

GEULEN & KLINGER  
Rechtsanwälte

Deutsche Umwelthilfe e.V.

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)

18. September 2024

**Neue Handlungsspielräume für Straßenverkehrsbehörden und  
Kommunen durch die StVO-Novelle**

von

Prof. Dr. Remo Klinger und Lukas Rhiel  
GEULEN & KLINGER Rechtsanwälte

Erstellt im Auftrag des  
Deutsche Umwelthilfe e.V.

A. Hintergrund und Gutachtauftrag.....	5
B. Einleitende Zusammenfassung.....	6
I. Sonderfahrstreifen und bevorrechtigende Lichtzeichenregelungen für Linienbusse, angemessene Flächen für den Fahrrad- und Fußverkehr (§ 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO).....	6
1. Zum Anordnungsgrund „Verbesserung des Klimaschutzes“ .....	7
2. Zum Anordnungsgrund des Schutzes der Gesundheit .....	8
3. Zum Anordnungsgrund der Unterstützung der geordneten städtebaulichen Entwicklung .....	9
4. Sicherheit und Leichtigkeit sind keine Haupt- oder Nebenzwecke .....	10
5. Keine zwingende Erforderlichkeit und keine gesteigerte Gefahrenlage.....	10
6. Bestehende VwV-StVO grundsätzlich unergiebig.....	11
II. Die übrigen Neuerungen der StVO-Novelle .....	11
C. Novelle des Straßenverkehrsgesetzes.....	13
D. Novelle der Straßenverkehrsordnung – ein Überblick .....	15
I. Sonderfahrstreifen und bevorrechtigende Ampelschaltung für den Busverkehr, Flächen für Fahrrad- und Fußverkehr.....	16
II. Bereithaltung des Parkraums für Anwohner.....	16
III. Antragsrecht der Gemeinden.....	17
IV. Zusätzliche Orte für Tempo 30 km/h ohne gesteigerte Gefahrenlage.....	17
V. Sonderfahrstreifen, Bussonderfahrstreifen und Fußgängerüberwege ohne qualifizierte Gefahrenlage.....	17
E. Die neuen StVO-Befugnisse im Einzelnen .....	18
I. Sonderfahrstreifen und bevorrechtigende Lichtzeichenregelungen für Linienbusse, angemessene Flächen für den Rad- und Fußverkehr (§ 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO).....	18
1. Recht die Straßennutzung zu beschränken, zu verbieten und den Verkehr umzuleiten .....	18
2. Zur Verbesserung des Schutzes der Umwelt, darunter des Klimaschutzes, zum Schutz der Gesundheit oder zur Unterstützung der geordneten städtebaulichen Entwicklung.....	19

a. Verbesserung des Umwelt-/Klimaschutzes.....	19
aa. Verbesserung des Klimaschutzes .....	20
bb. Prognosepflicht .....	21
cc. Anforderungen an Prognoseergebnis, insbesondere erforderlicher Wahrscheinlichkeitsgrad .....	22
(1) Grundsätzlich volle Überzeugungsgewissheit erforderlich .....	23
(2) Absenkung des Beweismaßes bei Prognoseentscheidungen .....	23
(3) Keine an Sicherheit grenzende Wahrscheinlichkeit für Klimaschutzverbesserung erforderlich.....	24
(4) Hinreichende Wahrscheinlichkeit für Klimaschutzverbesserung ausreichend .....	25
Gesetz- und Verordnungsbegründung sprechen für Absenkung auf hinreichende Wahrscheinlichkeit.....	26
(a).....	26
Bedeutung der Anordnungsgrundlage für Erreichung der Klimaschutzziele spricht für Absenkung des Beweismaßes .....	27
(b).....	27
(c) Klimaschutzgebot aus Art. 20a GG spricht für Absenkung auf hinreichende Wahrscheinlichkeit.....	29
(5) Zwischenergebnis zum Wahrscheinlichkeitsgrad .....	30
dd. Prognoseaufwand .....	31
(1) Verordnungsbegründung .....	31
(2) Prognoseaufwand nach den allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsrechts.....	33
(3) Prognoseaufwand bei Berücksichtigungsgebot nach § 13 Abs. 1 Satz 1 KSG .....	33
(4) Zwischenergebnis zum Prognoseaufwand.....	35
ee. Eingeschränkte gerichtliche Kontrolle der Prognose .....	36
(1) Grundsätzlich uneingeschränkte Überprüfung .....	36

