche Teileinziehung von Parkflächen möglich ist, wenn Kraftfahrzeugverkehr in einem verkehrsberuhigten Gebiet möglich sein soll. Der Grundsatzentscheidung des BVerfG zum Verhältnis des Straßenrechts und des Straßenverkehrsrechts ist zu entnehmen, dass zum Gemeingebrauch einer nach Straßenrecht gewidmeten Straße grundsätzlich auch das Parken am Fahrbahnrand gehört. In der Entscheidung heißt es, dass „[d]ie Widmung bestimmt, welche Verkehrsarten als solche auf der jeweiligen Straße zulässig sein sollen“ (vgl. BVerfG, Beschl. v. 09.10.1984 – 2 BvL 10/82, Rn. 67). Aus Gründen der Gefahrenabwehr für die Sicherheit und Ordnung (Leichtigkeit) kann aber das

Parken nur gemäß dem Straßenverkehrsrecht (StVG/StVO) beschränkt werden, die die „Ausübung des Gemeingebrauchs“ regeln (vgl. BVerfG, a. a. O., Rn. 68). Nach geltendem Recht ist es somit nicht zulässig, das Parken am Fahrbahnrand durch eine (landes-)straßenrechtliche Teileinziehung der Nutzung einer Straße zu untersagen. Dies kann jedoch nur für das Parken am Fahrbahnrand gelten. Es können aber Flächen jenseits der Straßenfahrbahn als Parkflächen für den öffentlichen Verkehr gesondert gewidmet werden (Parkbuchten, Parkplätze etc.) (vgl. OVG Lüneburg, Urt. v. 02.06.1993 – 12 L 6/90). Dann ist im Umkehrschluss auch möglich, diese Flächen als Parkflächen wieder zu entwidmen und einem neuen Widmungsweg zuzuführen, zum Beispiel einem Fußgängerbereich. Dies ist somit eine weitere Option für Kommunen, den Kraftfahrzeugverkehr auf ihrem Gemeindegebiet zu reduzieren. Die Autoren Winter/Schröder machen zusätzlich Vorschläge, wie das Straßenrecht in den Ländern dergestalt novelliert werden könnte, indem der Gemeingebrauch auch für nicht verkehrliche Zwecke im Sinne einer bloßen Ortsveränderung gesetzlich neu definiert würde, etwa im Wege eines Kataloges. Alternativ schlagen sie vor, den Straßenbegriff in den Landesstraßengesetzen neu zu definieren, wonach die Straßen neben dem öffentlichen Verkehr auch anderen Zwecken dienen, was in der Widmung festzuschreiben wäre. Schließlich regen sie an, neue Kategorien von Straßen in den Landesstraßengesetzen einzufügen, die sich von der verkehrlichen Ortsveränderung lösen und auch stationäre Nutzung erlauben (vgl. Winter/Schröder 2023: 132 f.).

#### *Bewertung der straßen- und bauplanerischen Instrumente*

Das straßenrechtliche Instrument zur Neuordnung des lokalen kommunalen Verkehrs ist besonders für die Kommunen attraktiv, die selbst Träger der Straßenbaulast der betroffenen Gemeindestraße und zuständigen Behörde für Widmungs- bzw. (Teil-)Entwidmungsverfahren sind. Das straßenrechtliche Verfahren zur Neubestimmung der verkehrlichen Nutzung von öffentlichen Verkehrsflächen ist in der Regel einfacher, als einen neuen Bebauungsplan mit den ganzen Verfahrensanforderungen als Satzung zu erlassen.

Allerdings müssen Gemeinden, Samtgemeinden und Städte ohne eine Zuständigkeit als Trägerin der Straßenbaulast für ihre Gemeindestraßen einen Antrag bei der zuständigen Behörde auf Teileinziehung der bisherigen verkehrlichen Nutzung stellen. Auf der Grundlage der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG haben sie einen Anspruch auf fehlerfreie Ermessensentscheidung der zuständigen Behörde, ob eine straßenrechtliche Teileinziehung durchgeführt wird. Wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse an einer Teileinziehung besteht und dies von der angerufenen Behörde jedoch versagt werden würde, könnten sich die Kommunen vor den Verwaltungsgerichten grundsätzlich auf der Basis ihrer verfassungsrechtlich geschützten kommunalen Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) durchsetzen. Dieses Vorgehen ist aber im Streitfall unter Umständen wenig fruchtbar, weil viel Zeit verloren geht.

Deshalb ist für diese Kommunen ohne Zuständigkeit für die Straßenbaulast der eigenen Gemeindestraßen angeraten, den Weg über das Bau-

planungsrecht zu gehen, für das sie originär zuständig sind. Das Verfahren der Teilentwidmung bzw. Teileinziehung einer externen Straßenbehörde ist dann entbehrlich, weil durch eine bauplanerische Neufestsetzung von Verkehrsflächen durch die Gemeinde eine neue Widmung im öffentlichen Straßenraum ausgesprochen wird. Allerdings besteht Zugriff über § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB bezüglich bereits gewidmeter Straßen grundsätzlich nur auf die eigenen Gemeindestraßen. Die Kreis- und Landesstraßen werden hingegen in den Landesstraßengesetzen mit ihren regionalen und überregionalen Verbindungsfunktionen definiert. Eine bauplanerische Konfliktbewältigung dürfte mangels Zuständigkeit daher regelmäßig nicht vorliegen, wenn eine Gemeinde mit einer Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB eine Kreis- oder Landesstraße über das Bauplanungsrecht teilentwidmen wollte.

Hingegen sind straßenverkehrsrechtliche Anordnungen nach § 45 StVO zum Beispiel auch bei Bundesstraßen nach dem Willen einer Kommune grundsätzlich denkbar. Anordnungen von Tempolimits (30 km/h) auf einer Bundesstraße innerhalb der Kommune aus Gründen des Lärmschutzes (nach durchgeführter formeller Lärmschutzplanung) sind von Gemeinden in der Rechtsprechung bereits durchgesetzt worden. Allerdings dürften nur außergewöhnliche Umstände dazu führen, dass nach dem Willen der Kommunen weitere straßenverkehrsrechtliche Anordnungen auf Kreis-, Landes- oder Bundesstraßen erlassen werden können, die durch das Gemeindegebiet führen.

Aus unserer Sicht sollten alle Lösungsansätze zur rechtlichen Neufestlegung der Nutzung von öffentlichen

Verkehrsflächen in erster Linie über das Bauplanungsrecht führen, weil viele Gemeinden, Samtgemeinden oder Städte keine Zuständigkeit als Trägerin der Straßenbaulast für ihre Gemeindestraßen haben. Trifft hingegen eine Stadt oder Gemeinde ohne diese Zuständigkeit eine Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB, die dem Kraftfahrzeugverkehr Flächen entziehen, dann muss die zuständige Straßenbehörde nachfolgend grundsätzlich keine straßenrechtliche Teileinziehung mehr vornehmen, weil die Festsetzung der Kommune die neue Widmung über die Nutzung von Verkehrsflächen trifft, die nachfolgend mit straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen nach § 45 StVO umzusetzen ist.

Der zentrale Baustein hierfür ist für die Kommunen eine im BauGB strukturierte integrierte Verkehrsplanung der Kommune. Die Bündelung aller Instrumente für Mobilitätswende und Klimaschutz in den Kommunen hätte dann im BauGB einen klaren und damit rechtssicheren bundesgesetzlichen Rahmen.

### **Baustein 3: Verankerung einer integrierten kommunalen Verkehrsplanung im BauGB**

Mittel- und langfristig wird in den urbanen Räumen mit Hitze und Starkregen sowie schlechterer Luftqualität gerechnet, was auch Gefahren von vermehrten Krankheits- und Todesfällen birgt (vgl. Beckmann 2022: 491; Albrecht 2020: 12). Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) unterstützt deshalb den Ansatz „Blue-GreenStreets“ als multicodierte Strategie zur Klimafolgenanpassung in den Kommunen“ (vgl. Dickhaut et al. 2022). Auch der Deutsche Wetterdienst (DWD) beschäftigt sich schon seit längerer Zeit umfassend mit dem Thema, wie den

negativen Folgen des Klimawandels in den urbanen Räumen begegnet werden könnte. Hierzu hat der DWD unter anderem das Beratungswerkzeug „INKAS – Informationsportal Klimaanpassung in den Städten“ als digitale Plattform aufgebaut, die ständig weiterentwickelt wird. Diese Entwicklung bedeutet aber auch, dass viele Straßen für den Kraftfahrzeugverkehr in Städten zunehmend in eine andere Nutzung umgewidmet werden müssen. Beispielsweise sollen Parkflächen als Rückhalteflächen für Starkregen oder Verkehrsachsen zur Belüftung und Kühlung der Städte ausgelegt werden.

