

GEULEN & KLINGER  
Rechtsanwälte

Dr. Reiner Geulen\*  
Prof. Dr. Remo Klinger\*  
Dr. Caroline Douhaire LL.M.  
Dr. Karoline Borwieck  
David Krebs  
Lukas Rhiel

10719 Berlin, Schaperstraße 15  
Telefon +49/ 30 / 88 47 28-0  
Telefax +49/ 30 / 88 47 28-10  
E-Mail geulen@geulen.com  
klinger@geulen.com

[www.geulenklinger.com](http://www.geulenklinger.com)

16. Februar 2024

**Straßenverkehrsrechtliche Regelungen  
nach § 45 StVO  
unter Beachtung des verfassungsrechtlich geschützten  
Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden**

von

Rechtsanwalt Professor Dr. Remo Klinger

und

Rechtsanwalt Lukas Rhiel

GEULEN & KLINGER Rechtsanwälte

Rechtsgutachten im Auftrag des Deutsche Umwelthilfe e.V.

A. Zusammenfassung .....	3
B. Einleitung: Die vermeintlichen Hürden des § 45 StVO .....	5
C. Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden umfasst Gestaltung örtlichen Verkehrs ....	7
D. Status quo: Gemeindliche Verkehrsplanung nur beschränkt relevant.....	10
I. Eingeschränkter Anspruch auf Umsetzung eines Verkehrskonzepts.....	11
II. Nur Vetorecht gegen bestimmte Verkehrsanordnungen.....	13
III. Gemeindliche Selbstverwaltung in § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO.....	13
IV. Zwischenergebnis .....	15
E. Status quo mit Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG unvereinbar.....	16
I. Kein Erfordernis gesteigerter Gefahrenlage für die Sicherheit oder Leichtigkeit im Verkehr bei Regelung zur Unterstützung einer städtebaulichen Entwicklung.....	17
1.) „Lichtung des Schilderwaldes“ kein rechtfertigendes Gemeininteresse .....	17
2.) „Verkehrssicherheit durch Rechtssicherheit“ kein rechtfertigendes Gemeininteresse.....	20
3.) Zwischenergebnis .....	23
II. Kein Erfordernis einfacher Gefahrenlage für die Sicherheit oder Ordnung bei Regelung zur Unterstützung einer städtebaulichen Entwicklung .....	23
III. Kein Gemeininteresse an Ausschluss der gemeindlichen Selbstverwaltung von der Gefahrenabwehr in § 45 StVO .....	24
IV. Verstoß gegen Vorbehalt des Gesetzes.....	24
V. Überschreitung der Gesetzgebungskompetenz.....	25
F. Wege zu einem mit der Selbstverwaltungsgarantie vereinbaren § 45 StVO .....	27
I. § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO in verfassungskonformer Auslegung.....	27
1.) Gesteigerte Gefahrenlage und gemeindliche Verkehrskonzepte .....	28
2.) „Zwingende besondere Umstände“ kein Hindernis .....	31
3.) Keine Gefahrenlage nach § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO erforderlich .....	32
4.) Zwischenergebnis .....	36
II. Gemeindliche Selbstverwaltung und Generalklausel § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO	37
G. Praktische Folgen .....	40
H. Ergebnis .....	41

## A. Zusammenfassung

Nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG haben Gemeinden das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Zu diesen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zählt unter Zugrundelegung der Rechtsprechung des BVerfG die Gestaltung der örtlichen Straßenverkehrsverhältnisse, die das alltägliche Leben in einer örtlichen Gemeinschaft so unmittelbar und ortsbezogen prägen wie kaum ein anderer Lebens- und Regelungsbereich. Bei der Gestaltung der örtlichen Straßenverkehrsverhältnisse darf die Gemeinde auch Gesichtspunkte des Klimaschutzes berücksichtigen.

Aus dieser verfassungsrechtlichen Ausgangslage folgt, dass der Gesetz- und Verordnungsgeber den Gemeinden die eigenverantwortliche Gestaltung des Straßenverkehrs nur entziehen darf, soweit Gründe des Gemeininteresses unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes den Aufgabenentzug rechtfertigen.

Diese verfassungsrechtlichen Maßgaben sind von Straßenverkehrsbehörden und Gerichten durch eine verfassungskonforme Auslegung des § 45 StVO umzusetzen.

Dies betrifft insbesondere Anordnungen zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung nach § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO. Beschließt eine Gemeinde ein rechtmäßiges – d.h. insbesondere abwägungsfehlerfreies – städtebauliches Verkehrskonzept, so hat die Straßenverkehrsbehörde dieses Konzept durch entsprechende straßenverkehrsrechtliche Anordnungen umzusetzen (z.B. Geschwindigkeitsbegrenzungen wie Tempo 30, Radfahr- und Busstreifen, Fußgängerüberwege etc.).

Eine sogenannte „gesteigerte Gefahrenlage“ für die Sicherheit *im* Verkehr, also die Sicherheit der Verkehrsteilnehmer, oder die Leichtigkeit des Verkehrs ist für diese Umsetzungsmaßnahmen nicht erforderlich. Bei wortlaut- und verfassungskonformer Auslegung des § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO bezieht sich die Gefahrenlage auch auf andere in § 45 StVO genannte und danach zu schützende Rechtsgüter. Dazu gehört bei Anordnungen nach § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO nach der Rechtsprechung des BVerwG auch das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden in Gestalt der Planungshoheit. Dementsprechend genügt für Anordnungen zur Umsetzung eines städtebaulichen Verkehrskonzepts eine Gefahr für die Verletzung der Planungshoheit der Gemeinde.

Diese Gefahr liegt bei Beschluss eines nicht umgesetzten städtebaulichen Verkehrskonzepts regelmäßig vor, da erst die Umsetzung des Konzepts die im planungswidrigen Zustand der örtlichen Verkehrsverhältnisse liegende Gefahr für die Planungshoheit beseitigt.

Bei wortlaut- und verfassungskonformer Auslegung ist für die Anordnungen zur Umsetzung eines städtebaulichen Verkehrskonzepts nach § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO auch nicht zusätzlich eine einfache Gefahr für die Sicherheit *im* Verkehr oder die Leichtigkeit des Verkehrs im Sinne des (eng verstandenen) § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO erforderlich. Für eine solche Beschränkung des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts ist weder ein rechtfertigendes Gemeininteresse ersichtlich, noch steht sie mit Wortlaut, Systematik und Historie des § 45 StVO in Einklang.

Das Entschließungsermessen der Straßenverkehrsbehörde ist bei Umsetzung eines städtebaulichen Verkehrskonzepts bereits durch die umfassende planerische Abwägung der Gemeinde bei Aufstellung eines städtebaulichen Verkehrskonzepts weitgehend ausgeübt. Es reduziert sich auf ein Auswahlermessen hinsichtlich der Art und Weise der umsetzenden Anordnungen, soweit das Verkehrskonzept Raum für verschiedene Umsetzungsmodalitäten lässt.

Darüber hinaus sind städtebauliche Belange auch jenseits von städtebaulichen Verkehrskonzepten durch die Generalklausel des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO geschützt. Eine auf die Sicherheit *im* Verkehr oder die Leichtigkeit des Verkehrs reduzierte Auslegung des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO schließt das Rechtsgut der gemeindlichen Selbstverwaltung, insbesondere den Schutz städtebaulicher Belange, von der straßenverkehrsrechtlichen Gefahrenabwehr aus, ohne dass hierfür ein rechtfertigendes Gemeininteresse ersichtlich ist. Eine Einbeziehung dieses Belangs in den Schutz des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO ist nach Wortlaut, Systematik und Historie erforderlich und mangels eines den Abschluss rechtfertigenden Gemeininteresses sogar verfassungsrechtlich zwingend. Damit können und ggf. müssen Straßenverkehrsbehörden städtebauliche Belange, zum Beispiel den Charakter eines Stadtviertels als allgemeines Wohngebiet, vor negativen Verkehrsveränderungen durch geeignete Anordnungen (z.B. Geschwindigkeitsbegrenzungen wie Tempo 30, Fußgängerüberwege, Verkehrsumleitungen) schützen.

## B. Einleitung: Die vermeintlichen Hürden des § 45 StVO

Viele Kommunen in Deutschland wünschen sich mehr Freiheit zur Gestaltung ihres örtlichen Straßenverkehrs.<sup>1</sup> Sie kennen die Situation vor Ort am besten und haben konkrete Vorstellungen und Konzepte, wie sie ihren örtlichen Verkehr zum Wohle ihrer Bewohnerinnen und Bewohner und für eine geordnete städtebauliche Entwicklung einschließlich des Klimaschutzes gestalten wollen.

Der Werkzeugkasten des § 45 StVO, der die straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmenbefugnisse zur Gestaltung des örtlichen Verkehrs enthält, steht den Gemeinden wegen einer verbreiteten, einengenden Auslegung der einschlägigen Vorschriften des § 45 StVO jedoch nur eingeschränkt zur Verfügung.

Als zentrales Hindernis erscheint dabei § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO, der für jede Beschränkung des fließenden Verkehrs eine auf Grund der besonderen örtlichen Verhältnisse bestehende Gefahrenlage fordert, „die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in den vorstehenden Absätzen genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt“ (sog. gesteigerte oder qualifizierte Gefahrenlage). Zudem fordert § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO für alle sonstigen Verkehrszeichen und -einrichtungen, dass diese aufgrund der besonderen Umstände zwingend erforderlich sind.

Weiterhin hemmt ein einengendes Verständnis der Generalklausel in § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO eine Verkehrsgestaltung nach gemeindlichen Vorstellungen. So wird der Begriff der „*Ordnung* des Verkehrs“ verbreitet auf die „*Leichtigkeit* des Verkehrs“ verengt und die Sicherheit des Verkehrs auf die Sicherheit *im* Straßenverkehr, also im Wesentlichen auf den Schutz der Verkehrsteilnehmer vor Unfällen, reduziert.

Dieses Verständnis klammert Gefahren, die vom Straßenverkehr auf Dritte oder andere Rechtsgüter und Interessen außerhalb des Straßenverkehrs ausgehen, namentlich also etwa auch Gefahren für den Klimaschutz, städtebauliche Belange oder die gemeindliche Selbstverwaltung, grundsätzlich von der straßenverkehrsrechtlichen Gefahrenabwehr aus.

---

<sup>1</sup> Der Initiative „Lebenswerte Städte durch angemessene Geschwindigkeiten“, die fordert, „dass die Kommunen selbst darüber entscheiden dürfen, wann und wo welche Geschwindigkeiten angeordnet werden“, haben sich mittlerweile 1043 Kommunen aus ganz Deutschland und quer durch die politischen Lager angeschlossen, vgl. <https://lebenswerte-staedte.de/de/> (Stand: 23. Januar 2024).

Diese wohl (noch) vorherrschende, aber zunehmend hinterfragte<sup>2</sup> Auslegung des § 45 StVO führt dazu, dass auf Gemeindeebene demokratisch beschlossene Verkehrskonzepte nicht umgesetzt werden oder die Umsetzung dieser Konzepte von Verwaltungsgerichten oder oberen Straßenverkehrsbehörden wieder einkassiert wird. Doch nicht nur der Gestaltungswille der Gemeinden zur Veränderung ihres örtlichen Verkehrs wird gebremst: Auch die bestehende städtebauliche Situation, etwa der bestehende Charakter eines Stadtviertels als allgemeines Wohngebiet, wird nicht vor negativen Veränderungen durch eine Veränderung der Verkehrssituation geschützt.

**Dieses Gutachten wird zeigen, dass die bislang wohl überwiegend geteilte Auslegung des § 45 StVO nicht nur rechtsdogmatisch wenig überzeugend, sondern überdies mit Blick auf das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG verfassungswidrig ist.**

Dementsprechend wird hier diesem Verständnis eine am Wortlaut orientierte Auslegung gegenübergestellt, die dem gemeindlichen Selbstverwaltungsrecht aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG in verfassungsgemäßer Weise Rechnung trägt.

Es wird deutlich werden, dass nach dieser wortlautnahen und zugleich verfassungskonformen Auslegung die Gemeinden schon unter dem heute geltenden Recht auf den Werkzeugkasten des § 45 StVO in größerem Maße zugreifen können als verbreitet angenommen.

Aus der Sicht gestaltungswilliger Kommunen steht gleichwohl zu befürchten, dass die hier für richtig angesehene Auslegung des § 45 StVO auf der Ebene tradiert denkender Straßenverkehrsbehörden auf „Argumente der Beharrung“<sup>3</sup> trifft.

**Insofern mag dieses Gutachten auch als Anregung und Hilfestellung für Gemeinden dienen, die gerade angesichts des jüngsten politischen Scheiterns einer**

---

<sup>2</sup> Vgl. etwa *Baumeister*, Rechtliche Bausteine für eine strategische Neuausrichtung der Mobilitätswende in Kommunen, Forschungsbericht für die BSSR, Bonn 2023, S. 9 ff.; *Klinski*, Verfassungsrechtliche und grundsätzliche Aspekte einer Reform des Straßenverkehrsrechts, Gutachten im Auftrag des Umweltbundesamts, 2023, abrufbar (s. [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11740/publikationen/2023-05-09\\_texte\\_66-2023\\_verfassungsrechtliche\\_aspekte\\_strassenverkehrsrecht\\_0.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11740/publikationen/2023-05-09_texte_66-2023_verfassungsrechtliche_aspekte_strassenverkehrsrecht_0.pdf)), S. 14 f., 54 ff.

<sup>3</sup> *Dölling/Neumann*, NJOZ 2023, 1280, 1285 beck-online

**StVG- und StVO-Novelle mehr Entscheidungsfreiheit zur Gestaltung ihres örtlichen Verkehrs auf dem gerichtlichen Wege – notfalls „bis nach Karlsruhe“ – erstreiten wollen.**

### **C. Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden umfasst Gestaltung örtlichen Verkehrs**

Nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG müssen Gemeinden das Recht haben, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.

Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft sind

„diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben (vgl. insoweit BVerfGE 8, 122 (134); 50, 195 (201); 52, 95 (120)), die also den Gemeindegewohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen“.<sup>4</sup>

Es liegt auf der Hand, dass die Gestaltung des örtlichen Verkehrs eine Aufgabe darstellt, die der Befriedigung und dem Ausgleich von Interessen dient, die gerade in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln und einen spezifischen Bezug auf sie haben.<sup>5</sup> Man denke nur beispielhaft daran, wie sich eine stark befahrene Straße, ein verkehrsberuhigter Bereich, ein Fußgängerbereich, ein Fußgängerüberweg oder eine Fußgängerampel in unterschiedlicher Weise auf die örtliche Wohn-, Arbeits- und Aufenthaltsqualität, auf die Verbindung von Stadtvierteln, auf die Erreichbarkeit oder die Möglichkeit von Kommunikation im öffentlichen Raum etc. auswirken.<sup>6</sup> Es gibt wohl kaum einen Bereich, der das alltägliche Leben in einer örtlichen Gemeinschaft so unmittelbar und ortsbezogen prägt wie die örtlichen Straßenverkehrsverhältnisse. Dies zeigt auch die Anziehungskraft der Initiative „Lebenswerte Städte durch angemessene Geschwindigkeiten“, in der mehr als

---

<sup>4</sup> BVerfG, Beschluss vom 23. November 1988 – 2 BvR 1619/83 –, BVerfGE 79, 127-161 (Rn. 59), Rastede.

<sup>5</sup> So auch *Klinski* (Fn. 2), S. 60; ebenso *Baumeister* (Fn. 2), S. 13.

<sup>6</sup> Dementsprechend auch BT-Drucks 8/3150 S. 10: Dort heißt es in der Begründung zu § 6 Abs. 1 Nr. 15 StVG a.F. (heute 6 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 StVG), dass die Einrichtung eines Fußgängerbereichs oder eine verkehrsberuhigte Wohnzone eine bedeutende lokale städteplanerische Entscheidung der Gemeinde sei, die von der Straßenverkehrsbehörde nicht selbst vorgenommen, sondern nur umgesetzt werden könne; BVerwG, Urteil vom 28. Mai 1998 – 3 C 11/97 –, BVerwGE 107, 38-45 (Rn. 32).

1000 Gemeinden mehr eigenverantwortliche Gestaltungsrechte im Straßenverkehrsrecht fordern.<sup>7</sup>

Das Selbstverwaltungsrecht erstreckt sich grundsätzlich auch auf Straßen, die überwiegend dem überörtlichen Verkehr dienen.<sup>8</sup> Der Schutzbereich von Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG ist auch dann gegeben, wenn eine Aufgabe nur teilweise zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu rechnen ist.<sup>9</sup> Auch das BVerwG erkennt an, dass die vom Selbstverwaltungsrecht umfasste Gestaltung der städtebaulichen Entwicklung das Recht umfasst, den Straßenverkehr aus städtebaulichen Erwägungen auf dem Gemeindegebiet in bestimmter Weise *straßenverkehrsrechtlich* zu ordnen.<sup>10</sup> Dabei darf die Gemeinde nicht nur Gesichtspunkte des Klimaschutzes berücksichtigen,<sup>11</sup> vielmehr dürfte Art. 20a GG dies sogar gebieten.

Nicht gefolgt werden kann der früheren Auffassung des BVerwG, wonach eine den planerischen Vorstellungen der Gemeinde widersprechende Verkehrsregelung durch die Straßenverkehrsbehörde keine Verletzung der Planungshoheit darstellen könne, weil das Straßenverkehrsrecht als Gefahrenabwehrrecht seit jeher als staatliche Aufgabe geregelt sei, die die Gemeinden – soweit sie als untere Straßenverkehrsbehörde zur Regelung des Straßenverkehrs zuständig sind – nur im übertragenen Wirkungskreis wahrnehmen.<sup>12</sup> Denn die Feststellung, dass das Straßenverkehrsrecht die staatliche Aufgabe der Gefahrenabwehr regelt, sagt nichts darüber aus, ob im Rahmen dieser staatlichen Aufgabe auch Gefahren für das Schutzgut der gemeindlichen Selbstverwaltung abzuwehren sind.

---

<sup>7</sup> Vgl. Fn. 1.

<sup>8</sup> *Klinski* (Fn. 2), S. 60: „(D)ie Ordnung der örtlichen Verkehrsverhältnisse gehört, jedenfalls soweit es nicht ausschließlich um den überörtlichen Verkehr geht, ihrem Wesen nach an sich zu den örtlichen Angelegenheiten.“ Die überörtliche Verbindungsfunktion einer Straße muss die Gemeinde selbstverständlich in der Abwägung bei Beschluss eines städtebaulichen Verkehrskonzepts berücksichtigen (siehe unten S. 42).

<sup>9</sup> *Mehde*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 102. EL August 2023, Art. 28 Rn. 193.

<sup>10</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 20. April 1994 – 11 C 17/93 –, BVerwGE 95, 333-341 (Rn. 19) mit Verweis auf die Begründung des Bundesministers für Verkehr zur Änderung der Straßenverkehrs-Ordnung vom 21. Juli 1980 (VkB1 1980, 511 <520>), wonach "die städtebaulichen Aufgaben und damit auch die Wohnumfeldverbesserung durch Verkehrsberuhigung zu den gemeindlichen Selbstverwaltungsangelegenheiten (gehören). Den Gemeinden ist daher bei städtebaulich begründeten straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen ein Gestaltungsspielraum für eigenverantwortliche Entscheidungen zu gewähren".

<sup>11</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 25. Januar 2006 – 8 C 13/05 –, BVerwGE 125, 68-79 (Rn. 17); VG Berlin, Urteil vom 14. Mai 2009 – 1 A 417.08 – (Rn. 20), juris.

<sup>12</sup> So noch sinngemäß BVerwG, Urteil vom 19. März 1976 – VII C 71.72 – (Rn. 17), juris.

Zwar darf der Gesetzgeber auf Grundlage des in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG geregelten Gesetzesvorbehalts („im Rahmen der Gesetze“) nicht nur die Art und Weise der gemeindlichen Selbstverwaltung ausgestalten, sondern auch den Gemeinden die Zuständigkeit für Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft entziehen und anderen Trägern öffentlicher Verwaltung zuweisen.<sup>13</sup>

Allerdings hat der Verfassungsgeber mit Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG ein verfassungsrechtliches Aufgabenverteilungsprinzip hinsichtlich der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zugunsten der Gemeinden etabliert, das der zuständigkeitsverteilende Gesetzgeber zu berücksichtigen hat.<sup>14</sup> Demnach sichert Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG den Gemeinden einen Aufgabenbereich, der grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfasst.<sup>15</sup> **Eine Aufgabe mit relevantem örtlichen Charakter darf er den Gemeinden daher nur aus Gründen des Gemeininteresses, vor allem also dann entziehen, wenn anders die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung nicht sicherzustellen wäre.**<sup>16</sup> Der Aufgabenentzug muss sich als verhältnismäßig darstellen, d.h. die hierfür sprechenden Gemeinwohlgründe müssen gegenüber dem verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilungsprinzip des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG überwiegen.<sup>17</sup>

Soweit eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft nicht durch Gesetz bereits anderen Trägern öffentlicher Verwaltung übertragen ist, enthält Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG außerdem die Befugnis, sich dieser Aufgabe ohne besonderen Kompetenztitel anzunehmen.<sup>18</sup>

Mit Blick auf die Gestaltung des örtlichen Verkehrs folgt für die Gemeinden aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG demnach zweierlei:

Erstens dürfen die Kommunen den örtlichen Straßenverkehr in eigener Verantwortung gestalten, soweit die Zuständigkeit hierfür nicht auf andere Träger der öffentlichen Verwaltung übertragen wurde. Dementsprechend fällt es in ihre Zuständigkeit, die örtlichen

---

<sup>13</sup> BVerfG, Beschluss vom 23. November 1988 – 2 BvR 1619/83 –, BVerfGE 79, 127-161 (Rn. 41 ff.) – Rastede.

<sup>14</sup> a.a.O. Rn. 56.

<sup>15</sup> BVerfG, Beschluss vom 23. November 1988 – 2 BvR 1619/83 –, BVerfGE 79, 127-161 (Rn. 56) – Rastede.

<sup>16</sup> a.a.O. (Rn. 62).

<sup>17</sup> a.a.O. (Rn. 65); BVerwG, Urteil vom 27. Oktober 2010 – 8 C 43/09 –, BVerwGE 138, 89-102 (Rn. 21).

<sup>18</sup> BVerfG, Beschluss vom 23. November 1988 – 2 BvR 1619/83 –, BVerfGE 79, 127-161 (Rn. 47).

Entwicklungen des Straßenverkehrs zu analysieren, ihre Auswirkungen zu prognostizieren, auf dieser Grundlage Konzepte zu entwickeln und so Vorgaben und Ziele für die Weiterentwicklung der Gemeinde zu bestimmen.<sup>19</sup> Denn diese städtebauliche Planungsaufgabe wurde keinem anderen Träger der öffentlichen Verwaltung, namentlich nicht den Ländern und ihren Straßenverkehrsbehörden, zugewiesen. Denn das Straßenverkehrsrecht, konkret §§ 44, 45 StVO, betraut die Straßenverkehrsbehörden nicht mit städtebaulicher Verkehrsplanung, sondern mit der Abwehr von straßenverkehrsbezogenen Gefahren. Die Befugnis zur gemeindlichen Verkehrsplanung folgt daher ohne besondere Kompetenznorm unmittelbar aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG.

Allein die Befugnis zur Planung hilft den Gemeinden selbstverständlich nicht weiter. Ohne Umsetzung bleibt es bei Verkehrsplanungen „für die Schublade“. Die Umsetzung gemeindlicher Verkehrsplanungen – jedenfalls soweit sie straßenverkehrsrechtlicher Anordnungen bedürfen – ist den Gemeinden (jedenfalls nach vorherrschender Auffassung) durch den Gesetzgeber aber weitgehend entzogen, weil die hierfür benötigten straßenverkehrsrechtlichen Anordnungsbefugnisse in §§ 44, 45 StVO den Straßenverkehrsbehörden nach verbreiteter Ansicht zur primären Abwehr von konkreten Gefahren für die Sicherheit und Ordnung *im* Verkehr zugewiesen sind, also nicht zur (alleinigen) Abwehr von Gefahren für das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden herangezogen werden dürfen.

Insofern folgt aber, zweitens, aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, dass der hierin liegende Entzug der straßenverkehrsrechtlichen Umsetzungskompetenz für gemeindliche Planungen nur dann verfassungsgemäß ist, soweit er durch Gründe des Gemeininteresses gerechtfertigt ist.

#### **D. Status quo: Gemeindliche Verkehrsplanung nur beschränkt relevant**

Der (schwer zu fassende<sup>20</sup>) Status quo im behördlichen und gerichtlichen Umgang mit § 45 StVO führt zu einer mit Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG unvereinbaren Beschränkung der gemeindlichen Selbstbestimmung bei der Gestaltung des örtlichen Straßenverkehrs als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft.

---

<sup>19</sup> *Klinski* (Fn. 2), S. 14.

<sup>20</sup> Vgl. *Dölling/Neumann*, NJOZ 2023, 1280, 1281 beck-online: „Der Blick auf den Status quo fällt nicht leicht, denn das Straßenverkehrsrecht ist inzwischen ausgesprochen und in einem selbst für juristische Texte ungewöhnlichen Maß kompliziert und unübersichtlich.“

Nach wohl herrschender Auffassung sind gemeindliche Verkehrsplanungen, soweit sie nicht bauplanungsrechtlich (B-Plan) oder straßenrechtlich (Widmung, Einziehung), umgesetzt sind, innerhalb des § 45 StVO nur nach Maßgabe des § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 (dazu I.) sowie § 45 Abs. 1b Satz 2 StVO (dazu II.) zu berücksichtigen.

Abseits dieser Vorschriften soll nach wohl herrschender Ansicht das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 kein Schutzgut der straßenverkehrsrechtlichen Gefahrenabwehr, insbesondere nicht der Generalklausel im Rahmen des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO, sein (dazu III.).

### **I. Eingeschränkter Anspruch auf Umsetzung eines Verkehrskonzepts**

§ 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO sieht vor, dass die Straßenverkehrsbehörden die notwendigen Anordnungen zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung treffen.

Nach dem BVerwG schützt diese Vorschrift die Gemeinden in ihrer Eigenschaft als Selbstverwaltungskörperschaften und Träger eigener Rechte und Pflichten wegen der ihnen zustehenden Planungshoheit für den örtlichen Verkehr.<sup>21</sup> Die Vorschrift garantiert den Gemeinden gegenüber den Straßenverkehrsbehörden insoweit einen Anspruch darauf, dass diese von der Ermächtigung, ein gemeindliches Konzept zur geordneten städtebaulichen Entwicklung zu unterstützen, ermessensfehlerfreien Gebrauch machen.<sup>22</sup>

§ 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO kann demnach auch ein Recht der Gemeinde auf Erlass bestimmter straßenverkehrsrechtlicher Anordnungen (z.B. Höchstgeschwindigkeit Tempo 30 km/h) begründen, wenn das Ermessen aufgrund der Umstände des Einzelfalls auf die Anordnung bestimmter Maßnahmen reduziert ist.

Aus dem Wortlaut „zur Unterstützung“ einer geordneten städtebaulichen Entwicklung folgt das BVerwG, dass für die Anwendung der Vorschrift ein städtebauliches Verkehrskonzept der Gemeinde bereits vorhanden sein muss, da nur in diesem Fall die straßenverkehrsrechtliche Anordnung ihre insoweit „dienende Funktion“ entfalten könne.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> BVerwG, Urteil vom 20. April 1994 – 11 C 17/93 –, BVerwGE 95, 333-341 (Rn. 19).