(2) Vorliegend aber Einschätzungsprärogative der Straßenverkehrsbehörde.....	37
ff. Zusammenfassung zum Tatbestandsmerkmal „Verbesserung des Klimaschutzes“ .....	40
b. Schutz der Gesundheit.....	41
c. Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung.....	43
3. Berücksichtigung der Leichtigkeit des Verkehrs .....	46
a. Auswirkungen auf gesamten Verkehrsfluss maßgeblich .....	46
b. Beeinträchtigung der Leichtigkeit kann durch Anordnungsziele überwunden werden .....	47
c. Abwägung nach den Umständen des Einzelfalls, aber Gewicht des Klimaschutzes nimmt stetig zu .....	48
d. Überwiegen des Klimaschutzes gegenüber der Leichtigkeit trotz geringen Einflusses der Einzelmaßnahme auf globale Treibhausgasbilanz möglich ...	49
e. Gerichtliche Kontrolle auf Erfüllung der Berücksichtigungspflicht beschränkt – keine eigene gerichtliche Abwägung .....	51
4. Keine Beeinträchtigung der Sicherheit des Verkehrs .....	53
5. Tatbestandsmerkmal „angemessene“ Flächen ohne eigenständige Bedeutung .....	55
6. Keine zwingende Erforderlichkeit und keine qualifizierte Gefahrenlage .....	56
7. Bedeutung der VwV-StVO .....	59
II. Bereithaltung des Parkraums für Anwohner.....	62
III. Antragsrecht der Gemeinden.....	64
IV. Zusätzliche Orte für Tempo 30 km/h ohne qualifizierte Gefahrenlage .....	67
V. Sonderfahrstreifen, Bussonderfahrstreifen und Fußgängerüberwege ohne qualifizierte Gefahrenlage.....	68
F. Zusammenfassung, Handlungsempfehlungen und Ausblick .....	69

## A. Hintergrund und Gutachtauftrag

Bundesrat und Bundeskabinett haben eine weitere Novelle der StVO beschlossen.<sup>1</sup> Den Weg hierfür hatte die zuvor von Bundestag und Bundesrat verabschiedete Novelle des StVG freigemacht.<sup>2</sup> Kern dieser Reform des Straßenverkehrsrechts ist die im Koalitionsvertrag der Regierungsparteien vereinbarte<sup>3</sup> Öffnung der straßenverkehrsbehördlichen Anordnungsbefugnisse für die Zwecke des Umwelt- und Klimaschutz, des Gesundheitsschutzes und der geordneten städtebaulichen Entwicklung in § 6 Abs. 4a StVG und der hierauf beruhenden neuen Anordnungsgrundlage des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO.

Während der Gesundheitsschutz und die Unterstützung der geordneten städtebaulichen Entwicklung dem Straßenverkehrsrecht schon vor dieser Novelle nicht fremd waren, ist der Erlass straßenverkehrsrechtlicher Verordnungen und der hierauf beruhenden Anordnungen zum Zwecke des Klimaschutzes ein Novum. Dieses Gutachten untersucht daher im Schwerpunkt, welche Anforderungen die Straßenverkehrsbehörden beachten müssen, wenn sie zur Verbesserung des Klimaschutzes im Sinne des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO Sonderfahrstreifen und bevorrechtigende Lichtzeichenregelungen für Linienbusse einrichten wollen oder angemessene Flächen für den fließenden und ruhenden Fahrradverkehr sowie für den Fußverkehr bereitstellen möchten.

Neben diesem Klimaschutzschwerpunkt widmet sich das Gutachten auch den weiteren Anordnungsgründen des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO, also dem Gesundheitsschutz und der Unterstützung der geordneten städtebaulichen Entwicklung.

Zudem geht das Gutachten auf die übrigen Neuerungen des § 45 StVO ein. So wurden mit der Novelle von StVG und StVO die Möglichkeiten für Anordnungen zum Bewohnerparken erweitert (§ 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2a StVO), ein gemeindliches Antragsrecht auf Erlass straßenverkehrsrechtlicher Anordnungen eingeführt (§ 45 Abs. 1j StVO) und

---

<sup>1</sup> BR-Drs. 518/23 und BR-Drs. 321/24 (Beschluss) und Kabinettsbeschluss vom 4. September 2024, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/bundesregierung/bundeskanzleramt/kabinettsitzungen/bundeskabinett-ergebnisse-2306018>.