### *Bestehende Rechtsgrundlagen des BauGB im Bereich Klimaschutz und Verkehr*

Der Bundesgesetzgeber hat bereits umfassende Regelungen im BauGB eingeführt, damit die negativen Folgen des Klimawandels in den Kommunen abgemildert werden können:

- Nach § 1 Abs. 4 sollen Bauleitpläne eine „nachhaltige städtebauliche Entwicklung gewährleisten“ und hierbei „den Klimaschutz und die Klimaanpassung fördern“;
- nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 b) BauGB sind in den Bauleitplänen „insbesondere die Auswirkungen auf das Klima zu berücksichtigen“; und
- nach der Klimaschutzklausel in § 1a Abs. 5 BauGB heißt es ausdrücklich:

„Den Erfordernissen des Klimaschutzes soll sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch solchen, die der Anpassung an den Klimawandel dienen, Rechnung getragen werden. Der Grundsatz nach Satz 1 ist in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 zu berücksichtigen.“

Daraus abgeleitet sind für Kommunen nach § 9 Abs. 1 BauGB eine Fülle von Festsetzungen für den lokalen Klimaschutz und den Verkehr im Bebauungsplan möglich, unter anderen in den Nummern 4, 10, 12, 15, 20, 23 und 25. Daneben kann die Kommune in § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB bodenrechtliche Festsetzungen für Verkehrsflächen treffen. Hierzu ist ein integriertes Verkehrskonzept als Grundlage für die Bauleitplanung zu entwickeln. Zusätzlich hat das Baugesetzbuch in § 1a Abs. 5 BauGB für die Kommunen die Möglichkeit mit den Bebauungsplänen einen globalen Klimaschutz mit dem Ziel der Reduktion klimaschädlicher CO<sub>2</sub>-Emissionen zu betreiben. Hierzu getroffene Maßnahmen können auch Folgen für den lokalen Verkehr haben und müssen im Rahmen eines kommunalen Verkehrskonzeptes mitberücksichtigt werden.

#### *Der Verfassungsauftrag des BVerfG zum Klimaschutz für die kommunale städtebauliche Entwicklung*

Das BVerfG hat im Jahr 2021 einen weitreichenden Beschluss zum Klimaschutz gefasst, in dem es den Gesetzgeber in die Pflicht nimmt, zum jetzigen Zeitpunkt Schritte vorzunehmen, um spätere Eingriffe in Grundrechte durch Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele auf ein verhältnismäßiges Maß zu reduzieren (vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20). Die Vorgaben des BVerfG zu den Schutzpflichten des Staates mit Blick auf die Folgen des Klimawandels richten sich nur an den Bundesgesetzgeber (Die Länder sind mangels Gesetzgebungskompetenz grundsätzlich nicht in der Lage, Klimaschutzziele über entsprechende Landesgesetze zu erreichen, vgl. BVerfG,

Beschl. v. 18.01.2022, 1 BvR 1565/21). Im Bereich des Städtebaurechts hat dieser bereits umfassend gehandelt. Es stellt sich aber die Frage, ob der Bundesgesetzgeber die städtebauliche Entwicklung und den Klimaschutz in den Kommunen mit weiteren Vorschriften im BauGB zum kommunalen Verkehr noch verbessern muss. In seinem Beschluss zum Klimaschutz hat das BVerfG zunächst festgestellt, dass die Grundrechte den Bundesgesetzgeber verpflichten, die nach Art. 20a GG verfassungsrechtlich notwendigen Reduktionen von CO<sub>2</sub>-Emissionen bis hin zur Klimaneutralität vorausschauend so zu gestalten, dass die damit verbundenen Freiheitseinbußen trotz steigender Klimaschutzanforderungen weiterhin zumutbar ausfallen und die Reduktionslasten über die Zeit und zwischen den Generationen nicht einseitig zulasten der Zukunft verteilt sind (vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, Rn. 192.). Das BVerfG hat in seinem Beschluss weiter bestimmt, dass das Verhältnismäßigkeitsgebot auch einen schonenden Umgang mit grundrechtlich geschützter Freiheit gebietet und der Bundesgesetzgeber daher im Rahmen eines Vorsorgeprinzips verpflichtet ist, vorausschauend Vorkehrungen zur grundrechtsschonenden Bewältigung der nach 2030 drohenden Reduktionslast zu treffen (BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, a. a. O., Rn. 194). Legt der Bundesgesetzgeber beispielsweise frühzeitig konkret fest, dass dem Verkehrssektor ab einem bestimmten Zeitpunkt nur noch geringe jährliche Emissionsmengen zur Verfügung stehen, könnte dies Anreiz und Druck für die Entwicklung und Verbreitung alternativer Techniken und der dafür erforderlichen Infrastruktur

entfalten. Die frühzeitige Erkennbarkeit einer Verteuerung und Verknappung von CO<sub>2</sub>-intensiver Mobilität könnte etwa auch dazu führen, dass grundlegende Entscheidungen und Entwicklungen zur Berufs- und Arbeitsplatzwahl oder zur Gestaltung von Arbeits- und Geschäftsabläufen rechtzeitig so getroffen und eingeleitet würden, dass sie von vornherein weniger Mobilität erforderten.

Würde dann der festgelegte Zeitpunkt erreicht, könnte das CO<sub>2</sub>-Budget des Verkehrssektors verringert werden, ohne damit Freiheiten erheblich zu verkürzen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, a. a. O., Rn. 249). Von dem BVerfG wird somit eine vorsorgliche Planungsverpflichtung des Bundesgesetzgebers zur Freiheitssicherung späterer Generationen – auch für den Verkehrsbereich – festgesetzt, um eine „Vollbremsung“ nachfolgender Generationen mit erheblichen Grundrechtsbeeinträchtigungen zu verhindern. Der Bundesgesetzgeber ist deshalb auch für das BauGB gefordert, die Vorgaben der Klimaschutzentscheidung des BVerfG so umfassend wie möglich umzusetzen (vgl. Baumeister/Gading/Berschlin 2021: 22). Der Reduktion der klimaschädlichen Emissionen im Verkehr kommt insbesondere in den großen Kommunen und den Ballungsräumen eine zentrale Rolle zu. Die nachfolgende Grafik der KCW GmbH für den Deutschen Städtetag (s. Abbildung 1) zeigt, welche großen Herausforderungen hierbei zu bewältigen sind:

Um einen Beitrag für den Klimaschutz zu leisten, sind deshalb ergänzend Vorschriften zur integrierten Verkehrsplanung in das BauGB einzufügen, wonach unter anderem die Reduzierung von klimaschädlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen



## Vorgaben zur Reduktion fossiler Energie im Verkehr

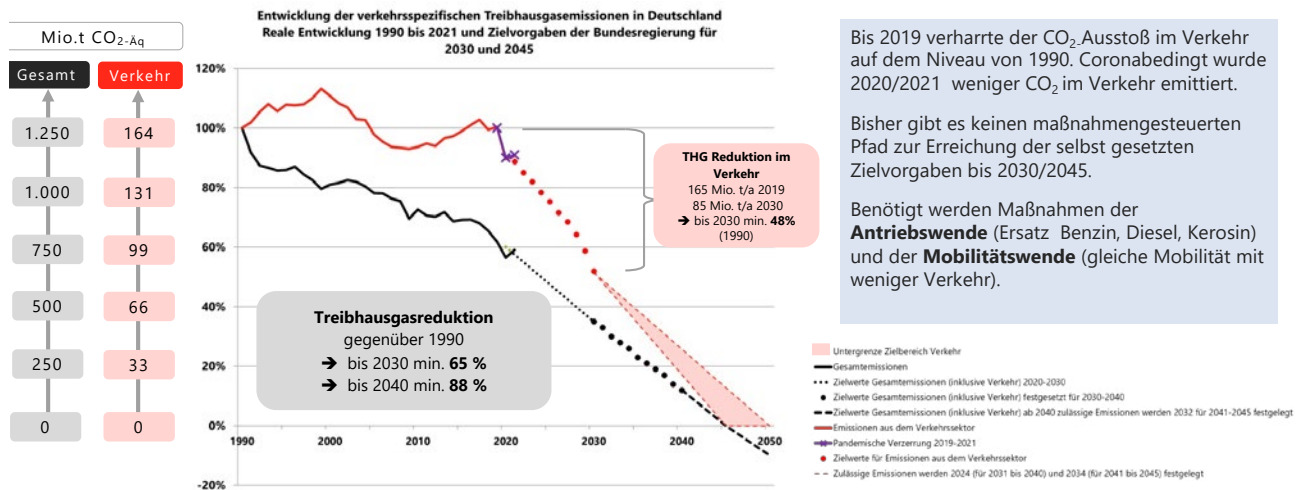


Abbildung 1: Zentrale Herausforderungen im Verkehr beim Klimaschutz (Quelle: Stadt München 2021: 7)

im Verkehrsbereich durch städtebauliche Maßnahmen und begleitende straßenverkehrsrechtliche Anordnungen prognostiziert werden. Solche Reduzierungen kann dann jede Kommune ex post über das bewährte Instrument der Modal-Split-Ermittlung mit Blick auf einen „Modal-Shift“ hin zu Rad-/Fußgängerverkehr und ÖPNV mit den daraus resultierenden Treibhausminderungen konkret berechnen. Der Modal Split ist hierbei einer von mehreren Indikatoren für einen klimafreundlichen Verkehr. Der übliche Dreiklang „Vermeiden, Verlagern, Verbessern“ beinhaltet auch durchschnittliche Wegelängen, Wegeaufkommen, gerade im Güter- und Lieferverkehr, sowie den Umstieg auf klimafreundliche Antriebe. Bei einer weiteren Verschärfung der Klimakrise wären Instrumente einer verpflichteten Einsparung der Treibhausgasemissionen

anzudenken, die zum Beispiel finanziell sanktioniert und/oder mit Mitteln der Rechtsaufsicht durchgesetzt werden. Ein solches Szenario einer gesetzlichen Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG muss jedoch vermieden werden, um die kommunalen demokratischen Strukturen nicht zu beschädigen.

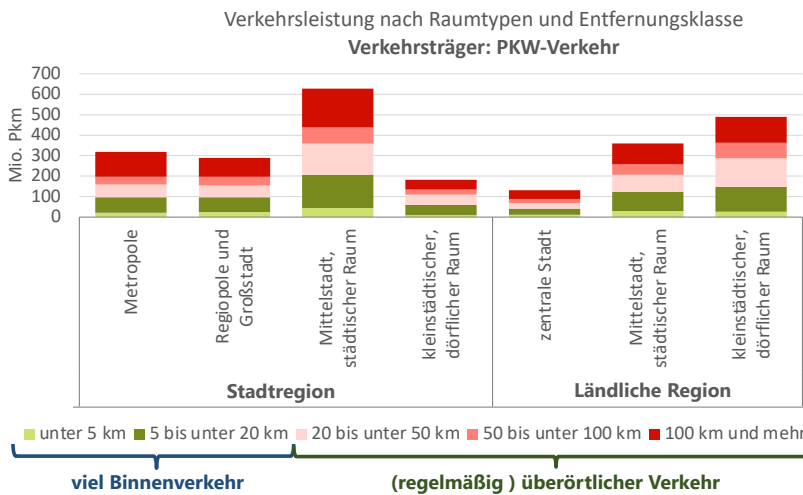
Darauf aufbauend können dann die Länder zusammen mit den Kommunen gemeinsam auf einem zeitlichen Entwicklungspfad auch landesweit Emissionsminderungsziele festlegen, was mit finanziellen Förderprogrammen der Länder unterstützt werden könnte.

Bund und Länder können wiederum auf der Basis der Erfolge in den Ländern gemeinsam weitere optimierte Steuerungsmaßnahmen zum kommunalen Klimaschutz koordinieren, um auch hierüber die internationalen Klima-

schutzverpflichtungen zu erfüllen.

Allerdings verursachen die überörtlichen fossilbetriebenen Pkw-Verkehre mit Pendlerströmen und Umlandverkehren aufgrund höherer Reiseweiten deutlich höhere Belastungen mit klimaschädlichen Emissionen als die innerstädtischen Binnenverkehre (Relation etwa grob 2/3 zu 1/3). Daher sind regionale Kooperationen im Verkehrsbereich zwingend erforderlich, um effektive Klimaschutzmaßnahmen miteinander zu verzahnen. In der Metropolregion München hat sich zu diesem Zweck aktuell die strategische Allianz „Mobile Zukunft München“ auf Initiative des Freistaates Bayern, der Stadt München, den Münchner Verbundlandkreisen, dem Münchener Verkehrs- und Tarifverbund (MVG), der IHK und verschiedenen Industrieunternehmen formiert (vgl. Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und

## Herausforderung überörtlicher Verkehr



Im Regelfall dominieren überörtliche Relationen in der Verkehrsleistung des PKW. Verkehrsleistung korreliert über den Besetzungsgrad mit der Fahrleistung des PKW. Die Fahrleistung des PKW korreliert mit den negativen Verkehrsfolgen (Lärm, Stau, Schadstoffe, Klima, Unfälle). Bei den überörtlichen Relationen müssen auch die Lösungen ansetzen.

Abbildung 2: Verkehrsleistung nach Raumtypen (Quelle: KCW 2022: 5)

Verkehr 2022). Die Verkehrssituation der Menschen im Großraum München soll durch diese Initiative verbessert werden. Bundesweit sind zunehmend weitere Initiativen in dieser Art zu beobachten.

Die oben gezeigte Grafik der KCW GmbH für den Deutschen Städtetag (s. Abbildung 2) veranschaulicht, wie entscheidend dabei regionale Kooperationen der Kommunen für den Klimaschutz sind.

Deshalb ist es neben kommunalen Verkehrsplänen flankierend notwendig, dass der Bund einen Bundesmobilitätsplan mit CO<sub>2</sub>-Minderungszielen für Bundesstraßen und den sonstigen Fernverkehr entwickelt und umsetzt. Hierzu hat der Verkehrsclub Deutschland e.V. Bundesverband (VCD) aktuell einen umfassenden Entwurf eines Bundesmobilitätsgesetzes vorgelegt (vgl. Hermes/Kramer/Weiß 04.02.2022). Es

bedarf unter anderem ergänzender Landesverkehrsplanungen ebenfalls mit CO<sub>2</sub>-Minderungszielen, die in Landesmobilitätsgesetzen zu regeln sind. Verkehrsplanungen auf den Ebenen Bund, Land und Kommunen könnten dann im planerischen Gegenstromprinzip zu einem wirkungsvollen Instrument zur Reduktion der klimaschädlichen Emissionen ausgebaut werden.