<sup>22</sup> ebd.

<sup>23</sup> a.a.O. (Rn. 22) mit Verweis auf *Steiner*, NJW 1993, 3161 f., beck-online.

Zu einer abschließenden Klärung, welchen Anforderungen ein solches Konzept entsprechen muss, sah sich das BVerwG bislang nicht veranlasst. Im Urteil vom 20. April 1994 – 11 C 17/93 – hat das BVerwG aber folgende Mindestanforderungen formuliert:

- 1) Das Verkehrskonzept muss eine hinreichend konkrete Darstellung der verkehrsmäßigen Planungen in einem bestimmten räumlichen Bereich enthalten, die aus Gründen der geordneten städtebaulichen Entwicklung für erforderlich oder zweckmäßig gehalten werden.
- 2) Das städtebauliche Verkehrskonzept muss von den für die Willensbildung in der Gemeinde zuständigen Organen beschlossen worden sein.
- 3) Soweit das Verkehrskonzept die Veränderung von Verkehrsstraßen und -strömen zum Inhalt hat, muss es den Erfordernissen planerischer Abwägung genügen und insbesondere darlegen, weshalb bestimmte Straßen(züge) entlastet werden sollen und können.

Nach der Rechtsprechung des BVerwG dürfte es aber wohl tatbestandlich für die Rechtmäßigkeit einer Beschränkung des fließenden Verkehrs (beispielsweise eine streckenbezogene Geschwindigkeitsbeschränkung von 30 km/h oder Sonderfahrstreifen für Busse) nicht ausreichen, dass diese zur Umsetzung eines städtebaulichen Verkehrskonzepts notwendig im Sinne des § 45 Abs. 1b Satz Nr. 5 Alt. 2 StVO ist. Vielmehr dürfte nach der Auffassung des BVerwG wohl zusätzlich eine gesteigerte Gefahrenlage § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO vonnöten sein. Zwar hat das BVerwG dies für Maßnahmen auf Grundlage des § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO zur Umsetzung eines städtebaulichen Verkehrskonzepts noch nicht entschieden. Für Maßnahmen nach § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 3 und 4 StVO hat es dies aber bereits ausdrücklich festgehalten.<sup>24</sup> Es liegt daher nahe, dass das BVerwG auch für Anordnungen nach § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO eine gesteigerte Gefahrenlage nach § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO fordern könnte. Höchststrichterlich entschieden ist dies jedoch noch nicht.

Damit bleibt festzuhalten: Wenn Kommunen rechtlich auf vollends sicherer Seite sein wollen, können sie § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO nur für sich nutzen, wenn sie ein städtebauliches Verkehrskonzept beschlossen haben, das zumindest den Anforde-

---

<sup>24</sup> BVerwG, Beschluss vom 23. April 2013 – 3 B 59/12 – (Rn. 7), juris.

rungen des BVerwG genügt, und für jede straßenverkehrsrechtliche Umsetzungsanordnung zusätzlich die Tatbestandsvoraussetzungen des § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO und/oder des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO vorliegen.

## **II. Nur Vetorecht gegen bestimmte Verkehrsanordnungen**

§ 45 Abs. 1b Satz 2 StVO regelt, dass die Straßenverkehrsbehörden die Parkmöglichkeiten für Bewohner, die Kennzeichnung von Fußgängerbereichen oder verkehrsberuhigten Bereichen und Maßnahmen zum Schutze der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen oder zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung im Einvernehmen mit der Gemeinde anordnen.

Die Vorschrift trägt dem Umstand Rechnung, dass eine rein an den Gefahren für die Sicherheit und Ordnung im Verkehr orientierte Gefahrenabwehr mit der gemeindlichen Selbstverwaltung und der damit grundsätzlich bestehenden Zuständigkeit für den örtlichen Straßenverkehr als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft in Konflikt zu geraten droht.

Das BVerwG ist der Auffassung, dass diese Regelung zum Schutz der Gemeinde als Selbstverwaltungskörperschaft nur ein Vetorecht mit Abwehr- und Sperrwirkung gegenüber bestimmten, ihr nicht erwünschten Anordnungen der (staatlichen) Straßenverkehrsbehörde verbürge.<sup>25</sup>

Ein darüberhinausgehendes Initiativrecht der Gemeinde auf straßenverkehrsbehördliche Anordnungen lasse sich dieser Regelung ebenso wenig entnehmen wie ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung der Straßenverkehrsbehörde über einen solchen Antrag.<sup>26</sup> Ob diese nun bald dreißig Jahre alte Rechtsprechung heute noch so Bestand hätte, ist unklar.

## **III. Gemeindliche Selbstverwaltung in § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO**

Abseits des § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2, Satz 2 StVO sollen gemeindliche Planungsvorstellungen oder sonstige städtebauliche Belange bei straßenverkehrsbehördlichen Anordnungen nach bisher wohl vorherrschender Denkart keine Rolle spielen. Dies soll insbesondere auch für die Generalklausel des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO gelten.

---

<sup>25</sup> BVerwG, Urteil vom 20. April 1994 – 11 C 17/93 –, BVerwGE 95, 333-341 (Rn. 14).

<sup>26</sup> ebd.

Dabei wird das Begriffspaar „Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs“ in § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO gemeinhin einengend ausgelegt. Der Begriff der „*Ordnung* des Verkehrs“ wird auf die „*Leichtigkeit* des Verkehrs“ verengt. Die Sicherheit des Verkehrs wird auf die Sicherheit *im* Straßenverkehr, also die Sicherheit der Verkehrsteilnehmer, reduziert.<sup>27</sup>

Dieses Verständnis klammert Gefahren, die vom Straßenverkehr auf Dritte oder andere Rechtsgüter und Gemeinwohlbelange ausgehen – namentlich also etwa städtebauliche Belange oder die gemeindliche Planungshoheit – von der straßenverkehrsrechtlichen Gefahrenabwehr aus, soweit sie nicht in den speziellen Anordnungstatbeständen des § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2, Satz 2 StVO adressiert werden.

Zur Begründung wird angeführt, dass der Verordnungsgeber, indem er mit der Reform des § 45 Abs. 1 StVO im Juli 1980 in den Absätzen 1 Satz 2, 1b und 1c besondere Anordnungstatbestände für vom Straßenverkehr *ausgehende* Gefahren geschaffen habe, zu erkennen gegeben habe, dass § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO nur zur Abwehr von Gefahren für die Sicherheit oder Ordnung *im* Straßenverkehr ermächtigen solle.<sup>28</sup>

Die Relevanz dieser Frage verdeutlicht das folgende Beispiel<sup>29</sup>:

Ein bestimmtes Gebiet der Gemeinde trägt den Charakter eines allgemeinen Wohngebiets. Ein Bebauungsplan existiert nicht, weil die Gemeinde dies wegen des gefestigten Gebietscharakters nie für erforderlich gehalten hat. Die Verkehrsverhältnisse haben sich aber zuletzt derart verändert, dass eine mitten durch das Wohngebiet führende Straße die Funktion einer Durchgangsstraße bekommen hat, auf der die meiste Zeit dichter Verkehr herrscht. Die hohe Verkehrsdichte führt dazu, dass eine Querung der Straße für die Wohnbevölkerung nur noch sehr eingeschränkt möglich ist, wodurch das Gebiet seinen räumlichen Zusammenhalt als einheitliches Wohngebiet zu verlieren droht. Zudem leidet die Wohn- und Aufenthaltsqualität des Gebiets wegen der durch den dichten Verkehr hervorgerufenen Abgase und des Lärms und wegen der Gefährdung insbesondere von Kindern und älteren Menschen erheblich.

Die Gemeinde beantragt bei der zuständigen Straßenverkehrsbehörde, Anordnungen zur Umleitung/Reduzierung des Durchgangsverkehrs, um den Gebietscharakter des allgemeinen Wohngebiets zu erhalten. Die Straßenverkehrsbehörde lehnt dies ab, weil es an einer rechtlichen Grundlage für Anordnungen zum Schutz des städtebaulichen Bestands fehle. Für Anordnungen nach § 45 Abs. 1b

---

<sup>27</sup> Grundlegend in diesem Sinne *Steiner*, NJW 1993, 3161 f., beck-online; OVG Schleswig, Urteil vom 25. August 1992 – 4 L 3/92 – (Rn. 34 f.), juris; anders aber BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 1979 – 7 C 46/78 –, BVerwGE 59, 221-231 (Rn. 24 f.) sowie BVerwG, Urteil vom 4. Juni 1986 – 7 C 76/84 –, BVerwGE 74, 234-241 (Rn. 10).

<sup>28</sup> *Steiner*, NJW 1993, 3161 f., beck-online; OVG Schleswig, Urteil vom 25. August 1992 – 4 L 3/92 – (Rn. 34 f.).

<sup>29</sup> Dieses Beispiel beruht auf dem Beispiel 2 bei *Klinski* (Fn. 2), S. 57.

Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO fehle es an einem städtebaulichen Konzept. Auch Anordnungen aufgrund von § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO schieden aus. Hierzu führt die Behörde objektiv falsch aus: Die Gefahrenlage für Kinder und ältere Menschen gehe nicht wesentlich über das allgemeine Risiko hinaus, sodass eine Beschränkung des fließenden Verkehrs wegen § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO nicht möglich sei. Lärm und Abgase stellten zwar eine gewisse Belästigung dar, sodass grundsätzlich Beschränkungen nach § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO möglich wären, im Rahmen des bestehenden Ermessens, so die Behörde ohne weitere Begründung, sei dem Interesse an der Leichtigkeit des Verkehrs aber der Vorrang einzuräumen.

Wenn städtebauliche Belange zu den Schutzgütern des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO zählen, hätte die Gemeinde in diesem Beispiel einen (gerichtlich einklagbaren) Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung der Straßenverkehrsbehörde über den Erlass straßenverkehrsrechtlicher Anordnungen zur Erhaltung des Gebietscharakters gegenüber dem störenden Straßenverkehr. Andernfalls hätte sie keine rechtliche Handhabe, die Straßenverkehrsbehörde zum Einschreiten zu bewegen.

#### **IV. Zwischenergebnis**

Nach bisher wohl vorherrschend vertretener Lesart führt der Weg für Kommunen zur Gestaltung ihres örtlichen Verkehrs mithilfe des Straßenverkehrsrechts nur über die „Brücke“ des § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO.

Diese Brücke ist jedoch aus mehreren Gründen schmal.

Ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über den Erlass bestimmter straßenverkehrsrechtlicher Anordnungen haben Gemeinden nur, wenn die Anordnungen der Umsetzung eines städtebaulichen Verkehrskonzepts dienen.

Dieser Anspruch wird dadurch eingeschränkt, dass für jede einzelne Anordnung eine gesteigerte Gefahrenlage nach § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO erforderlich ist. Zwar ist in Literatur und Rechtsprechung noch nicht geklärt, auf welches Rechtsgut sich die gesteigerte Gefahrenlage beziehen muss. Aus der Perspektive gestaltungswilliger Gemeinden steht aber zu befürchten, dass § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO so ausgelegt wird, dass hiermit auch im Rahmen des § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO eine gesteigerte Gefahrenlage gerade für die Sicherheit *im* Verkehr (Leben, Leib oder Eigentum der Verkehrsteilnehmer) oder Leichtigkeit des Verkehrs gemeint ist – und nicht auch andere Rechtsgüter wie das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden als Bezugspunkt der Gefahrenlage in Betracht kommen.

Daneben zieht die Auffassung, dass in allen Absätzen des § 45 StVO jede straßenverkehrsrechtliche Anordnung zumindest auch zur Abwehr von Gefahren für die Sicherheit und Ordnung (bzw. Leichtigkeit) des Straßenverkehrs im Sinne des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO erforderlich sein muss, dem Anwendungsbereich des § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO Grenzen.

Abseits des hiernach eng verstandenen § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO sollen die Gemeinden nur ein Vetorecht gegen bestimmte Anordnungen der Straßenverkehrsbehörden nach Maßgabe des § 45 Abs. 1b Satz 2 StVO haben.

Die Gemeinden haben nach dieser Auslegung keinen Anspruch auf Einschreiten bzw. ermessensfehlerfreie Entscheidung der Straßenverkehrsbehörde, wenn Verkehrsveränderungen den städtebaulichen Bestand gefährden.

#### **E. Status quo mit Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG unvereinbar**

Die dargestellte Auslegung des § 45 StVO führt zu einer mit Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG unvereinbaren Beschneidung der Gemeinden in ihrem Recht, den örtlichen Verkehr als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu gestalten.

Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG fordert, dass die Gestaltung des örtlichen Verkehrs Sache der Gemeinden ist, soweit nicht überwiegende Gemeininteressen die Übertragung auf andere Hoheitsträger rechtfertigen.

Es sind aber keine Gemeininteressen ersichtlich, die es rechtfertigen würden, dass die Gemeinden nur über die enge Brücke des § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2, Satz 2 StVO einen Weg haben, über die Gestaltung ihrer örtlichen Angelegenheit „Straßenverkehr“ mittels straßenverkehrsrechtlicher Maßnahmen mitzubestimmen.<sup>30</sup> Oder anders gewendet: Es sind keine Gemeinwohlinteressen ersichtlich, die es rechtfertigen, dass die Straßenverkehrsbehörden bei der Erfüllung der straßenverkehrsrechtlichen Gefahrenabwehr diejenigen Gefahren ausblenden sollen, die vom Straßenverkehr für das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden ausgehen.<sup>31</sup>

#### Im Einzelnen:

---

<sup>30</sup> In diesem Sinne zu § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO auch *Baumeister* (Fn. 2), S. 13.

<sup>31</sup> So auch *Klinski* (Fn. 2), S. 60 f.