<sup>2</sup> BGBl. 2024 I Nr. 233 vom 16.07.2024.

<sup>3</sup> Im Koalitionsvertrag hatten die Regierungsparteien vereinbart, StVG und StVO so anzupassen, „dass neben der Flüssigkeit und Sicherheit des Verkehrs die Ziele des Klima- und Umweltschutzes, der Gesundheit und der städtebaulichen Entwicklung berücksichtigt werden, um Ländern und Kommunen Entscheidungsspielräume zu eröffnen.“ Koalitionsvertrag S. 41, u.a. abrufbar auf: [https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag\\_2021-2025.pdf](https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf).

die Anordnung von Tempo 30 an bestimmten Orten sowie die Anordnungen von Sonderfahrstreifen, Bussonderfahrstreifen und Fußgängerüberwegen erleichtert, indem sie vom Erfordernis einer qualifizierten Gefahrenlage befreit wurden (§ 45 Abs. 9 Satz 4 Nr. 4 Alt. 2, Nr. 6, 7a, 9 und 10 StVO).

Dieses Gutachten wird sich nach einer einleitenden Zusammenfassung (B.) zunächst der Novelle des StVG widmen (C.). Dem schließt sich ein Überblick über die Novelle der StVO an (D.), ehe die Neuerungen im § 45 StVO im Einzelnen ausführlich untersucht werden (E.). Die Begutachtung schließt mit einer Zusammenfassung, einigen Handlungsempfehlungen und einem Ausblick (F.).

## **B. Einleitende Zusammenfassung**

Im Folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse aus der rechtlichen Analyse der neuen Anordnungsgrundlage nach § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO (I.) und der übrigen Neuerungen des § 45 StVO (II.) einleitend zusammenfasst. Die rechtliche Herleitung dieser Ergebnisse ist den Abschnitten des Gutachtens zu entnehmen, auf die jeweils in den Fußnoten verwiesen wird.

### **I. Sonderfahrstreifen und bevorrechtigende Lichtzeichenregelungen für Linienbusse, angemessene Flächen für den Fahrrad- und Fußverkehr (§ 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO)**

Mit dem neuen § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO hat der Ordnungsgeber den Straßenverkehrsbehörden die Möglichkeit gegeben, durch die Einrichtung von Sonderfahrstreifen und bevorrechtigenden Lichtzeichenregelungen für Linienbusse oder die Bereitstellung angemessener Flächen für den Fahrrad- und Fußverkehr diesen Verkehrsarten gegenüber dem motorisierten Individualverkehr (MIV) Vorrang bzw. mehr Platz einzuräumen, wenn dies der Verbesserung des Umweltschutzes, darunter des Klimaschutzes, dem Schutz der Gesundheit oder der Unterstützung der geordneten städtebaulichen Entwicklung dient.

Von der Anordnungsbefugnis sind alle straßenverkehrsrechtlichen Regelungen durch Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen umfasst.<sup>4</sup> Die Befugnis bezieht sich also nicht nur auf die Aufstellung der Verkehrszeichen, durch die z.B. ein Sonderfahrstreifen

---

<sup>4</sup> Vgl. S. 18 f.

für Linienbusse (Zeichen 245) oder eine Fahrradstraße (Zeichen 244.1) unmittelbar angeordnet wird, sondern auch auf alle begleitenden straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen (z.B. Einbahnstraßenregelungen, Geschwindigkeitsbeschränkungen oder Modalfilter), soweit sie zur Einrichtung der Sonderfahrstreifen oder bevorrechtigenden Lichtzeichenregelungen oder zur Bereitstellung der Flächen für den Fahrrad- oder Fußverkehr erforderlich sind.