*Das Problem von informellen kommunalen Verkehrsentwicklungsplänen*  
In den Kommunen haben sich bereits seit längerer Zeit Verkehrsentwicklungspläne (VEP) außerhalb von gesetzlichen Vorgaben etabliert, die grundsätzlich ein hohes Potenzial zur Umsetzung einer kommunalen Mobilitätswende mit klimaschützenden Auswirkungen haben (vgl. BBSR 2019), was aber bislang nur mangelhaft genutzt wird. Für die

Erreichung der Klimaschutzziele im Verkehrssektor sowie für die Einhaltung von Luftqualitätszielen und Lärm-Immissionswerten haben die Kommunen eine Schlüsselrolle. Aber ohne eine strukturierte, zielorientierte und verbindliche Planung der verkehrlichen Entwicklung in einer Kommune, die sich an der Einhaltung der gesetzlichen Klima- und Umweltziele messen lässt, bleibt die kommunale Entwicklung des lokalen Verkehrs meist situativ und opportunitätsgetrieben. Eine solche Planung wird jedoch auch mit Blick auf die bevorstehende Digitalisierung des Verkehrs und der Implementierung der E-Mobilität strategisch unverzichtbar („Zukunftsverkehre“). In Frankreich gibt es hingegen seit 1982 gesetzliche Regelungen zur Verkehrsplanung in den Kommunen, die sich bewährt haben (Kment 2022: 36). In Deutschland finden sich hingegen man-

gels gesetzlicher Vorgaben nur freiwillige Verkehrsentwicklungspläne (VEP) in den Kommunen. Eine Internet-Recherche und Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern von Straßenverkehrsbehörden zur Situation der kommunalen VEPs ergaben folgende schwere Mängel dieser informellen Pläne:

- Es gibt keine gesetzliche Pflicht zur Aufstellung eines VEP. Deshalb haben viele Kommunen keinen solchen Plan zur Steuerung ihres Verkehrs.
- In den Kommunen mit einem VEP sind deren inhaltliche Qualitäten sehr heterogen (kein Mindeststandard vorhanden).
- Es gibt keine gesetzliche Pflicht einer Fortschreibung von VEPs in zeitlichen Intervallen wie es zum Beispiel beim Nahverkehrsplan in den ÖPNV-Gesetzen der Länder der Fall ist. Viele VEPs in den Kommunen sind deshalb alt. Es wird der Verwaltung überlassen, verkehrliche Maßnahmen irgendwie umzusetzen.
- Kommunalpolitisch wird der VEP als informeller Plan oft nicht ernst genommen. Ursache hierfür ist, dass die Umsetzungsmaßnahmen in den VEPs nicht mit Beschlüssen zur Finanzierung flankiert werden.
- Soweit eine Finanzierung bereitgestellt wird, bezieht sich diese in der Regel auf „Insellösungen“ und nicht auf eine Integration der Verkehrsmodi. Eine langfristige Investitionsplanung für eine kommunale Mobilitätswende ist nur selten anzutreffen.
- Auch in fachlich guten VEPs fehlt in der Regel immer eine zielführende Strukturierung hinsichtlich bilanzieller Gesamt abwägung der Kommune und ein strategisches Umsetzungskonzept mit Erfolgskontrolle unter anderen

zur konkreten CO<sub>2</sub>-Reduktion im Verkehrsbereich (vgl. Sieber 21.07.2021). Konkrete Anforderungen zum Klimaschutz fehlen auch in den vereinzelt Förderprogrammen der Bundesländer (zum Beispiel in NRW zur Förderung von Mobilitätskonzepten in Form von sogenannten Sustainable Urban Mobility Plans [SUMP]), die nur recht allgemein die Darlegung einer Umsetzung eines künftigen Verkehrsentwicklungsplans einfordern, ohne dabei auf Gestaltungsnotwendigkeiten zur Verminderung der klimaschädlichen Treibhaus-Emissionen einzugehen.

- Ähnliche deutliche inhaltliche Mängel in den Planungen sind für die Erreichung der Luftqualitäts- und Lärmschutzziele in den Kommunen festzustellen. Das gesetzliche Instrumentarium für die Luftreinhalte- und Lärmaktionsplanung ist daneben nicht ausreichend, um eine integrierte, langfristige Steuerung der verkehrlichen Entwicklung unter Einbeziehung der Klimaschutzziele vorzunehmen.
- Es wird in der Regel der Zusammenhang zu § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5, Satz 2 StVO i. V. m. § 6 Abs. 1 Nr. 8 StVG nicht gesehen, was zu einem Ausfall von verkehrsbegleitenden Anordnungen der Straßenverkehrsbehörden führt.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass der kommunale Klimaschutz, die anstehende Digitalisierung und Dekarbonisierung des Verkehrs vielfach auf schlecht geordnete Verkehrssituationen in den Kommunen mangels verbindlicher und aufeinander abgestimmten Planungsgrundlagen im Verkehrsbereich treffen (VEPs, Nahverkehrs- und Radverkehrspläne sowie weitere Einzelpläne im Verkehrsbereich), was zusätzlich die technologische Entwicklung in diesem

Bereich künftig erheblich behindern kann und die Gefahr von ungesteuerten verkehrlichen Prozessen zu Lasten lebenswerter Städte und des Klimaschutzes birgt (vgl. Kment 2022: 30).

#### *Vorschlag zur Verankerung von kommunalen Verkehrskonzepten im BauGB*

Eine Abhilfe zu den festgestellten gravierenden Planungsmängeln für Verkehr und Klimaschutz könnte die Verpflichtung zu Verkehrskonzepten im BauGB schaffen. Dies entspricht auch der Forderung nach einer innerstädtischen Gesamtmobilitätsplanung (inkl. Güter und Dienstleistungen) (vgl. Steiner 2021: 359). Der 23. Deutsche Juristentag empfiehlt auf landesgesetzlicher Ebene auch die Einführung einer integrativen urbanen Verkehrsplanung:

„Empfohlen wird die landesgesetzliche Einführung einer integrativen urbanen Verkehrsplanung, um den Städten die Möglichkeit zu geben, individuelle, nachhaltige Verkehrskonzepte mit Bindungswirkung für nachfolgende Entscheidung umzusetzen (73. Deutscher Juristentag, Bonn, 21.–23. September 2022, Beschlüsse, S. 17, Öffentliches Recht (Verkehr) III. Nr. 16).

Dieser Beschluss greift die schon lange währende Diskussion für landesgesetzliche Gemeindeverkehrsplanungsgesetze nach einer Veröffentlichung des Umweltbundesamtes im Jahre 2001 auf (vgl. Koch/Hofmann/Reese 2011; Reese 2020: 401; Alscher 2011). An landesgesetzlichen Regelungen ist die konkrete Gefahr einer föderalen Zersplitterung von kommunalen Verkehrsplanungen jedoch kritisch zu sehen. Außerdem bliebe es jedem Bundesland freigestellt, überhaupt ein solches Gesetz zu erlassen.

Deshalb ist eine bundeseinheitliche Regelung im BauGB unbedingt

vorzuziehen, die die Schaffung neuer Landesgesetze mit den dann oftmals entstehenden rechtssystematischen Friktionen zu anderen Gesetzen entbehrlich macht. Dieses Argument gilt auch für den Vorschlag von kommunalen „Klimamobilitätsplänen“ in einem Landes-Klimaschutzgesetz (vgl. Bridging IT 2021: 76). Im Übrigen enthält das bundesrechtlich geregelte BauGB mittlerweile ausführliche materielle Vorschriften zum Klimaschutz. Eine Konkurrenz zwischen Bundes- und Landesgesetzgebern im Bereich Verkehrsplanung und Klimaschutz würde durch sich überschneidende Regelwerke unnötigerweise den Vollzug erschweren. Insgesamt ist eine Mehrung von komplexen und sich überschneidenden Gesetzeswerken für den Klimaschutz für den Praxisvollzug in den Kommunen schädlich. Schließlich sei noch darauf hingewiesen, dass nur über § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5, Satz 2 StVO i. V. m. § 6 Abs. 1 Nr. 8 StVG eine Brückenvorschrift von verkehrsbegleitenden Anordnungen der Straßenverkehrsbehörden für eine geordnete städtebauliche Entwicklung vorhanden ist.

Mit einem im BauGB geregelten kommunalen Verkehrskonzept wäre inhaltlich die Verknüpfung zu § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5, Satz 2 StVO i. V. m. § 6 Abs. 1 Nr. 8 StVG (Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung) und der Rechtsprechung des BVerwG ausdrücklich hergestellt. Die Kommunen hätten somit eine Gestaltungsmöglichkeit ihres innerstädtischen Verkehrs auch im Rahmen einer Verkehrslenkung, die sie zur Umsetzung ihres Verkehrskonzeptes für eine Mobilitätswende und Klimaschutz benötigen. Die operative Umsetzung der verkehrslenkenden Maßnahmen (über Verkehrszeichen

und/oder Verkehrseinrichtungen) würde die zuständige staatliche Straßenverkehrsbehörde übernehmen, die bei ihren Maßnahmen zur Umsetzung der städtebaulich notwendigen Verkehrslenkungsmaßnahmen weiterhin die Verantwortung zur Abwehr von Gefahren trägt. Die Fachbehörden für den Straßenverkehr haben dann kein eigenes Ermessen mehr für die Erforderlichkeit von verkehrslenkenden Maßnahmen in den Kommunen („Ob“), sondern nur für die einzelnen Maßnahmen im Straßenverkehr zur Abwehr der Gefahren („Wie“) (Mit dem gleichen Ergebnis für den Fall eines kommunalen Lärmschutzplans VGH Mannheim, Urt. v. 17.07.2018, 10 S 2449/17, Rn. 25 ff.). Damit kann eine Kommune auch umweltverträglicheren Verkehrsarten auf der Grundlage einer ordnungsgemäß durchgeführten planerischen Konfliktbewältigung im Rahmen ihres Verkehrskonzeptes den Vorrang geben.