## **I. Kein Erfordernis gesteigerter Gefahrenlage für die Sicherheit oder Leichtigkeit im Verkehr bei Regelung zur Unterstützung einer städtebaulichen Entwicklung**

Es ist kein Gemeininteresse ersichtlich, Beschränkungen des fließenden Verkehrs bei Anwendung des § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO in Verbindung mit § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO nur dann zuzulassen, wenn diese auch zur Abwehr einer gesteigerten Gefahrenlage für die Sicherheit *im* Verkehr oder die Leichtigkeit des Verkehrs dienen.

Die Frage, ob und wenn ja welches Gemeininteresse eine solche Auslegung des § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO rechtfertigen könnte, ist in der Rechtsprechung, soweit ersichtlich, noch nicht behandelt worden, obwohl sie sich „aufdrängt“.<sup>32</sup>

### **1.) „Lichtung des Schilderwaldes“ kein rechtfertigendes Gemeininteresse**

Die Einführung des § 45 Abs. 9 StVO erfolgte im Jahr 1997 mit der Absicht, das Aufstellen von Verkehrszeichen zu reduzieren, um angeblichen Akzeptanzproblemen bei der Beachtung von Verkehrsvorschriften und einer angeblichen Abwertung der allgemeinen Verhaltensvorschriften im Straßenverkehr zu begegnen, die durch eine übermäßige Beschilderung ausgelöst würden.

In der Begründung des Bundesrates heißt es zu dem mit § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO korrespondierenden § 39 Abs. 1 StVO:

„In der Bundesrepublik Deutschland war in der zurückliegenden Zeit ein zunehmender Trend zur Regelung aller Verkehrssituationen durch Verkehrszeichen festzustellen. [...] Diese übermäßige Beschilderung im Straßenverkehr führt [...] zu Akzeptanzproblemen bei der Beachtung von Verkehrsvorschriften. Zugleich hat dies zu einer unerwünschten Abwertung der grundlegenden gesetzlichen Verhaltensvorschriften im Straßenverkehr im Bewußtsein der Verkehrsteilnehmer und damit zu einer Minderung der Bereitschaft zu einer eigenverantwortlichen Beurteilung der Verkehrssituation und der sich daraus ergebenden Verhaltensweise geführt.“<sup>33</sup>

In der Begründung zu § 45 Abs. 9 StVO heißt es ergänzend:

„[...] [Es] verpflichtet der neue Absatz 9 von § 45 StVO die zuständigen Behörden, bei der Anordnung [...] restriktiv zu verfahren und stets nach pflichtgemäßem Ermessen zu prüfen, ob die vorgesehene Regelung durch Verkehrszeichen

---

<sup>32</sup> Vgl. *Klinski* (Fn. 2), S. 59

<sup>33</sup> BR-Drs. 374/97 (Beschluss), S. 5

und/oder Verkehrseinrichtungen deshalb zwingend erforderlich ist, weil die allgemeinen und besonderen Verhaltensregeln der Verordnung für einen sicheren und geordneten Verkehrsablauf nicht ausreichen“<sup>34</sup>

Zwar liegt in der Förderung der Verkehrssicherheit ein wichtiges Gemeininteresse.

Indes scheint schon die Grundannahme aus dem Jahr 1997 zweifelhaft, dass weniger ortsbezogene Regulierung zu einem verantwortungsbewussteren Fahrverhalten der Verkehrsteilnehmer führt.<sup>35</sup> Diese Zweifel werden dadurch bestärkt, dass die Pkw-Dichte sowie das durchschnittliche Gewicht und Ausmaß der Pkw in deutschen Innenstädten in den letzten Jahrzehnten stetig zugenommen haben, sodass für eine „eigenverantwortliche“ Fahrweise buchstäblich immer weniger Raum bleibt.<sup>36</sup> Die zunehmende Knappheit des Verkehrsraums in Innenstädten und die daraus entstehenden Nutzungskonflikte machen somit in den Innenstädten zahlreiche örtliche Anordnungen zur Abwehr von Gefahren für die Sicherheit und Ordnung im Straßenverkehr erforderlich. Der von Verkehrszeichen freie, „unregulierte“ Straßenraum dürfte auf innerörtlichen Straßen weithin die Ausnahme sein.

Zudem ist nicht gesagt, dass es überhaupt zu einer Zunahme von Verkehrszeichen käme, wenn Anordnungen nach § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO auch ohne Vorliegen einer gesteigerten Gefahrenlage für die Sicherheit oder Ordnung *im* Verkehr angeordnet werden könnten. Im Gegenteil: Die Beschilderung auf Grundlage eines konsistenten städtebaulichen Verkehrskonzepts könnte vielerorts zu einer reduzierteren und damit klareren Beschilderung führen.

Dies veranschaulicht das folgende Beispiel:

Durch die Gemeinde X führt eine längere, von Geschäften und öffentlichen Einrichtungen gesäumte Hauptstraße. An mehreren besonders gefährlichen Stellen (Einmündungen, Fahrbahnverengungen, Kurven) hat die untere Straßenverkehrsbehörde mit Zeichen 274 streckenweise die zulässige Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h angeordnet, die sodann jeweils mit Zeichen 278 wieder aufgehoben wird.

---

<sup>34</sup> BR-Drs. 374/97 (Beschluss), S. 8

<sup>35</sup> Hieran zweifelnd auch *Dölling/Neumann*, NJOZ 2023, 1280, 1285 beck-online: „Ob die Vorstellung, ein Weniger an verkehrsregelnden Eingriffen könne zu einem Mehr an Verantwortungsbewusstsein und Verkehrssicherheit führen, unter verkehrspsychologischen Gesichtspunkten wirklich tragfähig ist, soll hier nicht vertieft werden.“

<sup>36</sup> [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/09/PD23\\_N048\\_46.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/09/PD23_N048_46.html); auf diesen Aspekt hinweisend auch *Dölling/Neumann*, NJOZ 2023, 1280, 1285 beck-online mit Verweis auf: <https://www.spiegel.de/auto/suvs-und-elektroautos-autos-werden-groesser-und-schwerer-a-ecbca276-a2bf-4bf1-ae1e-afcd32a2296e> sowie *Baumeister* (Fn. 2), S. 9.

Der Gemeinderat beschließt nun ein taugliches städtebauliches Verkehrskonzept, das aus verschiedenen Gründen (z.B. Stärkung der Aufenthalts- und Kommunikationsfunktion des Innenstadtraums entlang der Hauptstraße, Schutz/Teilhabe älterer oder behinderter Gemeindemitglieder am Innenstadtleben, örtlicher Beitrag zum Klimaschutz) auf der Hauptstraße eine durchgehende Beschränkung der zulässigen Geschwindigkeit auf 30 km/h vorsieht.

Die Gemeinde beantragt bei der Straßenverkehrsbehörde, das städtebauliche Konzept umzusetzen. Die Straßenverkehrsbehörde lehnt dies mit der Begründung ab, dass nach § 45 Abs. 9 Satz 3 StVG für die gesamte Strecke der Hauptstraße eine gesteigerte Gefahrenlage für die Sicherheit oder Leichtigkeit *im* Verkehr, also ein besonderes „Unfall- oder Staurisiko“, vorliegen müsse. Dies sei aber unstreitig nicht der Fall, sodass die gegenwärtige wechselnde Beschilderung nicht zugunsten einer einmaligen Aufstellung des Zeichens 274 pro Fahrtrichtung geändert werden könne.

Es ist nach alledem nicht ersichtlich, dass es wegen einer „Überschilderung“ erforderlich ist, das Recht der Gemeinden zur Gestaltung ihres innerörtlichen Verkehrs auf die Anordnung solcher Verkehrszeichen zu begrenzen, mit denen zugleich eine nach § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO gesteigerte Gefahr für die Sicherheit und Leichtigkeit im Verkehr abgewehrt wird. Die Begrenzung der gemeindlichen Selbstverwaltung war auch nicht das Ziel bei Einführung des § 45 Abs. 9 StVO.<sup>37</sup>

Eine Überschilderung vor Ort, die den Verkehrsteilnehmer überfordert und dadurch zu einer konkreten Gefahr für die Sicherheit im Verkehr führt, bleibt ohnehin ausgeschlossen. Ein Verkehrskonzept, das hierauf hinausläufe, dürfte schon abwägungsfehlerhaft sein und daher den Tatbestand des § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO nicht erfüllen. Jedenfalls könnte (und müsste) die Straßenverkehrsbehörde im Rahmen ihres auch in § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO verbleibenden Ermessens eine solche sicherheitsgefährdende Beschilderung ablehnen.

Schließlich gibt es auch mildere und überdies effektivere Mittel, den „Schilderwald“ zu lichten, als durch eine auf die Sicherheit *im* Verkehr und Leichtigkeit des Verkehrs verengte Auslegung des § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO. Zu denken ist hier etwa an eine Evaluation unter Beteiligung der Verkehrsteilnehmer, Anwohner, Anlieger und Gemeinden, im Rahmen derer überflüssige oder gar gefährdende Verkehrszeichen und -einrichtungen identifiziert werden.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> *Dölling/Neumann*, NJOZ 2023, 1280, 1285 beck-online.

<sup>38</sup> Vgl. auch *Baumeister* (Fn. 2), S.9 unter Hinweis auf den 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.

## 2.) „Verkehrssicherheit durch Rechtssicherheit“ kein rechtfertigendes Gemeininteresse

Bei *Steiner* klingt – allerdings nicht explizit im Zusammenhang mit Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG und § 45 Abs. 9 StVG – ebenfalls die Verkehrssicherheit als mögliches Gemeininteresse an, jedoch aus einer etwas anderen Perspektive. Er ist der Ansicht, dass kommunale

„Innovationsbereitschaft (...) die Gefahr einer ‚Kommunalisierung‘ oder ‚Lokalisierung‘ des Straßenverkehrsrechts durch Inanspruchnahme des § 45 StVO für örtliche Entscheidungen umwelt- und verkehrspolitischer Art (bewirke), die überörtlich mit bundesweiter Wirkung zu treffen“<sup>39</sup>

sein.

§ 45 StVO sei aber

„seinem Gesamtkonzept nach das Instrument zur Reaktion auf besondere örtlich-konkrete ‚Lagen‘. Nur unter dieser Voraussetzung vermittelt er die Befugnis zur Modifikation des allgemeinen Straßenverkehrsrechts, dessen bundesweit einheitliche Geltung Verkehrssicherheit durch Rechtssicherheit bewirken soll.“<sup>40</sup>

Offenbar soll die bundesweit einheitliche Geltung des allgemeinen Straßenverkehrsrechts (gemeint sind wohl die §§ 1-35 StVO) Rechtssicherheit und *dadurch* Verkehrssicherheit vermitteln, weshalb der Anwendungsbereich für ausnahmsweise örtliche Modifikationen dieser allgemeinen Verkehrsregeln aufgrund des § 45 StVO eng zu ziehen sei.

Es ist nicht ersichtlich, inwiefern Rechtssicherheit und Verkehrssicherheit leiden, wenn beispielsweise in der einen Gemeinde zur Umsetzung gemeindlicher Verkehrsplanungen auf einer Hauptstraße eine Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h vorgeschrieben ist, während in einer Nachbargemeinde auf einer Hauptstraße die allgemeine Verkehrsregel des § 3 Abs. 3 Nr. 1 StVO, also die innerörtliche Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h, gilt. In beiden Fällen ist dem Verkehrsteilnehmer ohne Weiteres klar, was für ihn gilt.

Ein Problem für die Verkehrssicherheit entstünde nur, wenn Gemeinden den Anordnungsinhalt von Verkehrszeichen derart ändern könnten, dass der Verkehrsteilnehmer unsicher wäre, wie er sich im innerörtlichen Straßenverkehr zu verhalten hat. Man stelle

---

<sup>39</sup> *Steiner*, NJW 1993, 3161, beck-online

<sup>40</sup> ebenda.

sich etwa vor, eine Gemeinde könnte beschließen, dass auf dem Gemeindegebiet abweichend von der allgemeinen Regel „rechts-vor-links“ (§ 7 Abs. 1 Satz 1 StVO) grundsätzlich „links-vor-rechts“ gelten solle oder abweichend von § 37 Abs. 2 Nr. 1 StVO bei Verkehrsampeln die Farbe Rot nicht mit der negativ konnotierten Anordnung „Halt vor der Kreuzung“ verbunden sein soll, sondern mit dem erlösenden „der Verkehr ist freigegeben“, das überall sonst in der Bundesrepublik mit der Farbe Grün verbunden ist – schwerste Unfälle wären bei derartiger „gemeindlicher Selbstverwaltung“ vorprogrammiert.

Die Beispiele mögen lebensfern sein. Sie zeigen aber, worum es bei dem Aspekt einer *bundesweit einheitlichen Geltung* der allgemeinen Verkehrsregeln der StVO aus Gründen der Rechtssicherheit zum Zwecke der Verkehrssicherheit geht: An jeder deutschen Kreuzung muss sich der Verkehrsteilnehmer darauf verlassen können, dass „rechts-vor-links“ gilt, wenn keine Verkehrszeichen die Vorfahrt abweichend regeln, an jeder Ampel muss der Verkehrsteilnehmer darauf vertrauen können, dass er bei Grün fahren darf, weil die anderen Verkehrsteilnehmer, die die Kreuzung aus anderer Richtung queren wollen, bei Rot stehen bleiben.