## **1. Zum Anordnungsgrund der Verbesserung des Klimaschutzes**

Der Anordnungsgrund der Verbesserung des Klimaschutzes kommt immer dann in Betracht, wenn durch die Einrichtung der Sonderfahrstreifen und bevorrechtigenden Lichtzeichenregelungen oder durch die Bereitstellung angemessener Flächen für den Fahrrad- oder Fußverkehr eine Verringerung der Treibhausgasemissionen zu erwarten ist.<sup>5</sup> Dies ist insbesondere der Fall, wenn die Anordnungen eine Abnahme des CO<sub>2</sub>-emittierenden MIV erwarten lassen. Zugleich müssen die Anordnungen aber auch der Steigerung der Nutzung der durch sie geförderten Verkehrsart (Linienbus-, Fahrrad- oder Fußverkehr) dienen.<sup>6</sup> Eine konkrete Quantifizierung der durch die erwartete Abnahme des MIV eingesparten CO<sub>2</sub>-Emissionen ist jedenfalls dann nicht erforderlich, wenn der hierfür zu leistende Ermittlungs- und Berechnungsaufwand gegenüber der Reichweite der Maßnahme und der rechtlichen Relevanz der konkreten Bezifferung in keinem angemessenen Verhältnis steht, wovon regelmäßig auszugehen sein dürfte.<sup>7</sup>

Die Straßenverkehrsbehörde muss die Klimaschutzverbesserung, d.h. die Abnahme des MIV und die Steigerung der geförderten alternativen Verkehrsart, mittels einer Prognose darlegen.<sup>8</sup> Das Prognoseergebnis muss mit einer hinreichenden Wahrscheinlichkeit eine Klimaschutzverbesserung im vorgenannten Sinne erwarten lassen.<sup>9</sup> Ob die ermittelte Wahrscheinlichkeit im Einzelfall „hinreicht“, ist durch Abwägung der widerstreitenden Belange, insbesondere mit den Auswirkungen der Anordnungen auf die Leichtigkeit des Verkehrs, festzustellen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass dem verfassungsrechtlichen Klimaschutzgebot aus Art. 20a GG schon jetzt in der Abwägung gegenüber der Leichtigkeit des Verkehrs ein besonders hohes Gewicht zukommt und

---

<sup>5</sup> S. 20.

<sup>6</sup> S. 20 f.

<sup>7</sup> S. 22 sowie S. 36.

<sup>8</sup> S. 21 ff.

<sup>9</sup> S. 22-31.

dieses relative Gewicht gegenüber der Leichtigkeit des Verkehrs bei fortschreitender globaler Erderhitzung weiter zunimmt.<sup>10</sup>

Der Prognoseaufwand ist nicht abstrakt bestimmbar, sondern richtet sich in Übereinstimmung mit der Verordnungsbegründung, den allgemeinen Grundsätzen der Amtsermittlung sowie den Maßgaben zum Klimaschutz-Berücksichtigungsgebot nach § 13 Abs. 1 Satz 1 KSG nach den Umständen des Einzelfalls.<sup>11</sup> Er darf aber nicht überspannt werden und ist mit Augenmaß zu bestimmen.<sup>12</sup> In Fällen, die nur einen oder wenige Straßenzüge betreffen, kann eine plausible behördliche Schätzung der Maßnahmenwirkung ausreichen. Bei Maßnahmen, die sich auf größere Teile des Straßennetzes auswirken und stärkere Belastungen der Verkehrsteilnehmer erwarten lassen, können aufwändigere Modellierungen zu den erwarteten Verkehrsentwicklungen ggf. unter Zuhilfenahme externer Expertise erforderlich werden.

Der Behörde dürfte bei der prognostischen Beurteilung der klimaschutzpositiven Verkehrsentwicklungen eine Einschätzungsprärogative zukommen.<sup>13</sup> Das Gericht überprüft die Prognose lediglich darauf, ob sie methodisch einwandfrei erarbeitet worden ist, nicht auf unrealistischen Annahmen beruht und ob das Prognoseergebnis einleuchtend begründet worden ist.

## **2. Zum Anordnungsgrund des Schutzes der Gesundheit**

Der Anordnungsgrund des Gesundheitsschutzes umfasst zum einen die „klassische“ Abwehr einer drohenden konkreten Gefahr von Unfällen, zum anderen aber auch von Gesundheitsbeeinträchtigungen durch Lärm oder Abgase.<sup>14</sup> Insofern liegt die Bedeutung der neuen Anordnungsgrundlage gegenüber anderen in diesem Sinne gesundheitsschützenden Anordnungsgrundlagen wie § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO oder § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO darin, dass wegen der Freistellung in § 45 Abs. 10 Nr. 2 StVO weder eine zwingende Erforderlichkeit noch eine qualifizierte Gefahrenlage nach § 45 Abs. 9 Satz 1 und 3 bestehen muss. Anordnungen zum Gesundheitsschutz können daher auch schon bei einer „einfachen“ Gefahrenlage ergehen.