Dieser hier beschriebene Ansatz hätte verschiedene strategische Vorteile. Zunächst benötigt das BauGB wie bereits ausgeführt keine weiteren materiellen gesetzlichen Schärfungen in Sachen Mobilitätswende und Klimaschutz. Angesichts der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, wo die Bebauungsplanung als Gesamtplanung“ ein erprobtes Instrument in der gemeindlichen Praxis ist, ist die Einbettung eines gesetzlichen Verkehrskonzeptes in das BauGB auch aus diesem Grund ein vielversprechender Weg. Bei diesem Ansatz können schließlich Förderprogramme der Bundesländer zur Finanzierung einer kommunalen Verkehrsinfrastruktur für eine kommunale Mobilitätswende mit mehr Klimaschutz gekoppelt werden. Schließlich kann sich dieses kommunale

Modell eines im BauGB verankerten Verkehrskonzeptes in den aktuell in der Fortschreibung befindlichen Europäischen Rahmen für urbane Mobilität und dort insbesondere in die städtischen Pläne für eine nachhaltige urbane Mobilität (SUMP) (vgl. Europäische Kommission 2021) ideal verknüpfen, deren Methodik in nachfolgender Grafik (s. Abbildung 3) veranschaulicht wird.

Beispielsweise erarbeitet die Stadt Köln (siehe weitere Städte unter [www.sump-central.eu](http://www.sump-central.eu)) aktuell einen SUMP-Plan (vgl. Stadt Köln 2014). Die Initiative der Kommission setzt auf dem „Paket zur Mobilität in der Stadt 2013“ auf und wird voraussichtlich ebenso in zweistelliger Milliardenhöhe unterstützt.

Im BauGB könnte zur Ausfüllung des vielfach beklagten rechtlichen Vakuums von kommunalen Verkehrskonzepten die freiwillige Erstellung eines städtebaulichen Verkehrskonzeptes verankert werden, um den Kommunen mit Vorgaben eines gesetzlich strukturierten Rahmens die Erstellung eines kommunalen Verkehrskonzeptes zu erleichtern. Denn flankierende Verkehrskonzepte werden neben der Bewältigung der vielfach kaum noch zu verkraftenden Verkehrsströme aufgrund des Klimawandels mittel- und langfristig immer wichtiger, um die Verkehrsfolgen aufgrund eines Rückbaus oder zumindest Teilrückbaus und der Entsiegelung von Straßenräumen zu bewältigen (vgl. Albrecht, J. et al. 2022: 5).

Vor diesem Hintergrund wird zur Verankerung von kommunalen integrierten Verkehrskonzepten folgender Novellierungsvorschlag für eine neue Vorschrift im BauGB gemacht:





Abbildung 3: SUMP-Prozess (Quelle: Rupprecht Consult 2019)

**§ 2b Berücksichtigung eines Verkehrskonzeptes für eine geordnete städtebauliche Entwicklung**

(1) Die Gemeinde kann ein Verkehrskonzept für ihre geordnete städtebauliche Entwicklung erstellen, das bei Bedarf für das gesamte Gemeindegebiet oder Teilräume fortzuschreiben ist.

(2) Das Verkehrskonzept kann im Aufstellungsverfahren dem Entwurf des Bauleitplans als Begründung beigelegt werden. Das Verkehrskonzept bildet einen gesonderten Teil der Begründung.

(3) Die Bestandteile und Anforderungen eines Verkehrskonzeptes sind in der Anlage 1 enthalten.

**Anlage 1 (zu § 2b)**

Ein Verkehrskonzept nach § 2b hat folgende Bestandteile:

1. Grundlagenteil mit folgenden Angaben:

a) Erhebung der bestehenden Gesamtsituation des lokalen ruhenden und fließenden Verkehrs der Gemeinde ihren wesentlichen Grundzügen hinsichtlich

(1) der Verkehrsmodi Rad- und Fußverkehr, öffentliche zugängliche Mobilität (ÖPNV, Sharing-Angebote etc.), Individual- und Güterverkehr,

(2) ihrer klimaschädlichen Treibhausmissionen sowie Energieverbräuche und

(3) sonstiger Fachpläne mit Bezug zur gemeindlichen Mobilität.

b) Bewertung mit Blick auf die bestehenden wesentlichen Defizite für die künftige städtebauliche Entwicklung und den Klimaschutz der Gemeinde und

c) Verkehrsplanung mit insbesondere (1) Festlegung von Einsparzielen von klimaschädlichen Treibhausmissionen und Energieverbrauchsmengen im Verkehrsbereich und

(2) integrierter Planung der Verkehrsmodi und den hierfür notwendigen Infrastrukturen und straßen- und straßenverkehrsrechtlichen Neuordnungen.

2. Umsetzungsteil mit wesentlichen Angaben zu(r)

(1) Realisierungsanforderungen der Infrastrukturprojekte,

(2) Neuordnung des Straßenraums über straßenrechtliche Maßnahmen, (3) Darstellungen und Festlegungen gemäß den §§ 5, 9 BauGB,

(4) notwendigen verkehrsbegleitenden Anordnungen der Straßenverkehrs-

behörden gemäß § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 StVO zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung,

(5) Finanzierungskonzept für den lokalen Verkehr mit Nachweis einer möglichen Finanzierbarkeit,

(6) Monitoring und Kontrolle der Umsetzungsmaßnahmen, die bei Bedarf nachgesteuert werden und

3. Der Entwurf eines Verkehrskonzeptes ist zu veröffentlichen; der Öffentlichkeit ist Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben.

4. Das Verkehrskonzept ist gemeinsam mit Verkehrskonzepten benachbarter Kommunen zu entwickeln und aufeinander abzustimmen, wenn die Kommunen gemeinsam in einem Verkehrsraum unter anderem über Pendlerströme nicht nur geringfügig miteinander verkehrlich verbunden sind.

5. Die Leitlinien der europäischen Pläne für eine nachhaltige urbane Mobilität (SUMP) (vgl. Rupprecht Consult 2019) und die Empfehlungen der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) im Bereich Verkehr zur Erreichung von Klimaschutzziele (Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen 2022) sind bei der Erstellung des Verkehrskonzeptes zu berücksichtigen.

Dieser Vorschlag setzt den Anspruch des Bundesgesetzgebers um über die Bauleitplanung einen Teilbetrag zur Reduzierung der schädlichen Treibhausmissionen zu leisten, um damit internationale Klimaschutzverpflichtungen erfüllen zu können. Diese Vorschläge stellen aufgrund der Freiwilligkeit für Kommunen keinen Verstoß gegen das

Verbot von Aufgabenübertragungen des Bundes an die Kommunen gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG gemäß dem BVerfG dar (vgl. BVerfG, Beschl. v. 08.07.2020, 2 BvR 696/12). Die Kommunen haben im Übrigen bereits die Sach- und Wahrnehmungskompetenz für die Bauleitplanung. Der lokale Verkehr der Gemeinde ist hierbei ein untrennbarer Bestandteil ihrer geordneten städtebaulichen Entwicklung und bereits heute in Vorschriften im BauGB geregelt. Aufgrund der in den letzten Jahrzehnten deutlich gestiegenen verkehrlichen Belastungen der Kommunen und der Notwendigkeit auch eines durchgreifenden kommunalen Klimaschutzes ist es in vielen Fällen notwendig, eine ergänzende integrierte kommunale Verkehrsplanung in eine Bauleitplanung einzubetten. Die Durchführung einer solchen gemeindlichen Planung ist vom personellen und finanziellen Aufwand her organisatorisch überschaubar und deshalb keine zu starke Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltung mit Blick auf die Kapazitäten der Kommune. Die Organisations-, Finanz- und Personalhoheit wird deshalb durch diese Planung nicht über Gebühr belastet. In kleineren Kommunen wären die Anforderungen an einen die städtebauliche Entwicklung begleitenden kommunalen Verkehrsplan auch deutlich geringer, weil das Verkehrsaufkommen in der Regel deutlich geringer ist. Im Übrigen ist die Erstellung eines integrierten kommunalen Verkehrskonzeptes für Kommunen freiwillig.