Mit anderen Worten: Die allgemeinen Regeln und die örtlichen Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen müssen bundesweit einheitlich dieselbe Bedeutung haben, da sonst weder ein sicherer noch ein flüssiger Verkehr gewährleistet werden kann. Die Wahrung der Verkehrssicherheit erfordert aber nicht, dass bundesweit die Aufstellung von innerörtlichen Geschwindigkeitsbeschränkungen durch 45 Abs. 9 Satz 3 StVO materiellrechtlich erschwert wird, um dem motorisierten Verkehrsteilnehmer auf möglichst vielen innerörtlichen Strecken die allgemeine Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h zu ermöglichen.<sup>41</sup>

Zudem ist der von *Steiner* formulierte Gedanke von der grundsätzlich bundesweit einheitlichen Geltung der allgemeinen Regeln der §§ 1-35 StVO, die nur ausnahmsweise durch örtliche Anordnungen nach § 45 StVO modifiziert werden, schon jetzt – also ohne nennenswertes straßenverkehrsrechtliches Mitbestimmungsrecht der Gemeinden – durch die Realität in den innerörtlichen Straßennetzen widerlegt. Faktisch dürfte die Reglementierung von innerörtlichen Straßen durch Anordnungen nach § 45 StVO die Regel

---

<sup>41</sup> Die Verkehrssicherheit im Sinne des Schutzes von Leben, Leib und Eigentum fordert vielmehr, dass auf möglichst vielen innerörtlichen Strecken eine deutlich niedrigere Höchstgeschwindigkeit zugelassen wird als die allgemeine zulässige Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h, vgl. *Heinrichs/Scherbarth/Sommer*, Wirkungen von Tempo 30 an Hauptverkehrsstraßen, Hrsg. Umweltbundesamt, November 2016, S. 15 ff.

sein, während innerörtliche Straßen ohne jedes Verkehrszeichen oder Verkehrseinrichtung die Ausnahme bilden. Dem Verkehrsteilnehmer wird also ohnehin abverlangt, sich im Straßenverkehr örtlich ändernden Geboten und Verboten anzupassen. Für den Verkehrsteilnehmer ist dabei nur entscheidend, dass er in jeder Situation erkennen kann, wie er sich zu verhalten hat. Dass ein Mehr an gemeindlicher Mitbestimmung bei der Anordnung von Verkehrszeichen zu einer Überforderung der Verkehrsteilnehmer führt, ist nicht plausibel.

Rechtlich bleibt Anordnungen, die zu einer überfordernden „Überschilderung“ und damit zu einer Gefährdung der Verkehrssicherheit führen würden, auch im Falle von mehr gemeindlicher Mitbestimmung der Riegel vorgeschoben. Denn im Rahmen des Ermessens haben die Straßenverkehrsbehörden zu berücksichtigen, ob eine Anordnung negative Auswirkungen auf die Verkehrssicherheit (in diesem Zusammenhang verstanden als die Sicherheit für Leben, Leib und Eigentum der Verkehrsteilnehmer) hätte. Ist dies der Fall, ist wohl kaum eine Konstellation denkbar, in der die Anordnung dennoch ermessensfehlerfrei ergehen könnte. Anordnungstatbestände aus Gründen des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts ermöglichen Anordnungen, ohne dass eine Gefahr für die Verkehrssicherheit vorliegen müsste. Sie führen aber keineswegs dazu, dass Straßenverkehrsbehörden mit ihren Anordnungen Gefahren für die Verkehrssicherheit *verursachen* dürfen.

Schließlich ist die von *Steiner* befürchtete „Kommunalisierung“ eines Rechtsbereichs, der – soweit er den innerörtlichen Verkehr betrifft – vor allem oder jedenfalls auch eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft darstellt, aus verfassungsrechtlicher Perspektive keine „Gefahr“, sondern entspricht dem materiellen Aufgabenverteilungsprinzip des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG. Dieses Prinzip soll sicherstellen, dass die Bürgerinnen und Bürger vor Ort demokratisch über die Geschicke ihrer Gemeinde mitbestimmen können. Wird den Bürgern diese Möglichkeit zur niedrighwelligen und konkret-lokalen demokratischen Partizipation entzogen, indem das Straßenverkehrsrecht gegenüber gemeindlichen Gestaltungsansprüchen abgeschirmt wird, liegt darin eine Beeinträchtigung für die verfassungsrechtlich grundsätzlich intendierte Aufgabenverteilung, die aus Gemeinwohlgründen gerechtfertigt sein muss.

### 3.) *Zwischenergebnis*

**Es ist kein Gemeininteresse ersichtlich, § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO zulasten der gemeindlichen Selbstverwaltung auf das Vorliegen einer gesteigerten Gefahrenlage für die Sicherheit oder Leichtigkeit im Verkehr zu verengen.**

Eine solche einengende Auslegung ist weder geeignet oder erforderlich, um eine abstrakte Gefährdung der Sicherheit im Verkehr durch eine allgemeine Zunahme der Beschilderung oder eine die konkrete Gefährdung der Sicherheit im Verkehr durch eine Überschilderung vor Ort zu verhindern, noch ist sie zur Erhaltung der bundesweit einheitlichen Geltung der allgemeinen Verkehrsregeln vonnöten.

**Die in dieser Auslegung liegende Beschränkung des Rechts der Gemeinden zur Gestaltung ihres örtlichen Straßenverkehrs aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG verstößt gegen das Gebot verfassungskonformer Auslegung.**

#### **II. Kein Erfordernis einfacher Gefahrenlage für die Sicherheit oder Ordnung bei Regelung zur Unterstützung einer städtebaulichen Entwicklung**

Ebenso ist kein überwiegender Grund des Gemeininteresses ersichtlich, der es rechtfertigen würde, für straßenverkehrsrechtliche Anordnungen im Anwendungsbereich des § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO zusätzlich das Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen des (eng verstandenen) § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO, also eine einfache Gefahr für die Sicherheit *im* Verkehr und die Leichtigkeit des Verkehrs, zu fordern.

Ein rechtfertigender Grund des Gemeininteresses ist in der Rechtsprechung hierzu noch nicht formuliert worden. Die Sicherheit im Verkehr kann jedenfalls die kumulative Anwendung des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO bei sämtlichen Anordnungstatbeständen nicht rechtfertigen. Insofern kann auf die Ausführungen zu § 45 Abs. 9 Satz 3 verwiesen werden.

Dies dürfte daran liegen, dass Hintergrund dieser Rechtsprechung nicht ein bestimmter sachlicher Grund des Gemeininteresses ist, sondern vielmehr die fehlgehende Rechtsauffassung, das Straßenverkehrsrecht dürfe von Verfassungen wegen nur solche Regelungen enthalten, die – zumindest auch – der Abwehr einer konkreten Gefahr für die Sicherheit *im* Straßenverkehr oder die Leichtigkeit des Straßenverkehrs dienen.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Zu dieser Fehlannahme ausführlich und überzeugend *Klinski* (Fn. 2).

Fehlt mithin ein rechtfertigender Grund des Gemeininteresses und ist diese Auslegung nicht zur Wahrung der verfassungsrechtlichen Gesetzgebungskompetenz vonnöten, so führt auch diese Auslegung zu einer Verletzung des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG und verstößt damit gegen das Gebot verfassungskonformer Auslegung.

### **III. Kein Gemeininteresse an Ausschluss der gemeindlichen Selbstverwaltung von der Gefahrenabwehr in § 45 StVO**

Ebenso ist kein Grund des Gemeininteresses ersichtlich, der es rechtfertigt, die gemeindliche Selbstverwaltung abseits des § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO und § 45 Abs. 1b Satz 2 StVO als Schutzgut von der straßenverkehrsrechtlichen Gefahrenabwehr, namentlich von der Generalklausel des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO bzw. § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 StVO, auszuschließen.<sup>43</sup>

Städtebauliche Verkehrsbelange werden von § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO nach wohl vorherrschender Auffassung nicht erfasst, weil der Begriff der „*Ordnung* des Verkehrs“ gemeinhin auf die „*Leichtigkeit* des Verkehrs“ verengt und die Sicherheit *des* Verkehrs auf die Sicherheit *im* Straßenverkehr reduziert wird.<sup>44</sup> Dafür werden hingegen keine sachlichen Gemeininteressen angeführt, sondern verfassungsrechtliche Gründe (vermeintlich nicht bestehende Gesetzgebungskompetenz für vom Straßenverkehr ausgehende Gefahren) und/oder systematische Gründe (Umkehrschluss aus Anordnungstatbeständen in § 45 Abs. 1 Satz 2, Abs. 1a und 1b) geltend gemacht.

Im Einzelnen:

### **IV. Verstoß gegen Vorbehalt des Gesetzes**

Eine Auslegung des § 45 StVO, die das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden nicht oder nicht ausreichend beachtet, verstößt gegen den Vorbehalt des Gesetzes in Gestalt des Wesentlichkeitsgrundsatzes.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Ebenso *Klinski* (Fn.2), S. 60: „Folglich schließt sich der Kreis dahin, anerkennen zu müssen, dass Artikel 28 Absatz 2 GG nicht nur ermöglicht, sondern weitergehend sogar *gebietet*, die städtebaulichen Belange im Straßenverkehrsrecht umfassend im Sinne eines der Schutzgüter der öffentlichen Ordnung zu berücksichtigen.“

<sup>44</sup> So *Steiner*, NJW 1993, 3161 f., beck-online; OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 25. August 1992 – 4 L 3/92 – (Rn. 34 f.), juris; anders aber BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 1979 – 7 C 46/78 –, BVerwGE 59, 221-231 (Rn. 24 f.) sowie BVerwG, Urteil vom 4. Juni 1986 – 7 C 76/84 –, BVerwGE 74, 234-241 (Rn. 10).

<sup>45</sup> In diese Richtung auch *Baumeister* (Fn. 2), S. 13, der dort allerdings den Vorbehalt des Gesetzes mit der Frage der Gesetzgebungskompetenz vermischt (zu Letzterem sogleich).

Der Wesentlichkeitsgrundsatz konkretisiert die Reichweite des Vorbehaltes des (Parlaments-)Gesetzes. Er verlangt, „dass der Gesetzgeber in grundlegenden normativen Bereichen alle wesentlichen Entscheidungen selbst treffen muss“.<sup>46</sup> Das Parlament darf die wesentlichen Entscheidungen „nicht dem Handeln und der Entscheidungsmacht der Exekutive“ überlassen.<sup>47</sup> Bei der Einordnung einer Entscheidung als „wesentlich“ kommt es „auf den jeweiligen Sachbereich und die Eigenart des betroffenen Regelungsgegenstandes“ an, wobei die Wertungskriterien den tragenden Prinzipien des GG zu entnehmen sind.<sup>48</sup> Wesentlich sind hiernach insbesondere grundrechtsrelevante Fragen.<sup>49</sup>

Eine Auslegung des § 45 Abs. 9 StVO und § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO, die die gemeindliche Selbstverwaltung in Angelegenheiten ihres örtlichen Verkehrs weitgehend unbeachtet lässt, ist damit unvereinbar. Die StVO ist kein Parlamentsgesetz, sondern eine Rechtsverordnung, die durch Bundesverkehrsministerium und Bundesrat beschlossen wird. Die Abwägung von Gemeinwohlinteressen und gemeindlicher Selbstverwaltung in einem so elementaren Bereich wie dem örtlichen Straßenverkehr kann aber nicht dem Bundesverkehrsministerium und dem Bundesrat überlassen werden.<sup>50</sup> Sie ist dem unmittelbar demokratisch legitimierten Deutschen Bundestag vorbehalten. Dies gilt auch deshalb, weil in § 45 Abs. 9 StVO ein komplexes Rechtsverhältnis gestaltet wird, das neben dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden auch die hochrangigen Rechtsgüter von Leib, Leben und Eigentum der Verkehrsteilnehmer berührt.

Eine verfassungskonforme Auslegung des § 45 StVO muss daher den Vorbehalt des Gesetzes wahren, indem nicht unter Umgehung des parlamentarischen Gesetzgebers eine weitreichende Beschränkung des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts in einem grundrechtssensiblen Rechtsverhältnis vorgenommen wird.

## **V. Überschreitung der Gesetzgebungskompetenz**

Die Auslegung, wonach für Anordnungen zur Umsetzung eines städtebaulichen Konzepts auf Grundlage des § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO wegen § 45 Abs. 9 Satz

---

<sup>46</sup> Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 20 Rn. 71 mit Rechtsprechungsnachweisen.

<sup>47</sup> ebd.

<sup>48</sup> ebd.

<sup>49</sup> ebd. m.w.N.

<sup>50</sup> Bundesverkehrsministerium und Bundesrat haben im Übrigen ausweislich der Verordnungsmaterialien diese Abwägung bei Schaffung des § 45 Abs. 9 StVO auch nicht vorgenommen, sondern die möglichen Auswirkungen dieser Bestimmung auf die gemeindliche Selbstverwaltung ignoriert.

1 und 3 StVO und § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO eine gesteigerte Gefahrenlage oder zumindest eine einfache Gefahr für die Sicherheit im Verkehr oder die Leichtigkeit des Verkehrs vorliegen muss, führt zu einer Überschreitung der Bundesgesetzgebungskompetenz.

Nach Art. 72 Abs. 2 GG hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts nur, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.

Das Rechtsgut der Rechtseinheit zielt auf den Erhalt eines funktionsfähigen Rechtsraumes ab.<sup>51</sup> Die bundesgesetzliche Regelung muss zur Ausräumung einer problematischen Rechtszersplitterung, die im Interesse sowohl des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden kann, dienen.<sup>52</sup>

Die dargestellte Auslegung des § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO und des § 45 Abs. 9 Satz 1 und 3 StVO weist diesen Vorschriften einen Regelungsgehalt zu, der diese Maßgaben an die Erforderlichkeit im Sinne des § 72 Abs. 2 GG nicht erfüllt.

Erforderlich für die Rechts- aber auch die Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse ist zwar die bundesweit einheitliche Geltung der allgemeinen Verkehrsregeln und der angeordneten Verkehrszeichen und -einrichtungen. Denn ein sicherer und flüssiger Straßenverkehr könnte bei regional und lokal unterschiedlichen Verkehrsregeln und Verkehrszeichen und -einrichtungen nicht gewährleistet werden.