---

<sup>10</sup> S. 29 f., 48 f.

<sup>11</sup> S. 31-36.

<sup>12</sup> S. 33 ff.

<sup>13</sup> S. 36-40.

<sup>14</sup> S. 41 ff.

Darüber hinaus dürfte die neue Anordnungsgrundlage aber nicht nur ein zusätzliches Gefahrenabwehrinstrument, sondern auch eine verkehrsplanerische Gestaltungsbezugnis enthalten, mit der die Straßenverkehrsbehörden die Sicherheit der Verkehrsteilnehmer, insbesondere der Fahrradfahrer und Fußgänger, und den Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen jenseits der erforderlichen Gefahrenabwehr und unterhalb der Überschreitung zum Handeln verpflichtender Grenzwerte (vgl. etwa für die Stickoxid-Belastung § 3 Abs. 1, 2 i.V.m. § 27 ff.) zum Zwecke des Gesundheitsschutzes „optimieren“ können.<sup>15</sup>

### **3. Zum Anordnungsgrund der Unterstützung der geordneten städtebaulichen Entwicklung**

Voraussetzung dafür, dass die Straßenverkehrsbehörde eine Anordnung "zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung" im Rahmen des neuen § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO treffen kann, ist grundsätzlich das Vorhandensein eines städtebaulichen Verkehrskonzepts. Darüber hinaus soll aber nach dem ausdrücklichen Willen des Verordnungsgebers auch der Schutz des städtebaulichen Bestands vom Anordnungsgrund der Unterstützung der geordneten städtebaulichen Entwicklung umfasst sein.<sup>16</sup>

Damit erweitert die StVO-Novelle durch § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO den Gestaltungsspielraum der Straßenverkehrsbehörde bezüglich der Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung in zweierlei Hinsicht:

Erstens müssen für Maßnahmen zur Einrichtung von Sonderfahrstreifen und bevorrechtigenden Lichtzeichenregelungen für Linienbusse sowie zur Bereitstellung angemessener Flächen für den Fahrrad- und Fußverkehr, die der Umsetzung eines städtebaulichen Verkehrskonzepts dienen, wegen der Freistellung des § 45 Abs. 10 Nr. 2 StVO nicht mehr die zusätzlichen Voraussetzungen des § 45 Abs. 9 StVO (zwingende Erforderlichkeit und gesteigerte Gefahrenlage) vorliegen.

Zweitens sind die Straßenverkehrsbehörden nach § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO nun berechtigt, auch solche Verkehrsentwicklungen zu unterbinden, die dem städtebaulichen Bestand zuwiderlaufen (z.B. wenn sich eine Wohnstraße mit reiner

---

<sup>15</sup> S. 43.

<sup>16</sup> ebd.

Erschließungsfunktion zu einer faktischen Verbindungsstraße mit hohem Durchgangsverkehr entwickelt hat), ohne dass hierfür erst ein städtebauliches Verkehrskonzept aufgelegt werden müsste.

#### **4. Sicherheit und Leichtigkeit sind keine Haupt- oder Nebenzwecke**

Anordnungen auf Grundlage des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO müssen nicht zugleich der Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs dienen.<sup>17</sup> Die Auswirkungen der Anordnungen auf die Leichtigkeit des Verkehrs sind nur zu berücksichtigen, d.h. mit den Wirkungen für das jeweilige Anordnungsziel (Umwelt- und Klimaschutz, Gesundheitsschutz und/oder Unterstützung der geordneten städtebaulichen Entwicklung) in verhältnismäßiger Weise abzuwägen.<sup>18</sup> Hierbei nimmt – wie bereits erwähnt – das relative Gewicht des Klimaschutzes gegenüber dem Interesse an der Leichtigkeit mit fortschreitender Erderhitzung immer weiter zu.<sup>19</sup> Die Sicherheit des Verkehrs darf durch die Anordnungen lediglich nicht beeinträchtigt werden, d.h. sie dürfen insbesondere nicht zu einer konkreten Gefahr für Leib, Leben und Eigentum der Verkehrsteilnehmer führen.<sup>20</sup>

#### **5. Keine zwingende Erforderlichkeit und keine gesteigerte Gefahrenlage**

Für Anordnungen aufgrund des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO gelten gemäß des mit der Novelle eingeführten § 45 Abs. 10 Nr. 2 StVO nicht die Anforderungen des § 45 Abs. 9 StVO.