Ein auf der Grundlage eines § 2b BauGB erstelltes Verkehrskonzept der Kommune stellt auch ein qualitatives Fundament dar, damit die zuständige Straßenverkehrsbehörde die geordnete städtebauliche Entwicklung dieser Kommune mit begleitenden straßenver-

kehrrechtlichen Anordnungen gemäß § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5, Satz 2 StVO unterstützen kann.

Ausdrücklich sei angemerkt, dass es Kommunen außerhalb der Bebauungsplanung unbenommen bleibt, städtebauliche Verkehrskonzepte mit Klimaschutzziele zu erstellen, die inhaltlich weniger umfassend als die hier gemachten Vorschläge sind, wenn zum Beispiel nur kleinere Bereiche einer Kommune von verkehrlichen Umgestaltungsmaßnahmen betroffen sind. Soweit diese inhaltlich und verfahrenstechnisch niedrigschwellige städtebaulichen Verkehrskonzepte die Vorgaben der Rechtsprechung des BVerfG erfüllen, können aus ihnen auch verkehrslenkende Maßnahmen über den § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5, Satz 2 StVO i. V. m. § 6 Abs. 1 Nr. 8 StVG abgeleitet werden (vgl. Sauthoff 2020: 576 ff.).

# Zusammenfassung

Die wichtigsten rechtlichen Instrumente der Kommunen für Mobilitätswende und Klimaschutz sind im Straßenverkehrsrecht (StVG/StVO), in den jeweiligen Landesstraßengesetzen und im Städtebaurecht (BauGB) geregelt.

## **Anordnungen gemäß Straßenverkehrsrecht**

Die Schlüsselnorm im Straßenverkehrsrecht ist für die Kommunen § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5, Satz 2 StVO, wonach die Straßenverkehrsbehörden die Kommunen bei ihrer geordneten städtebaulichen Entwicklung durch die Anordnung von Verkehrszeichen und/oder Verkehrseinrichtungen im Lichte der nach Art. 28 Abs. 12 Satz GG geschützten kommunalen Selbstverwaltungsgarantie unterstützen sollen. Dies war der erklärte Wille des Bundestages und Bundesrates bei der Novelle von StVG und StVO im Jahre 1980. In einer Entscheidung des BVerwG im Jahre 1994 wurde ergänzend festgehalten, dass die Straßenverkehrsbehörden im Rahmen ihrer Ermessenentscheidung die Vorstellungen der Gemeinde zu berücksichtigen haben. Soweit diese Vorstellungen auf einem von der Vertretungskörperschaft beschlossenen Verkehrskonzept beruhen, das für eine planerische Konfliktbewältigung hinsichtlich der verkehrlichen Folgewirkungen sorgt, haben die Straßenverkehrsbehörden mit Blick auf Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG die Vorstellungen der Gemeinde im Nachgang durch Anordnungen von Verkehrszeichen und/oder Verkehrseinrichtungen bis zur Grenze der Gefahrenabwehr von der Sicherheit des Verkehrs (Leben, Leib, Eigentum) zu vollziehen.

Im Jahr 1997 wurde auf der Grundlage der „Schilderwald“-Diskussion die Vorschrift des § 45 Abs. 9 StVO eingefügt. Nach Satz 3 dieser Vorschrift kann der fließende Verkehr nur dann beschränkt oder verboten werden, „wenn aufgrund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in § 45 StVO genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt“. Das BVerwG hat in einer Entscheidung hierzu im Jahr 2013 festgehalten, dass das Vorliegen einer „gesteigerten bzw. qualifizierten“ Gefahrenlage gemäß § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO für alle Anordnungen nach § 45 StVO Voraussetzung ist, um den fließenden Verkehr zu beschränken oder zu verbieten. Diese Rechtsauffassung des BVerwG führt zu erheblichen und nicht heilbaren Brüchen in der Systematik des § 45 StVO. Entscheidend ist aber für die kommunale Praxis, dass gemäß dieser Entscheidung des BVerwG eine (gestaltende) Mobilitätswende mit mehr Klimaschutz nicht möglich ist, weil nur eine Gefahrenabwehr straßenverkehrsrechtliche Anordnungen rechtfertigt. Deshalb ist der Bundesgesetzgeber zu einer Novellierung von StVG und StVO aufgerufen, die gesteigerte Gefahrenlage in § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO nicht auf die verkehrlichen Vorstellungen der Gemeinden mit Blick auf ihre geordnete städtebauliche Entwicklung zu erstrecken. In der vorliegenden Untersuchung wird hierzu ein Novellierungsvorschlag des § 45 StVO gemacht. Handelt der Bundesgesetzgeber nicht oder nicht ausreichend, muss eine Klärung durch das BVerfG erfolgen, ob die Vorschrift des § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO mit Blick auf Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG verfassungswidrig ist oder zumindest verfassungskonform ausgelegt werden muss.

## **Widmung von Verkehrsflächen durch Bebauungspläne oder (Teil-)Einziehungen nach Landesstraßenrecht**

Die Gemeinden können im Bebauungsplan nach § 9 BauGB unter anderem Verkehrsflächen festsetzen. Das BVerwG sieht hierin in ständiger Rechtsprechung die Möglichkeit „gemeindlicher Verkehrspolitik“. Die Gemeinden können somit auch die Gemeindestraßen in ihrer Zuständigkeit zu Gunsten von zum Beispiel Flächen für zu Fuß Gehende ent- oder umwidmen. Als Trägerin der Straßenbaulast können sie auch aus Gründen des „überwiegenden Gemeinwohlinteresses“ Gemeindestraßen für den Verkehr entwidmen oder nur zum Teil entwidmen, soweit sie hierfür die zuständige Behörde sind. In beiden Fällen haben dann nachfolgend die Straßenverkehrsbehörden diese Vorgänge mit Verkehrszeichen und/oder Verkehrseinrichtungen zu begleiten. Grundsätzlich erscheint aber der Weg über Bebauungspläne vorzugswürdig, weil diese Planung eine integrierende Gesamtplanung ist. Außerdem haben alle Kommunen im Regelfall die Zuständigkeit für die Bauleitplanung.

## **Notwendigkeit einer bundesgesetzlich geregelten kommunalen Verkehrsplanung**

Wie oben ausgeführt, ist es für straßenverkehrsrechtliche Anordnungen nach § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5, Satz 2 StVO erforderlich, dass die Kommunen ein beschlossenes Verkehrskonzept vorlegen, das für eine planerische Konfliktbewältigung hinsichtlich der verkehrlichen Folgewirkungen sorgt. Damit wächst diesen qualifizierten Verkehrskonzepten für die Gestaltung von Mobilitätswende und Klimaschutz eine zentrale Schlüsselrolle zu.

In Deutschland gibt es bislang keinen bundesgesetzlich geregelten Standard, nach welchen Vorgaben ein integriertes kommunales Verkehrskonzept methodisch und mit welchen Inhalten zu gestalten ist. Es findet sich ein Planungsbiotop von informellen Verkehrs- und Klimaschutzplänen (zum Teil landesgesetzlich geregelt). Hinsichtlich des zentralen Ziels einer Reduktion der klimaschädlichen Treibhausemissionen auf kommunaler Ebene versagen bislang alle Pläne. Mit parallelen SUMP-Plänen zu den Bebauungsplänen entwickeln sich daneben planerische Zentrifugalkräfte in einer Kommune.