Das gesamtstaatliche Interesse an einem sicheren und „leichten“ Verkehr erfordert aber nicht, die Gestaltung des örtlichen Verkehrs an eine gesteigerte oder einfache Gefahrenlage für die Sicherheit im Verkehr oder die Leichtigkeit des Verkehrs zu knüpfen.<sup>53</sup> Überörtliche Interessen des Personen- oder Warenverkehrs hat die Gemeinde bei Aufstellung eines Verkehrskonzepts in der Abwägung zu berücksichtigen. Auch ohne das Erfordernis einer (gesteigerten) Gefahrenlage für die Sicherheit im Verkehr oder die

---

<sup>51</sup> *Uhle*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 102. EL August 2023, Art. 72 Rn. 142

<sup>52</sup> ebd. mit Rechtsprechungsnachweis

<sup>53</sup> ebd.

Leichtigkeit des Verkehrs kann eine Gemeinde also nicht auf Grundlage eines Verkehrskonzepts von der Straßenverkehrsbehörde verlangen, dass eine Hauptverkehrsstraße mit wichtiger überörtlicher Verbindungsfunktion – plakativ formuliert – "lahmgelegt" wird.

Insofern schließt sich der Kreis dahingehend, dass die Auslegung einer straßenverkehrsrechtlichen Regelung, die in Ermangelung eines rechtfertigenden überörtlichen Gemeininteresses die Selbstverwaltung der Gemeinden verfassungswidrig beschneidet, nicht nach Art. 72 Abs. 2 im gesamtstaatlichen Interesse der Rechts- oder Wirtschaftseinheit erforderlich sein kann.

Die dargestellte Auslegung verstößt damit auch gegen formelles Verfassungsrecht.

## **F. Wege zu einem mit der Selbstverwaltungsgarantie vereinbaren § 45 StVO**

Im Folgenden wird dargestellt, wie das Gebot verfassungskonformer Auslegung in den genannten Bestimmungen konkret umzusetzen ist.

### **I. § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO in verfassungskonformer Auslegung**

Im Zentrum einer ausreichenden Berücksichtigung des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts im Straßenverkehrsrecht steht § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO. Mit dieser Vorschrift wollte der Verordnungsgeber in der Erkenntnis, dass die Gestaltung des örtlichen Verkehrs die Planungshoheit der Gemeinden berührt, diesen eine Brücke in das Straßenverkehrsrecht bauen.

Wie dargestellt, ist diese Brücke nach der bisher wohl herrschenden Auslegung schmal, weil nach verbreiteter, aber verfassungswidriger Auslegung auch für Beschränkungen des fließenden Verkehrs, die der Umsetzung eines tauglichen städtebaulichen Verkehrskonzepts dienen, nach § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO eine gesteigerte Gefahrenlage für die Sicherheit oder Ordnung im Verkehr erforderlich sein soll.

Im Folgenden wird dargestellt, dass § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO bei einer am Wortlaut orientierten Auslegung des § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO verfassungskonform im Sinne des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden ertüchtigt werden kann (nachfolgend 1.). Gleiches gilt für § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO (2.).

Zudem wird gezeigt, dass es für Anordnungen nach § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO nicht erforderlich ist, dass zusätzlich eine Gefahr für die Sicherheit oder Ordnung im Verkehr im Sinne des eng verstandenen § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO besteht (3.).

Auf diese Weise baut die Vorschrift des § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO dem gemeindlichen Selbstverwaltungsrecht eine solide Brücke in das Straßenverkehrsrecht.

### **1.) Gesteigerte Gefahrenlage und gemeindliche Verkehrskonzepte**

Nach § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO dürfen Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs nur angeordnet werden, wenn auf Grund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in den vorstehenden Absätzen genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt.

Dem Wortlaut nach differenziert die Vorschrift nicht danach, welcher Anordnungstatbestand den jeweiligen Beschränkungen des fließenden Verkehrs zugrunde liegt. Die Vorschrift ist daher dem Wortlaut nach auch auf den Anordnungstatbestand des § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO anzuwenden.

Dieser Befund wird systematisch durch § 45 Abs. 9 Satz 4 StVO bestätigt. Hiernach sind einige Anordnungstatbestände explizit vom Erfordernis einer gesteigerten Gefahrenlage nach § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO befreit. Hieraus folgt im Umkehrschluss, dass in allen dort nicht privilegierten Anordnungstatbeständen, und damit auch bei § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO, eine gesteigerte Gefahrenlage gemäß § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO vorliegen muss.

Indes wäre es verfehlt, hieraus zu folgern, dass für Beschränkungen des fließenden Verkehrs nach § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO eine gesteigerte Gefahrenlage für die Sicherheit und Ordnung des Verkehrs vorliegen müsste. Denn der Wortlaut des § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO – dies findet oft zu wenig Beachtung – spricht nicht von einer qualifizierten Gefahrenlage gerade für die Sicherheit oder Ordnung im Verkehr im Sinne des (eng verstandenen) § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO, also insbesondere Leib, Leben und Eigentum der Verkehrsteilnehmer sowie Leichtigkeit des Verkehrs.<sup>54</sup> Vielmehr fordert § 45 Abs.

---

<sup>54</sup> Die Kommentarliteratur ist zu dieser Frage erstaunlich unergiebig: vgl. *Hühnermann*, in: Burmann/Heß/Hühnermann/Jahnke, Straßenverkehrsrecht, 27. Auflage 2022, StVO § 45 Rn. 10a; *Steiner*, in: Münchener Kommentar zum StVR, 1. Auflage 2016, § 45 StVO Rn. 17; *Will*, in: BeckOK StVR, Dötsch/Koehl/Krenberger/Türpe, 21. Edition 2023, § 45 StVO Rn. 44 ff.

9 Satz 3 StVO eine qualifizierte Gefährdung „der in den vorstehenden Absätzen genannten Rechtsgüter“. Die nach dieser Vorschrift geforderte gesteigerte Gefahrenlage kann sich demnach insbesondere auch auf die geschützten Rechtsgüter des jeweiligen Anordnungstatbestands des § 45 StVO beziehen.<sup>55</sup>

Damit genügt bei Beschränkungen des fließenden Verkehrs zur Umsetzung eines städtebaulichen Verkehrskonzepts auch eine qualifizierte Gefahr für das Rechtsgut des § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO.

**Rechtsgut dieses Anordnungsgrundes ist aber nicht die Sicherheit *im* Verkehr oder die Leichtigkeit des Verkehrs im Sinne des (eng verstandenen) § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO, sondern das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden in Gestalt ihrer Planungshoheit.**

Denn die Gemeinden sind in ihrer Eigenschaft als Selbstverwaltungskörperschaften und Träger eigener Rechte und Pflichten wegen der ihnen zustehenden Planungshoheit in den Schutzbereich nach § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5, Alt. 2 StVO einbezogen.<sup>56</sup>

**Eine Gefährdung des Rechtsguts der gemeindlichen Selbstverwaltung liegt aber immer schon dann vor, wenn Verkehrsplanungen, die in den Gemeinden demokratisch beschlossen wurden, nicht umgesetzt werden.**

**Daraus folgt, dass das Erfordernis einer qualifizierten Gefahrenlage nach § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO immer dann erfüllt ist, wenn eine Gemeinde ein taugliches städtebauliches Verkehrskonzept beschließt, mit dem sie die verkehrliche Situation in ihrem Sinne verändern will.**

Denn im Moment des Beschlusses eines solchen Konzepts fallen gemeindliche Planung und der Ist-Zustand des örtlichen Verkehrs auseinander. Eine Gefahr im ordnungsrechtlichen Sinne besteht auch, wenn der Schaden bereits eingetreten ist und die Verletzung weiter andauert. **Der örtliche Straßenverkehr ist daher so lange eine Gefahr für das**

---

<sup>55</sup> So auch die 11. Kammer des VG Berlin in dem bislang unveröffentlichten Beschluss vom 15. Dezember 2023 (Az. 11 L 316/23). Bei Beschränkungen des fließenden Verkehrs aufgrund von § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO (Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen) setzt § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO nach dem VG Berlin eine Gefahrenlage auf Grund der besonderen örtlichen Verhältnisse voraus, „die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der Wohnbevölkerung durch Lärm und Abgase erheblich übersteigt“ (VG Berlin Beschluss vom 15. Dezember 2023, Az. 11 L 316/23, S. 8 lit. b).

<sup>56</sup> BVerwG, Urteil vom 20. April 1994 – 11 C 17/93 –, BVerwGE 95, 333-341 (Rn. 19).

**Rechtsgut der gemeindlichen Planungshoheit, wie er den gemeindlichen Planungen zuwiderläuft.** Erst die straßenverkehrsrechtliche Umsetzung durch die Straßenbehörde nach § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 StVO behebt die in dieser andauernden Verletzung der gemeindlichen Planungshoheit liegende Gefahrenlage.

Es liegt damit stets auch die Voraussetzung einer gesteigerten Gefahrenlage nach § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO vor. Denn die städtebaulichen Verkehrsplanungen einer Gemeinde sind naturgemäß immer auf die „besonderen örtlichen Verhältnisse“ bezogen, sodass es sich um eine aufgrund der besonderen örtlichen Verhältnisse bestehende Gefahrenlage nach § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO handelt.

Die weitere Voraussetzung, dass eine Gefahrenlage vorliegen muss, die das allgemeine Risiko einer Rechtsgutbeeinträchtigung erheblich übersteigt, liegt ebenfalls vor. Denn eine solche gesteigerte Gefahrenlage setzt nach der Rechtsprechung des BVerwG lediglich eine das allgemeine Risiko deutlich übersteigende *Wahrscheinlichkeit* des Schadenseintritts voraus,<sup>57</sup> sodass bei einem bereits eingetretenen und ohne Gegenmaßnahmen *mit Gewissheit* andauernden Schaden diese Risikoschwelle ohne Weiteres überschritten ist.

Dies hat zur Folge, dass die Voraussetzungen des § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO im Falle des § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO regelmäßig – wenn nicht gar immer – erfüllt sind. Zumindest indiziert die Tatbestandsmäßigkeit des § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO das Vorliegen der Voraussetzungen des § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO.

Diese von Wortlaut und Systematik ausgehende Auslegung kommt mithin zu einem Ergebnis, dass der gemeindlichen Selbstverwaltung aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG in verfassungsmäßiger Auslegung Rechnung trägt.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> BVerwG, Urteil vom 23. September 2010 – 3 C 37/09 –, BVerwGE 138, 21-35 (Rn. 27). Zwar hat das BVerwG den dargestellten Maßstab dort im Zusammenhang mit möglichen Unfallschäden, also Gefahren für die „hochrangigen“ Rechtsgüter Leib, Leben und Eigentum formuliert, sodass man Zweifel daran haben könnte, ob dies auf Gefahren für das Rechtsgut der gemeindlichen Planungshoheit übertragbar ist. Dies kann aber hier auf sich beruhen, da jedenfalls der Eintritt einer mit Gewissheit andauernden Beeinträchtigung ein „allgemeines Risiko“ deutlich übersteigt.

<sup>58</sup> Zum gleichen Ergebnis – jedoch auf anderem dogmatischem Weg – gelangt die von *Baumeister* (Fn. 2), S. 12 ff., vorgeschlagene verfassungskonforme Auslegung des § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO, wonach den Gemeinden bei der Erfüllung der gesteigerten Gefahrenlage ein Beurteilungsspielraum zukommen soll.

## 2.) „Zwingende besondere Umstände“ kein Hindernis

§ 45 Abs. 9 Satz 1 StVO steht einer Umsetzung gemeindlicher Verkehrskonzepte auf Grundlage des § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO nicht entgegen. Hiernach sind Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen nur dort anzuordnen, wo dies auf Grund der besonderen Umstände zwingend erforderlich ist.

Die Norm wird bei Beschränkungen des fließenden Verkehrs von der spezielleren Vorschrift des § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO konkretisiert und verdrängt,<sup>59</sup> sodass die Vorschrift vor allem bei Anordnungen Anwendung findet, die nur dem ruhenden Verkehr gelten.<sup>60</sup>

Wie gezeigt, sind bei Anordnungen zur Umsetzung eines städtebaulichen Verkehrskonzepts aufgrund von § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO die weitergehenden Anforderungen des spezielleren § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO erfüllt, sodass erst recht die Voraussetzungen des allgemeineren § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO vorliegen.

Eine Anordnung nach § 45 Abs. 1b Satz 1 StVO ist schon deshalb aufgrund „besonderer Umstände zwingend erforderlich“ im Sinne des § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO, weil sie nach § 45 Abs. 1b Satz 1 StVO zur Umsetzung eines städtebaulichen Verkehrskonzepts „notwendig“ (Wortlaut § 45 Abs. 1b Satz 1) ist und die Gefahr für das gemeindliche Selbstbestimmungsrecht anders als durch die umsetzenden Anordnungen nicht abzuwehren ist. Mit anderen Worten: „Besondere Umstände“ im Sinne des § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO sind im § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO durch das Erfordernis eines hinreichend bestimmten städtebaulichen Verkehrskonzepts, dessen Verwirklichung bestimmte straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen konkret-örtlich notwendig macht, bereits tatbestandlich vorausgesetzt. Auch hier indiziert also die Tatbestandsmäßigkeit des § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO die Erfüllung der Voraussetzungen des § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO.

Nicht überzeugend wäre es demgegenüber, die „besonderen Umstände“ in § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO nur auf solche Umstände zu reduzieren, die die Sicherheit *im* Verkehr oder die Leichtigkeit des Verkehrs betreffen. Eine solche Begrenzung ist im Wortlaut nicht angelegt. Außerdem hätte § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO bei einem solchen Verständnis engere Voraussetzungen als § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO, der ausdrücklich auch Rechtsgüter außerhalb der Sicherheit im Verkehr und der Leichtigkeit des Verkehrs miteinbezieht.

---

<sup>59</sup> BVerwG, Urteil vom 23. September 2010 – 3 C 37/09 –, BVerwGE 138, 21-35 (Rn. 25).

<sup>60</sup> Allerdings soll bei Anordnungen zur Beschränkung des fließenden Verkehrs, die nach § 45 Abs. 9 Satz 4 StVO von § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO freigestellt sind, dennoch § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO anzuwenden sein, vgl. BVerwG, Beschluss vom 1. September 2017 – 3 B 50/16 – (Rn. 6 f.), juris.