Das heißt zum einen, dass die Anordnungen, mit denen Sonderfahrstreifen und bevorrechtigende Lichtzeichenregelungen für Linienbusse eingerichtet bzw. angemessene Flächen für den Fahrrad- und Fußverkehr bereitgestellt werden, nicht auf Grund der besonderen Umstände zwingend erforderlich sein müssen, § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO.<sup>21</sup>

Zum anderen müssen die Anordnungen auf Grundlage des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO, soweit sie Beschränkungen des fließenden Verkehrs darstellen (der Regelfall), wegen des Ausschlusses nach § 45 Abs. 10 Nr. 2 StVO auch nicht der Abwehr einer qualifizierten Gefahrenlage dienen, § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO.<sup>22</sup> Die

---

<sup>17</sup> S. 13 ff.

<sup>18</sup> S. 46-53.

<sup>19</sup> S. 29 f., 48 f.

<sup>20</sup> S. 53-55.

<sup>21</sup> S. 56.

<sup>22</sup> S. 56-58.

Straßenverkehrsbehörden sind damit im Anwendungsbereich des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO vom Nachweis befreit, dass aufgrund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in den vorstehenden Absätzen genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt. Damit ist eine wesentliche Hürde für den Erlass straßenverkehrsrechtlicher Anordnungen beiseitegeräumt.

## **6. Bestehende VwV-StVO grundsätzlich unergiebig**

Für die neue Anordnungsgrundlage des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO wird man im Allgemeinen eine tatbestandliche Indizwirkung oder eine ermessenslenkende Wirkung der bisherigen VwV-StVO verneinen müssen.<sup>23</sup> Zur Frage, in welchen Fällen typischerweise die Anordnung eines Sonderfahrstreifens, einer Fahrradstraße, einer Fußgängerzone oder ähnliche Anordnungen zum Zwecke des Umwelt- oder Klimaschutzes, des Gesundheitsschutz oder zur Unterstützung der geordneten städtebaulichen Entwicklung in Betracht kommen, verhält sich die VwV-StVO bislang nicht. Sie kann daher die nach der Begründung des Verordnungsgebers den Straßenverkehrsbehörden obliegende Einzelfallabwägung der prognostizierten Effekte für die jeweiligen Anordnungsgründe mit den Auswirkungen auf die Leichtigkeit des Verkehrs nicht vorzeichnen. Die Straßenverkehrsbehörden müssen etwaige Konkretisierungen durch eine mögliche VwV-Novelle nicht abwarten, ehe sie die neue Anordnungsgrundlage nutzen können.

## **II. Die übrigen Neuerungen der StVO-Novelle**

Neben der Einführung der neuen Anordnungsgrundlage hat die StVO-Novelle weitere Änderungen gebracht, die zu einer Erweiterung der Anordnungsmöglichkeiten der Straßenverkehrsbehörden und zu einer Stärkung der Gemeinden bei der Gestaltung der Straßenverkehrsverhältnisse führen.

So wurde § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2a StVO dahingehend neugefasst, dass die Straßenverkehrsbehörden nun im Zusammenhang mit der Kennzeichnung von Parkmöglichkeiten für Bewohner städtischer Quartiere schon bei einem drohenden erheblichen Parkraumangel die notwendigen Maßnahmen durch vollständige oder zeitlich beschränkte Reservierung des Parkraums für die Berechtigten oder durch Anordnung der

---

<sup>23</sup> S. 58-61.

Freistellung von angeordneten Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen treffen können. § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2a StVO a.F. sah diese Möglichkeit nur bei einem bereits bestehenden erheblichen Parkraummangel vor. Zudem sind derartige Maßnahmen nun auch auf Grundlage eines städtebaulichen Verkehrskonzepts ausdrücklich zulässig.<sup>24</sup>

Eine bedeutende Neuerung stellt die Normierung eines gemeindlichen Antragsrechts auf Erlass straßenverkehrsbehördlicher Maßnahmen nach allen Anordnungstatbeständen des § 45 Abs. 1-1i StVO dar.<sup>25</sup> Aus diesem Recht folgt ein einklagbarer Anspruch der Gemeinden auf ermessensfehlerfreie Entscheidung der Straßenverkehrsbehörde über einen solchen Antrag. Damit haben die Gemeinden nun ein Instrument in der Hand, mit dem sie den Einsatz des kompletten Anordnungsinstrumentariums des § 45 StVO bei den Straßenverkehrsbehörden – notfalls gerichtlich – nachhalten können.