Eine Lösung bietet die Aufnahme einer Vorschrift im BauGB, die ein ergänzendes integriertes Verkehrskonzept methodisch und inhaltlich regelt, um eine geordnete städtebauliche Entwicklung zu gewährleisten. Dies ist unabdingbar notwendig, weil der lokale Verkehr naturgemäß untrennbar mit den Flächenfestlegungen der Bebauungspläne verbunden ist. Hierdurch wird es erstmals möglich werden, die Bestimmungen zum Klimaschutz im BauGB voll zur Entfaltung zu bringen. Die Bebauungspläne als Gesamtplanungen können auch die europäischen Vorgaben zu SUMP-Plänen (TREN-V-VO) aufnehmen. Schließlich bildet eine solche qualifizierte Planung die Grundlage, dass straßenverkehrsrechtliche Anordnungen nach § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5, Satz 2 StVO getroffen werden können. Die vorliegende Untersuchung macht hierzu einen Novellierungsvorschlag in Form eines neuen § 2b BauGB nebst Anlage.

# Literatur- verzeichnis

Albrecht, J.; Eckersley, P.; Haupt, W.; Huber, B.; Irmisch, J.; Lipp, T.; Miechielsen, M.; Sterzel, T., 2022: Stärkung der Integration von Klimaanpassung an Hitze und Starkregen in die kommunale Planung. Zugriff: [https://irep.ntu.ac.uk/id/eprint/47413/1/1618816\\_Eckersley.pdf](https://irep.ntu.ac.uk/id/eprint/47413/1/1618816_Eckersley.pdf) [abgerufen am 05.07.2022].

Albrecht, J., 2020: Die Stadt im Klimawandel: Handlungsfelder, Rechtsinstrumente und Perspektiven der Anpassung (climate resilient cities). ZUR – Zeitschrift für Umweltrecht, 31. Jg. (12): 12.

Alscher, A., 2011: Rechtliche Möglichkeiten einer integrierten kommunalen Verkehrsplanung. Regensburg.

Baumeister, H.; Gading, H.; Berschin, F., 2021: Anforderungen an das Verkehrsrecht durch das Bundesverfassungsgericht - Erreichung der Klimaschutzziele durch Handeln auf kommunaler Ebene (eine erste Analyse). Zugriff: [https://www.bbgundpartner.de/wp-content/uploads/2021/12/210901\\_Gutachten\\_Klimaschutz\\_Verkehrsrecht\\_BBG\\_und.pdf](https://www.bbgundpartner.de/wp-content/uploads/2021/12/210901_Gutachten_Klimaschutz_Verkehrsrecht_BBG_und.pdf) [abgerufen am 05.07.2022].

Baumeister, H.; Penn-Bressel, G., 1999: Umweltgerechte Mobilität in Städten und Regionen – Rechtliche, planerische und ökonomische Instrumente für die kommunale Praxis. Dokumentation der 6. Umweltrechtlichen Jahrestagung des Vereins für Umweltecht e.V. in Kooperation mit dem Umweltbundesamt. Berlin.

Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr, 2022: Allianz „Mobile Zukunft München“ gegründet. Zugriff: [www.stmb.bayern.de/med/aktuell/archiv/2022/221109mzm/](http://www.stmb.bayern.de/med/aktuell/archiv/2022/221109mzm/) [abgerufen am 05.07.2022].

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2019: Konzepte für den Stadtverkehr der Zukunft. Ausgabe 08/2019. Zugriff: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2019/bbsr-online-08-2019.html> [abgerufen am 05.07.2022].

Beckmann, C., 2022: Juristentag: Welche Neuregelungen empfehlen sich zu Verkehr, Umweltschutz und Wohnen? AnwBl Online 2022: 491–497.

Berkemann, J., 2012: Straßenverkehrslärm im Rahmen eines (unionsrechtlichen) Lärmaktionsplans – Zur Handhabung des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3, Abs. 9 StVO. NuR – Natur und Recht, 34. Jg. (8): 517–531.

Bridging IT, 2021: Rechtsgutachten „Rechtliche Handlungsmöglichkeiten für das Land Baden-Württemberg für Klimaschutz im Verkehrssektor“. Zugriff: [https://vm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mvi/intern/Dateien/PDF/2021\\_Rechtsgutachten\\_Klimaschutz\\_im\\_Verkehr.pdf](https://vm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mvi/intern/Dateien/PDF/2021_Rechtsgutachten_Klimaschutz_im_Verkehr.pdf) [abgerufen am 05.07.2022].

Degenhart, C., 2021. In: Sachs, M. (Hrsg.): Grundgesetz. München: Art. 74, Rn. 95.

Deutscher Juristentag e.V., 2022: Beschlüsse des 73. Deutschen Juristentages Bonn 2022. Zugriff: <https://djt.de/wp-content/uploads/2022/09/Beschluesse.pdf> [abgerufen am 14.07.2023].

Dickhaut, W.; Bauer, M.; Knoop, L.; Richter, M.; Voß, T.; Becker, C.; Flamm, L.; Hübner, S.; Schmidt, M.; Eschenbach, A.; Nofz, I.; Neidhart, N.; Pallasch, M.; Sieker, H.; Sommer, H.; Eckart, J.; Fesser, J.; Stöckner, M.; Zwernemann, P.; Büter, B.; Caase, J.; von Tils, R.; Barjenbruch, M.; Geisler, D.; Kluge, B.; Hirschfeld, J.; Jean-Louis, G.; Karzai, T., 2022: „Multifunktionale Straßenraumgestaltung urbaner Quartiere“. Zugriff: [www.repos.hcu-hamburg.de/handle/hcu/638](http://www.repos.hcu-hamburg.de/handle/hcu/638) [abgerufen am 05.07.2022].

Drechsler, S., 2023: Straßenverkehrsrecht ≠ Gefahrenabwehrrecht. DVBl – Deutsches Verwaltungsblatt: 584–588.

Europäische Kommission, 2021: Fragen und Antworten - Europäischer Rahmen für urbane Mobilität. Zugriff: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda\\_21\\_6729](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda_21_6729) [abgerufen am 05.07.2022].

Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen, 2022: Empfehlungen zur Anwendung und Weiterentwicklung von FGSV-Veröffentlichungen im Bereich Verkehr zur Erreichung von Klimaschutzziele Klimarelevante Vorgaben, Standards und Handlungsoptionen zur Berücksichtigung bei der Planung, dem Entwurf und dem Betrieb von Verkehrsangeboten und Verkehrsanlagen. Zugriff: <https://www.fgsv-verlag.de/e-klima-2022> [abgerufen am 05.07.2022].

Graulich, K., 2021. In: Lisken, H.; Denninger, E. (Hrsg.): Handbuch des Polizeirechts. München: Kapitel E, Rn. 131–133.

Heinrichs, D., 2015: Autonomes Fahren und Stadtstruktur. In: Maurer, M.; Gerdes, C.; Lenz, B.; Winner, H. (Hrsg.): Autonomes Fahren und Stadtstruktur. Berlin: 219–239.

Hermann, A.; Klinski, S.; Kasten, D., 2019: Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität – untersucht an Beispielen des Straßenverkehrs und des öffentlichen Personennahverkehrs in Räumen schwacher Nachfrage. Zugriff: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/rechtliche-hemmnisse-innovationen-fuer-eine> [abgerufen am 05.07.2022].

Hermes, G.; Kramer, U.; Weiß, H., 2022: Entwurf eines Bundesmobilitätsgesetzes - im Auftrag des Verkehrsclub Deutschland e.V. Bundesverband. Zugriff: <https://www.vcd.org/bundesmobilitaetsgesetz/page> [abgerufen am 05.07.2022].

Hüttenmoser, M., 2023: Kindheit ohne Raum. Münster.

Jarass, H.; Kment, M., 2022: Baugesetzbuch. 3. Auflage. München.

Jarass, H., 2020. In: Jarass, H.; Pieroth, B. (Hrsg.): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar. München: Art. 20, Rn. 37.

KCW, 2022: ÖPNV Ausbau- und Modernisierungspakt. Klimaschutz und öffentlicher Verkehr. Ausarbeitung im Auftrag der Verbände HVV, RMV, VRR, VVO, MVV. Vortragsfolien von Dr. Jan Werner. Zugriff: [https://www.kcw-online.de/media/pages/veroeffentlichungen/klimaschutz-und-oeffentlicher-verkehr/c48c4496ca-1657624004/2022-07-04\\_oepnv-pakt\\_klimaschutz\\_fin.pdf](https://www.kcw-online.de/media/pages/veroeffentlichungen/klimaschutz-und-oeffentlicher-verkehr/c48c4496ca-1657624004/2022-07-04_oepnv-pakt_klimaschutz_fin.pdf) [abgerufen am 14.07.2023].