Nach bisher vorherrschender Ansicht soll aber gerade § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO die speziellere, d.h. „engere“ Norm gegenüber § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO sein, die diesen konkretisiert und verdrängt.<sup>61</sup> Mit diesem systematischen Verhältnis, das sich auch in der Reihenfolge der Regelungen (vom Allgemeinen, Satz 1, zum Speziellen, S. 2 und 3) ausdrückt, gerät eine ausschließlich auf die Sicherheit und Ordnung im Verkehr verengte Auslegung des § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO in Konflikt.

### **3.) Keine Gefahrenlage nach § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO erforderlich**

Für Anordnungen nach § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO ist es nicht Voraussetzung, dass zusätzlich eine Gefahr für die Sicherheit oder Ordnung im Straßenverkehr gemäß § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO vorliegt.

In der untergerichtlichen Rechtsprechung ist die Auffassung anzutreffen, dass auch außerhalb des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO jede straßenverkehrsrechtliche Maßnahme nach § 45 StVO zur Abwehr von Gefahren für die Sicherheit und Ordnung (im Sinne von Leichtigkeit) im Straßenverkehr dienen muss.

Jede Maßnahme auf Grundlage des § 45 StVO muss nach dieser Rechtsansicht die Tatbestandsvoraussetzung des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO erfüllen.

So meint etwa die 11. Kammer des VG Berlin:

„Entgegen der Auffassung des Antragsgegners gilt die Generalklausel des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO auch für die nachfolgenden Absätze 1a und 1b dieser Norm. Der sprachliche Wechsel von Abs. 1 Satz 1 („Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken ... beschränken oder verbieten“) zu Abs. 1a („Das gleiche Recht ...“) und Abs. 1b („Die notwendigen Anordnungen“) ändert nichts daran, dass allen Anordnungsinstrumenten des § 45 StVO in allen Absätzen dieser Vorschrift die Beschränkung der Maßnahmen auf bestimmte Straßen oder Straßenstrecken zur Abwehr von Gefahren für die Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs zu eigen ist (vgl. Steiner, in: Münchener Kommentar zum StVR, 1. Auflage 2016, Rn. 46).“<sup>62</sup>

Nach dieser Auffassung wäre daher für jede Anordnung zur Umsetzung eines städtebaulichen Verkehrskonzepts nach § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO zusätzlich Voraussetzung, dass mit ihr zugleich eine Gefahr für die Sicherheit und Ordnung (im Sinne von Leichtigkeit) im Straßenverkehr abgewehrt würde.

---

<sup>61</sup> BVerwG, Urteil vom 23. September 2010 – 3 C 37/09 –, BVerwGE 138, 21-35 (Rn. 25).

<sup>62</sup> VG Berlin, Beschluss vom 24. Oktober 2022 – VG 11 L 398/22 – (Rn. 25) juris.

Diese Auffassung kann nicht überzeugen.

Zunächst deutet im Wortlaut des § 45 StVO nichts darauf hin, dass die Voraussetzungen des eng verstandenen § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO zusätzlich zu den Voraussetzungen der Anordnungstatbestände der übrigen Absätze vorliegen müssten. Im Gegenteil: Die sprachliche Fassung insbesondere von Abs. 1 Satz 2 und Abs. 1a („Das gleiche Recht haben sie...“) sowie Abs. 1b („Die Straßenverkehrsbehörden treffen auch die notwendigen Anordnungen zur...“) legen nahe, dass nach Vorstellung des Verordnungsgebers den Straßenverkehrsbehörden *zusätzliche*, d.h. über § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO hinausgehende Eingriffs- bzw. Gestaltungsbefugnisse eingeräumt werden sollten.<sup>63</sup> Forderte man für diese zusätzlichen Eingriffsbefugnisse dennoch das Vorliegen einer Gefahr nach § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO, brächten die zusätzlichen Eingriffstatbestände in § 45 Abs. 1 Satz 2, Abs. 1a und 1b keinerlei Erweiterung des behördlichen Handlungsspielraums und wären daher überflüssig.<sup>64</sup> Wenn nämlich auch eine Gefahr für die Sicherheit im Verkehr oder die Leichtigkeit des Verkehrs vorliegt, könnte eine entsprechende Anordnung ohnehin schon auf Grundlage der (eng verstandenen) Generalklausel des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO ergehen.

Es überrascht daher, dass das VG Berlin zwar die sprachlichen Besonderheiten des § 45 Abs. 1 Satz 2, Abs. 1a und 1b StVO zur Kenntnis nimmt, dem aber die nicht weiter begründete Behauptung entgegengesetzt, dass dies nichts daran ändere,

„dass allen Anordnungsinstrumenten des § 45 StVO in allen Absätzen dieser Vorschrift die Beschränkung der Maßnahmen auf bestimmte Straßen oder Straßenstrecken zur Abwehr von Gefahren für die Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs zu eigen“

sei.

Vermutlich steht hinter dieser (oft anzutreffenden<sup>65</sup>, aber selten begründeten) Auffassung die verfehlte Annahme, dass das Straßenverkehrsrecht nach der Kompetenznorm des

---

<sup>63</sup> *Baumeister* (Fn. 2), S. 10. Eine hiervon zu unterscheidende und hier noch nicht relevante Frage ist, ob der Verordnungsgeber mit diesen Anordnungstatbeständen zugleich eine implizite Einschränkung der dem Wortlaut nach unveränderten Generalklausel in § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO auf die innerverkehrsliche Gefahrenabwehr vorgenommen hat. Dies ist bei verfassungskonformer Auslegung zu verneinen (siehe unten). Das macht die speziellen Anordnungstatbestände nicht überflüssig, reduziert sie aber auf eine klarstellende, d.h. rechtliche Zweifel ausräumende Funktion.

<sup>64</sup> ebenda.

<sup>65</sup> So etwa auch die Begründung zur jüngsten, im Bundesrat gescheiterten StVG-Novelle 2021, BT-Drs. 19/28684, S. 42, in der behauptet wird, die in der Eingangsformulierung des § 6 Absatz

Art. 74 Nr. 22 GG „sachlich begrenztes Ordnungsrecht“ in dem Sinne sei, dass es nur die Abwehr von Gefahren *im bzw. für den* Straßenverkehr erfasse, nicht aber vom Straßenverkehr *ausgehende* Gefahren für Dritte oder außerhalb des Straßenverkehrs stehende Rechtsgüter und Belange.

Dass diese Auffassung schlicht falsch ist, hat *Klinski* in einem Gutachten für das Umweltbundesamt ausführlich und überzeugend dargelegt.<sup>66</sup> Das Straßenverkehrsrecht ist nach der Rechtsprechung des BVerfG zwar „sachlich begrenztes Ordnungsrecht“.<sup>67</sup> Die sachliche Begrenzung geht aber nicht so weit, dass die Abwehr vom Straßenverkehr ausgehender Gefahren für außerhalb des Straßenverkehrs stehende Rechtsgüter und Belange nicht mehr vom Kompetenztitel erfasst wäre. **Vielmehr umfasst das Straßenverkehrsrecht – man möchte fast sagen: selbstverständlich – auch die Abwehr solcher Gefahren, die vom Straßenverkehr auf Dritte oder andere Rechtsgüter ausgehen.** Dies hat auch das BVerwG bereits unmissverständlich festgestellt:

„Zum Straßenverkehrsrecht als einem sachlich begrenzten Ordnungsrecht gehört nicht nur die Abwehr der dem Straßenverkehr selbst drohenden Gefahren, sondern auch und gerade die Abwehr solcher Gefahren, die vom Straßenverkehr ausgehen und die Umwelt beeinträchtigen (vgl. BVerfG, Beschluß vom 10. Dezember 1975 - 1 BvR 118/71 - BVerfGE 40, 371 <379 ff.>; BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 1979 - BVerwG 7 C 46.78 - BVerwGE 59, 221 <228>); nicht nur sollen Verkehrsteilnehmer vor anderen Verkehrsteilnehmern und vor sich selbst geschützt werden, sondern auch u.a. Dritte vor Verkehrsteilnehmern und deren Fahrzeugen.“<sup>68</sup>

Es gibt also keinen verfassungsrechtlichen Grund, die Anforderungen des (eng verstandenen) § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO entgegen dem Wortlaut und der Absicht des Verordnungsgebers, die Handlungsspielräume der Straßenverkehrsbehörden zu erweitern, in alle übrigen Anordnungstatbestände „hineinzulesen“ oder bei diesen kumulativ anzuwenden.

Eine solche Auslegung kann auch nicht damit begründet werden, dass der Gesetzgeber mit der StVG-Novelle 2021 nunmehr in § 6 Abs. 1 Satz 1 StVG die Ermächtigung zum Erlass von Verordnungen in allen Ermächtigungstatbeständen daran knüpft, dass diese

---

1 und 2 StVG nunmehr verwendete engere Zweckbestimmung „zur Abwehr von Gefahren für die Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs“ sei dem „Straßenverkehrsrecht als Ordnungs- und Gefahrenabwehrrecht von Beginn an immanent.“, BT-Drs. 19/28684, S. 42. Kritisch hierzu auch *Klinski* (Fn. 2), S. 50.

<sup>66</sup> *Klinski*, (Fn. 2).

<sup>67</sup> BVerfG, Beschluss vom 10. Dezember 1975 - 1 BvR 118/71 - BVerfGE 40, 371 <379 ff.> - Werbefahrten.

<sup>68</sup> BVerwG, Urteil vom 15. April 1999 - 3 C 25/98 -, BVerwGE 109, 29-40, (Rn. 23).

auch zur Abwehr von Gefahren für die Sicherheit und Leichtigkeit *im*<sup>69</sup> Verkehr erforderlich sind.<sup>70</sup>

Denn die Eingriffstatbestände der § 45 Abs. 1 Satz 2 bis Abs. 1c sind sämtlich noch aufgrund früherer Fassungen des StVG erlassen worden, in denen der Ermächtigungszweck noch nicht auf die primäre Abwehr von Gefahren *im* Straßenverkehr eingeeengt war. Speziell die hier behandelte Vorschrift des § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO wurde mit der Verordnung zur Änderung der Straßenverkehrsordnung vom 21. Juli 1980 auf Grundlage des mit der StVG-Reform vom 6. April 1980 eingeführten (und bis zur StVG-Reform 2021 im Wesentlichen unveränderten) § 6 Abs. 1 Nr. 15 StVG a.F.<sup>71</sup> erlassen. Hiernach war das Bundesministerium für Verkehr ermächtigt, Rechtsverordnungen mit Zustimmung des Bundesrates zu erlassen über die Kennzeichnung von Fußgängerbereichen und verkehrsberuhigten Bereichen und die Beschränkungen oder Verbote des Fahrzeugverkehrs zur Erhaltung der Ordnung und Sicherheit in diesen Bereichen, zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen und zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung.

In dieser Ermächtigungsgrundlage ist keine Rede davon, dass die Verordnungen aufgrund dieser Ermächtigung zugleich der Abwehr von Gefahren für die Sicherheit *im* Straßenverkehr dienen müssten – es ist noch nicht einmal von einer Gefahr die Rede.

Es gibt daher keinen Grund – geschweige denn eine Pflicht –, § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO, der noch auf dieser früheren, weiter gefassten Ermächtigungsgrundlage erlassen wurde, nun im Sinne des nach der StVG-Reform 2021 engeren Ermächtigungsrahmens auszulegen. Eine engere Fassung der Ermächtigungsgrundlage zieht dem Verordnungsgeber für die Zukunft engere Grenzen beim Verordnungserlass.<sup>72</sup> Sie lässt aber

---

<sup>69</sup> Dass mit der Sicherheit des Verkehrs in § 6 Abs. 1 Satz 1 StVG lediglich die Sicherheit *im* Straßenverkehr gemeint ist, ergibt sich aus einem Umkehrschluss zu § 6 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 StVG.

<sup>70</sup> Zwar dürfen nach § 6 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 StVG 2021 einzelne Rechtsverordnungen nach Absatz 1 oder Absatz 2 „auch“ erlassen werden zur Abwehr von Gefahren, die vom Verkehr auf öffentlichen Straßen *ausgehen*. Dabei soll es sich aber nach der Begründung nur um einen „Nebenzweck“ handeln, der neben dem „Hauptzweck“ der Abwehr von Gefahren für die Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs gewissermaßen „mitverfolgt“ werden darf. Es handelt sich also bei dem Verweis § 6 Abs. 4 Satz 1 StVG auf Absatz 1 und Absatz 2 der Sache nach um eine Rechtsgrundverweisung.

<sup>71</sup> BGBl. I 1980 S. 414

<sup>72</sup> *Klinski* (Fn. 2), mutmaßt in diesem Sinne: „In der Gesamtschau wirkt es so, als habe der Gesetzgeber durch die Reform des StVG 2021 eine Verschiebung des Normzwecks in Richtung eines verengenden Blicks auf das Interesse am Verkehr gegenüber dem Interesse am Schutz vor

Inhalt und Auslegung der auf einer früheren, weiter gefassten Ermächtigungsgrundlage erlassenen Verordnung unberührt. Hätte der Gesetzgeber gewollt, dass sich sein im Jahr 2021 geändertes Ermächtigungskonzept unmittelbar auf Verordnungsebene niederschlägt, hätte er die Verordnung selbst im Sinne der neuen Ermächtigungsgrundlage ändern oder aber dem Ordnungsgeber eine Frist zur Anpassung der Verordnung an die neue Ermächtigungsgrundlage setzen können. Beides hat er bei der StVG-Reform 2021 nicht getan und damit auf Verordnungsebene alles beim Alten belassen.