Die Novelle hat außerdem die Liste der privilegierten Orte, an denen Tempo 30 ohne qualifizierte Gefahrenlage angeordnet werden darf, erweitert. Nach § 45 Abs. 9 Satz 4 Nr. 4 Alt. 2 StVO ist für streckenbezogene Geschwindigkeitsbeschränkungen von 30 km/h (Zeichen 274) auf Streckenabschnitten von bis zu 500 Metern zwischen zwei Tempo 30-Strecken nun keine qualifizierte Gefahrenlage nach § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO mehr erforderlich (sogenannter „Lückenschluss“).<sup>26</sup> Zuvor war diese Möglichkeit eines Lückenschlusses lediglich in der VwV-StVO für eine Strecke von bis zu 300 Metern vorgesehen. Zudem kann nach § 45 Abs. 9 Satz 4 Nr. 6 StVO die Straßenverkehrsbehörde Tempo 30 ohne eine qualifizierte Gefahrenlage nach § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO neben den dort bislang genannten Orten nun auch im unmittelbaren Bereich von an diesen Straßen gelegenen Fußgängerüberwegen, Spielplätzen, hochfrequentierten Schulwegen und Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen anordnen.<sup>27</sup>

Schließlich kann die Straßenverkehrsbehörde nun stets ohne qualifizierte Gefahrenlage Sonderfahrstreifen, Bussonderfahrstreifen (Zeichen 245) und Fußgängerüberwege (Zeichen 293) anordnen, § 45 Abs. 9 Satz 4 Nrn. 7a, 9, 10 StVO.<sup>28</sup>

---

<sup>24</sup> S. 61-63.

<sup>25</sup> S. 63-67.

<sup>26</sup> S. 67 f.

<sup>27</sup> ebd.

<sup>28</sup> S. 68.

### C. Novelle des Straßenverkehrsgesetzes

Auch wenn für die Handlungsspielräume der Kommunen die Reichweite der Anordnungsbefugnisse des § 45 StVO entscheidend ist, soll zunächst die Novelle des § 6 StVG in den Blick genommen werden. § 6 StVG enthält die Ermächtigungsgrundlage, aufgrund derer die Anordnungsbefugnisse nach § 45 StVO erlassen werden. Die Novelle des StVG, welche nach vorheriger Einigung im Vermittlungsausschuss am 12.07.2024 in Kraft trat<sup>29</sup>, ist daher für die Auslegung der auf ihrer Grundlage erlassenen StVO-Neuregelungen relevant, die weiter unten ausführlich dargestellt werden.

Nach Art. 1 Nr. 1 c) des Zehnten Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes wurde nach § 6 Absatz 4 StVG folgender Absatz 4a eingefügt:

„Rechtsverordnungen nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 2, 8, 15 Buchstabe b oder c, Nummer 16 oder 18 können auch erlassen werden zur Verbesserung des Schutzes der Umwelt, darunter des Klimaschutzes, zum Schutz der Gesundheit oder zur Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung, soweit sie nicht bereits nach Absatz 4 erlassen werden können. Diese Rechtsverordnungen sollen insbesondere vorsehen, dass Gemeinden bei den nach Landesrecht für die Ausführung der Rechtsverordnungen bestimmten Behörden den Erlass von Anordnungen zur Gewährleistung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs, zur Verbesserung des Schutzes der Umwelt, zum Schutz der Gesundheit oder zur Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung beantragen können. Die nach Satz 1 erlassenen Rechtsverordnungen und auf ihnen beruhenden Anordnungen müssen neben der Verbesserung des Schutzes der Umwelt, des Schutzes der Gesundheit oder der Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung die Leichtigkeit des Verkehrs berücksichtigen und dürfen die Sicherheit des Verkehrs nicht beeinträchtigen.“

Mit dieser Erweiterung des § 6 StVG wurde der Weg freigemacht, die StVO um solche Anordnungsbefugnisse zu ergänzen, die ausschließlich dem Klima- und Umweltschutz, der Gesundheit und/oder der städtebaulichen Entwicklung dienen. Die Abwehr von Gefahren für die Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs ist nicht Hauptzweck, ja nicht einmal notwendiger Nebenzweck der hierauf zu erlassenden Verordnungen und auf ihnen beruhenden Anordnungen.