Klinski, S., 2023: Verfassungsrechtliche und grundsätzliche Aspekte einer Reform des Straßenverkehrsrechts. Umweltbundesamt, Texte 66/2023. Zugriff: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/verfassungsrechtliche-grundsatzliche-aspekte-einer> [abgerufen am 05.07.2022].

Kment, M., 2022: Die nachhaltige Stadt der Zukunft - Welche Neuregelungen empfehlen sich zu Verkehr, Umweltschutz und Wohnen? Gutachten D zum 73. Deutschen Juristentag. Band 1. Bonn/Hamburg.

Koch, H.; Hofmann, E.; Reese, M., 2001: Lokal Handeln – Nachhaltige Mobilitätsentwicklung als kommunale Aufgabe. Zugriff: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/lokal-handeln-nachhaltige-mobilitaetsentwicklung> [abgerufen am 05.07.2022].

Koch, H.; Mengel, C., 2000: Öffentliche Verkehrsregelungen und Verkehrsbeschränkungen. NuR – Natur und Recht, 22. Jg. (1): 1.

Kord, M., 2022: Durchschnittliche Geschwindigkeit auf Hauptverkehrsstraßen deutscher Großstädte zur Hauptverkehrszeit im Jahr 2018. Zugriff: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1079302/umfrage/durchschnittliche-fahrtgeschwindigkeit-zur-hauptverkehrszeit-in-deutschen-grossstaedten/> [abgerufen am 05.07.2022].

Kraftfahrt-Bundesamt, 2023: Die Statistiken des Kraftfahrt-Bundesamtes. Zugriff: [www.kba.de](http://www.kba.de) [abgerufen am 05.07.2022].

Manssen, G., 1997: Anordnungen nach § 45 StVO im System des Verwaltungsrechts und des Verwaltungsprozessrechts, DVBI: 633.

Neumann, A., 2020: Der Umweg übers Straßenrecht. Zugriff: <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/verkehrswende-umwelt-mobilitaet-straen-recht-statt-straenverkehrsordnung-stvo/> [abgerufen am 05.07.2022].

Reese, M., 2020: Nachhaltige urbane Mobilitätsentwicklung – Potenziale eines Gemeindeverkehrsplanungsgesetzes. ZUR – Zeitschrift für Umweltrecht, 31. Jg. (7/8): 401.

Ringwald, R.; de Wyl, C.; Schmidt, S., 2018: Öffentlicher Raum ist mehr wert - Rechtsgutachten zu den Handlungsspielräumen der Kommune für Agora Verkehrswende. Zugriff: [https://www.agora-verkehrswen-de.de/fileadmin/Projekte/2018/Oeffentlicher\\_Raum\\_ist\\_mehr\\_wert/Agora\\_Verkehrswende\\_Rechtsgutachten\\_oeffentlicher\\_Raum.pdf](https://www.agora-verkehrswen-de.de/fileadmin/Projekte/2018/Oeffentlicher_Raum_ist_mehr_wert/Agora_Verkehrswende_Rechtsgutachten_oeffentlicher_Raum.pdf) [abgerufen am 05.07.2022].

Rupprecht Consult, 2019: Guidelines for developing and implementing a sustainable urban mobility plan. Second Edition. Zugriff: [https://www.eltis.org/sites/default/files/sump\\_guidelines\\_2019\\_interactive\\_document\\_1.pdf](https://www.eltis.org/sites/default/files/sump_guidelines_2019_interactive_document_1.pdf) [abgerufen am 13.04.2023].

Sauthoff, M., 2020: Öffentliche Straßen. 3. Auflage. München.

Sauthoff, M., 2023: Ausschluss des Durchgangsverkehrs aus Gründen der Leichtigkeit des Verkehrs. NordÖR – Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland, 26. Jg. (1): 8.

Söfker, W., 2022. In: Ernst, W.; Zinkahn, W.; Bielenberg, W. (Hrsg.): BauGB. Kommentar. Band 1. München: § 1, Rn. 12.

Stadt Köln, 2014: Strategiepapier „Köln Mobil 2025“. Zugriff: [https://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf66/koeln-mobil-2025.pdf?cnw\\_autotranslate=de](https://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf66/koeln-mobil-2025.pdf?cnw_autotranslate=de) [abgerufen am 13.07.2023].

Stadt München, 2021: Städte, Landkreise und Verkehrsverbünde begrüßen das Ziel der Verdoppelung des öffentlichen Verkehrs auf Schiene und Straße bis 2030! Zugriff: [https://www.vrr.de/fileadmin/user\\_upload/bild/Presse/Zusatzinfo\\_Pressemeldungen/Positionspapier-Verdoppelung-OePNV-bis-2030.pdf](https://www.vrr.de/fileadmin/user_upload/bild/Presse/Zusatzinfo_Pressemeldungen/Positionspapier-Verdoppelung-OePNV-bis-2030.pdf) [abgerufen am 14.07.2023].

Steiner, U., 1995: Möglichkeiten und Grenzen einer Verringerung der Kraftfahrzeugmengen im Innenstadtbereich mit den Mitteln des Straßen-/Straßenverkehrsrechts. In: Blümel, W. (Hrsg.): Speyerer Forschungsberichte 115. 3. Auflage. Speyer: 59–81.

Steiner, U., 2016. In: König, P. (Hrsg.): Münchner Kommentar, Straßenverkehrsrecht Verkehrsstraf- und Verkehrsverwaltungsrecht, Band 1. München: § 45, Rn. 74.

Steiner, U., 2021: Instrumentierungsfragen der innerstädtischen Mobilität. NVwZ – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 40. Jg. (6): 346.

Vielhaus, C., 2023: Wir haben unsere Städte den Autos geopfert. Japan zeigt, wie es anders geht. Zugriff: [www.perspective-daily.de](http://www.perspective-daily.de) [abgerufen am 05.07.2022].

Vofskuhle, A., 2007: Der Gefahrbegriff im Polizei- und Ordnungsrecht. JuS - Juristisches Schulung, 63. Jg. (16): 908.

Winter, G.; Schröder, J., 2023: Wem gehört die städtische Straße? Verkehr im Nutzungskonflikt. NordÖR, Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland, 26. Jg. (3): 125.



**Herausgeber**

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und  
Raumforschung (BBSR)  
im Bundesamt für Bauwesen und  
Raumordnung (BBR)  
Deichmanns Aue 31-37  
53179 Bonn

**Wissenschaftliche Begleitung**

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und  
Raumforschung (BBSR)  
Referat RS 5 „Digitale Stadt, Risikovor-  
sorge und Verkehr“  
Thomas Schönberger  
thomas.schoenberger@bbr.bund.de

**Begleitung im Bundesministerium**

Bundesministerium für Wohnen, Stadt-  
entwicklung und Bauwesen  
Referat S II 4 - Transformation  
Dr. Bernhard Schneider  
Bianka Liebscher

**Auftragnehmer**

Fraunhofer-Allianz Verkehr, Dortmund  
Regina Demtschenko  
regina.demtschenko@iml.fraunhofer.de

Fraunhofer-Institut für Systemtechnik  
und Innovation ISI, Karlsruhe  
Dr. Claus Doll  
claus.doll@isi.fraunhofer.de

INFRAS AG, Bern  
Dr. Anne Greinus  
anne.greinus@infras.ch

BBG und Partner, Bremen  
Dr. Hubertus Baumeister  
baumeister@bbgundpartner.de

**Redaktion**

Fraunhofer-Allianz Verkehr, Dortmund  
Regina Demtschenko

**Stand**

Oktober 2023

**Satz und Layout**

m4p Kommunikationsagentur, Nürnberg

**Nachdruck und Vervielfältigung**

Alle Rechte vorbehalten  
Nachdruck nur mit genauer  
Quellenangabe gestattet.  
Bitte senden Sie uns zwei Beleg-  
exemplare zu.

Der Herausgeber übernimmt keine  
Gewähr für die Richtigkeit, die Genau-  
igkeit und Vollständigkeit der Angaben  
sowie für die Beachtung  
privater Rechte Dritter. Die geäußerten  
Ansichten und Meinungen müssen  
nicht mit denen des Herausgebers  
übereinstimmen.