Dieser Auffassung entspricht, dass selbst der vollständige Wegfall einer Ermächtigungsgrundlage die Anwendbarkeit einer hierauf erlassenen Rechtsverordnung unberührt lässt.<sup>73</sup> Dann besteht aber erst recht kein Anlass, den Inhalt einer Rechtsverordnung im Wege der Auslegung an eine erst nach Erlass erfolgte Einengung der Ermächtigungsgrundlage anzupassen. Sähe man das anders, müsste man konsequenterweise auch bei einem Wegfall der Ermächtigungsgrundlage die Anwendung der hierauf erlassenen Verordnungen unmittelbar einstellen. Das ist aber nach dem BVerfG gerade nicht der Fall.

Nach alledem erscheint es kaum vertretbar, für Anordnungen aufgrund des § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Satz 2 StVO entgegen Wortlaut und Systematik und dem Gebot verfassungskonformer Auslegung zusätzlich das Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO zu fordern.

#### **4.) Zwischenergebnis**

§ 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO kann ein wirkungsvolles Instrument zur Verwirklichung einer gemeindlichen Verkehrsplanung sein.

Bei einer verfassungskonformen Auslegung, die von Wortlaut und Systematik ausgeht, stehen weder § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO noch § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen zur Umsetzung eines städtebaulichen Verkehrskonzepts im Wege. Die Voraussetzungen dieser Normen sind regelmäßig erfüllt, sobald die Umsetzung eines tauglichen städtebaulichen Verkehrskonzepts bestimmte Umsetzungsmaßnahmen notwendig macht.

---

negativen Auswirkungen des Verkehrs im Sinn gehabt – und damit im Vorfeld der Bundestagswahl verhindern wollen, dass die StVO nach der Wahl ohne Änderung des StVG auf die stärkere Berücksichtigung weiterer Ziele ausgerichtet werden könne.“

<sup>73</sup> BVerfG, Beschluss vom 3. Dezember 1958 – 1 BvR 488/57 –, BVerfGE 9, 3-20 (Rn. 32).

Es ist außerdem für die Anordnung keine einfache Gefahrenlage nach § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO erforderlich.

## **II. Gemeindliche Selbstverwaltung und Generalklausel § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO**

Der verfassungskonforme Einbezug der gemeindlichen Selbstverwaltung außerhalb des § 45 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 Alt. 2, Satz 2 StVO ist über die Generalklausel des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO möglich.

Dies entspricht einer Rückbesinnung auf die Grundlinie des Urteils des BVerwG vom 13. Dezember 1979. Dort hält das BVerwG fest, dass § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO mit den Begriffen der Sicherheit und Ordnung des Straßenverkehrs die allgemeine polizeiliche Generalklausel für den Bereich des Straßenverkehrs übernehme.<sup>74</sup> Daher sei auch die Abwehr von Gefahren, die vom Straßenverkehr für Rechtsgüter außerhalb des Straßenverkehrs ausgehen, oder die Abwehr der vom Straßenverkehr ausgehenden Belästigungen von der Generalklausel umfasst.<sup>75</sup> Das BVerwG lehnte es insbesondere ab, aus der ausdrücklichen Nennung des Schutzes der Nachtruhe in Wohngebieten im damaligen § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO<sup>76</sup> im Umkehrschluss zu folgern, dass der Schutz vor Straßenverkehrslärm im Übrigen nicht Teil der Generalklausel „Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs“ sei.<sup>77</sup> Die Nennung des Schutzes der Nachtruhe erfolge vielmehr nur zur beispielhaften Klarstellung und lasse den Umfang der Generalklausel unberührt.<sup>78</sup>

Mit der Änderung des § 45 Abs. 1 StVO im Juli 1980 hat der Ordnungsgeber Anordnungstatbestände, die der Abwehr von Gefahren für außerhalb des Straßenverkehrs stehende Rechtsgüter und Belange dienen, aus § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO herausgenommen und in den Absätzen 1 Satz 2, 1b und 1c sprachlich und systematisch stärker verselbständigt.

Ob dies jedoch zu dem Umkehrschluss nötigt, dass § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO nur zur Abwehr von Gefahren für die Sicherheit im Straßenverkehr oder die Leichtigkeit des Straßenverkehrs ermächtigen solle,<sup>79</sup> erscheint zumindest zweifelhaft. Denn die Verwaltungsänderungen des Jahres 1980 beruhen auf der StVG-Reform aus demselben Jahr. Hier hatte der Gesetzgeber in der Ermächtigungsnorm des § 6 Abs. 1 Nr. 3 Buchstabe d

---

<sup>74</sup> BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 1979 – 7 C 46/78 –, BVerwGE 59, 221-231 (Rn. 22).

<sup>75</sup> ebd.

<sup>76</sup> BGBl. I 1970, S.1606 f.

<sup>77</sup> BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 1979 – 7 C 46/78 –, BVerwGE 59, 221-231 (Rn. 24 ff.)

<sup>78</sup> a.a.O., (Rn. 25)

<sup>79</sup> So OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 25. August 1992 – 4 L 3/92 – (Rn. 34 f).

StVG den „Schutz der Nachtruhe“ durch den „Schutz der Ruhe in Wohngebieten“ ersetzt, um „jedweden Zweifel (am Bestehen einer Ermächtigungsgrundlage) von vornherein auszuschließen“.<sup>80</sup> Ebenso diente die Aufnahme des Schutzes vor Abgasen des Kraftfahrzeugverkehrs „allein der Klarstellung“.<sup>81</sup> Auch der mit der damaligen Reform eingeführte § 6 Abs. 1 Nr. 15 StVG, auf dem die § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 3-5 beruhen, sollte nach Vorstellung des Gesetzgebers lediglich „rechtliche Zweifel am Vorliegen einer ausreichenden Ermächtigung bei Maßnahmen der Straßenverkehrsbehörde im Bereich von Fußgängerbereichen und verkehrsberuhigten Wohnzonen beseitigen“.

Dienen hiernach die gesetzlichen Ermächtigungsgrundlagen des § 45 Abs. 1 – 1b lediglich der Klarstellung, ist es nicht naheliegend, dass der Ordnungsgeber mit der hierauf beruhenden Änderung des § 45 Abs. 1 StVO vom 21. Juli 1980 über die Umsetzung dieser Klarstellung hinaus und entgegen dem nur ein halbes Jahr zuvor gefällten Urteil des BVerwG<sup>82</sup> den Umfang der Generalklausel des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO ohne Änderung des Wortlauts auf die Gefahrenabwehr innerhalb des Verkehrs verengen wollte.

Hiergegen mag man einwenden, dass der Wortlaut („Das gleiche Recht haben sie...“) und die systematische Verselbständigung in § 45 Abs. 1 Satz 2, Abs. 1a und 1b StVO den Eindruck erwecken, dass der Straßenverkehrsbehörde zusätzliche Befugnisse eingeräumt werden sollen. Naheliegender erscheint aber die Auslegung, dass mit der Formulierung „Das gleiche Recht haben sie...“ nur klargestellt werden sollte, dass das Recht nach § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO auch zu Anordnungen aus den in § 45 Abs. 1 Satz 2, Abs. 1a und 1b StVO genannten Gründen ermächtigt. Für diese Auslegung spricht insbesondere, dass für eine weitreichende Einschränkung des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO auf die Abwehr von innerverkehrlichen Gefahren eine eindeutiger Formulierung zu erwarten gewesen wäre (anstelle der Formulierung „Das gleiche Recht haben sie...“ hätte der Ordnungsgeber hierfür eindeutig formulieren können: „Darüber hinaus haben sie dieses Recht zur...“).

Auch wenn der Ordnungsgeber mit der Neuregelung im Juli 1980 die Absicht verfolgte, die Befugnisse der Straßenverkehrsbehörden substanziell zu *erweitern*, so ließe sich mit dieser Absicht kaum eine Auslegung vereinbaren, die zu einer *weitreichenden*

---

<sup>80</sup> Vgl. BT-Drucksache 08/3150, S. 7

<sup>81</sup> ebd.

<sup>82</sup> BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 1979 – 7 C 46/78 –, BVerwGE 59, 221-231.

Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten der Straßenverkehrsbehörden durch eine Einengung der Generalklausel des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO führt.<sup>83</sup>

Dem entspricht, dass das BVerwG auch nach der StVG- und StVO-Reform von 1980 – jedenfalls zunächst – an seinem weiten Verständnis von der Generalklausel des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO festgehalten hat. So hält das BVerwG im Urteil vom 4. Juni 1986 – 7 C 76/84 – fest:

„Das Schutzgut der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Sinne des § 45 Abs. 1 StVO, *insbesondere* soweit Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 dieser Vorschrift den Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen *herausstellt*, umfaßt nicht nur die Grundrechte wie körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 GG) und Eigentum (Art. 14 Abs. 1 GG). Dazu gehört auch im Vorfeld der Grundrechte der Schutz vor Einwirkungen des Straßenverkehrs, die das nach allgemeiner Anschauung zumutbare Maß übersteigen (vgl. BVerwGE 59, 221, 227 f.).“<sup>84</sup>

Das BVerwG geht demnach davon aus, dass der Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen nur ein „herausgestellter“ Teil des Schutzgutes der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Sinne des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO ist. Aus der Formulierung „insbesondere“ wird ersichtlich, dass das Schutzgut der Sicherheit und Ordnung nach § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO auch abseits des Schutzes der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen den Schutz vor Einwirkungen des Straßenverkehrs umfasst, die das nach allgemeiner Anschauung zumutbare Maß übersteigen.

**Nach alledem ist eine Auslegung, die die Abwehr von Gefahren für Rechtsgüter, rechtlich geschützte Interessen und Allgemeinwohlbelange außerhalb des Straßenverkehrs (z.B. städtebauliche Belange wie etwa die Erhaltung des Gebietscharakters) in den Schutz der Generalklausel des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO einbezieht, vertretbar.**

**Gibt es hiernach zwei vertretbare Auslegungswege, entspricht aber nur der hier vertretene dem durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG gebotenen Einbezug der gemeindlichen Selbstverwaltung, so ist dieser der einengenden Auslegung des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO vorzuziehen.**

---

<sup>83</sup> So argumentierend auch BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 1979 – 7 C 46/78 –, BVerwGE 59, 221-231 (Rn. 25 a.E.).

<sup>84</sup> BVerwG, Urteil vom 4. Juni 1986 – 7 C 76/84 –, BVerwGE 74, 234-241, Rn. 10, kursive Hervorhebung durch den Verfasser.

## G. Praktische Folgen

Ein so verstandener § 45 StVO führt zu einer erheblichen Aufwertung des Rechts der Gemeinden zur Gestaltung ihres örtlichen Verkehrs.

**Stellt eine Gemeinde ein taugliches städtebauliches Verkehrskonzept auf, kann die Straßenverkehrsbehörde der Umsetzung nicht entgegenhalten, es fehle an einer gesteigerten Gefahrenlage nach § 45 Abs. 9 Satz 3 oder einer zwingenden Erforderlichkeit nach § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO.**

Denn bei Erfüllung des Tatbestands des § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO liegt eine gesteigerte Gefahrenlage für das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden in Gestalt der Planungshoheit vor.

Auch kann die Straßenverkehrsbehörde der Umsetzung nicht entgegenhalten, dass für jede Umsetzungsmaßnahme zumindest eine einfache Gefahrenlage für die Sicherheit oder Leichtigkeit *im* Verkehr im Sinne der (eng verstandenen) Generalklausel des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO vorliegen müsse.

Da die Gemeinde bei der Erstellung eines städtebaulichen Verkehrskonzepts genau wie bei Aufstellung eines Bebauungsplans eine umfassende planerische Abwägung durchführen muss, in die sie alle nach Lage der Dinge relevanten öffentlichen und privaten Belange, also insbesondere auch Sicherheit und Leichtigkeit im Verkehr, einzustellen hat, verbleibt für die Ermessensausübung der Straßenverkehrsbehörde im Anwendungsbereich des § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO nur noch wenig Raum. Das Ermessen der Straßenverkehrsbehörde ist bereits auf Tatbestandsebene durch Beschluss eines abwägungsfehlerfreien städtebaulichen Verkehrskonzepts weitgehend „verbraucht“. Es reduziert sich auf ein Auswahlmessen hinsichtlich der Art und Weise der umsetzenden Anordnungen, soweit das Verkehrskonzept Raum für verschiedene Umsetzungsmodalitäten lässt.

Ein rechtswidriges Verkehrskonzept dürfen die Straßenverkehrsbehörden nicht umsetzen. Führt die Umsetzung eines Straßenverkehrskonzepts absehbar zu einem erheblichen Anstieg des Unfallrisikos, zu erheblicher (zusätzlicher) Staubbildung oder zu einer gravierenden Behinderung des überörtlichen Durchgangsverkehrs, liegt regelmäßig ein Abwägungsfehler der Gemeinden vor, der zur Rechtswidrigkeit des Verkehrskonzepts

führt, sodass es schon an der Tatbestandsvoraussetzung des § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO (taugliches städtebauliches Verkehrskonzept) fehlt.

Die Selbstverwaltung der Gemeinden in Gestalt der städtebaulichen Belange ist auch über die Generalklausel des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO geschützt. Die Gemeinden haben daher einen – notfalls gerichtlich durchsetzbaren – Anspruch gegenüber den ihnen übergeordneten Straßenverkehrsbehörden auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über den Erlass straßenverkehrsrechtlicher Anordnungen zur Abwehr von Beeinträchtigungen des städtebaulichen Bestands durch den Straßenverkehr.

## **H. Ergebnis**

Bei verfassungskonformer Auslegung des § 45 StVO steht den Gemeinden schon unter dem geltenden Recht ein weit größerer Handlungsspielraum zur Gestaltung ihres Straßenverkehrs zur Verfügung als verbreitet angenommen.

Eine höchstrichterliche und erforderlichenfalls verfassungsgerichtliche Klärung der hier aufgeworfenen Fragen ist wünschenswert, um Gemeinden größere Freiheiten bei der Gestaltung ihres Straßenverkehrs zu ermöglichen.

Prof. Dr. Remo Klinger  
Rechtsanwalt

Lukas Rhiel  
Rechtsanwalt