Zwar verweist § 6 Abs. 4a Satz 1 StVG in gleicher Weise wie § 6 Abs. 4 StVG auf § 6 Abs. 1 Satz 1 StVG. Nach Vorstellung des Gesetzgebers sollte dieser Verweis bei § 6 Abs. 4 StVO zur Folge haben, dass die hierauf erlassenen Verordnungen und die auf ihnen beruhenden Anordnungen ihrem „Hauptzweck“ nach immer auf die Abwehr von

---

<sup>29</sup> BGBl. 2024 I Nr. 233

Gefahren für die Sicherheit und Leichtigkeit im Straßenverkehr im Sinne des § 6 Abs. 1 Satz 1 StVG zielen müssen und die weiteren Zwecke des § 6 Abs. 4 StVG (Schutz vor Gefahren, die vom Verkehr auf öffentlichen Straßen ausgehen, Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen, die von Fahrzeugen ausgehen) nur als „Nebenzwecke“ mitverfolgt werden dürfen.<sup>30</sup>

Für die ihrem Wortlaut nach identische Verweisung auf § 6 Abs. 1 Satz 1 StVG im neuen Abs. 4a kann dieses Verständnis aber nicht gelten. Dies ergibt sich schon aus dem Wortlaut des § 6 Abs. 4a Satz 3 StVG, wonach die aufgrund Satz 1 erlassenen Rechtsverordnungen und auf ihnen beruhenden Anordnungen die Leichtigkeit des Verkehrs lediglich „berücksichtigen“ müssen und die Sicherheit des Verkehrs nicht „beeinträchtigen“ dürfen. Die Leichtigkeit des Verkehrs ist also zum bloß berücksichtigungspflichtigen Abwägungsbelang heruntergestuft worden. Damit ist zugleich klar, dass die auf § 6 Abs. 4a StVG gründenden Rechtsverordnungen und die auf ihnen beruhenden straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen nicht der Abwehr von Gefahren für die Leichtigkeit des Verkehrs dienen müssen.

Mit der im Vermittlungsausschuss vorgenommenen Änderung, wonach die Sicherheit des Verkehrs durch eine Rechtsverordnung nach § 6 Abs. 4a StVG nicht beeinträchtigt werden darf<sup>31</sup>, ist zudem klaggestellt, dass die hierauf erlassenen Verordnungen nicht auch der Abwehr von Gefahren für die Sicherheit des Verkehrs dienen müssen. Sie dürfen lediglich nicht zu einer Verschlechterung der Verkehrssicherheit führen. Zugleich folgt aus dieser Klarstellung im Umkehrschluss, dass eine Beeinträchtigung der Leichtigkeit des Verkehrs aufgrund der Rechtsverordnungen auf Grundlage des § 6 Abs. 4a StVG und der hierauf beruhenden Anordnungen zulässig ist, wenn nur die Auswirkungen auf die Leichtigkeit des Verkehrs angemessen berücksichtigt worden sind.

Dieses Verständnis bestätigt auch die Gesetzesbegründung, wonach die Zwecke der Verbesserung der Verkehrssicherheit oder der Leichtigkeit des Verkehrs „außer Acht bleiben“ können.<sup>32</sup>

Bei den ihrem Wortlaut nach identischen Verweisungen in § 6 Abs. 1 Satz 1 StVG auf § 6 Abs. 4 StVG und § 6 Abs. 4a StVG handelt es sich daher im Falle des § 6 Abs. 4

---

<sup>30</sup> BT-Drs. 19/28684, 43.

<sup>31</sup> Nach dem Referentenentwurf (BT-Drs. 20/8293) war die Sicherheit genau wie die Leichtigkeit des Verkehrs nur zu „berücksichtigen“.

<sup>32</sup> BT-Drs. 20/8293, S. 7.

StVG um eine Rechtsgrundverweisung, die den in § 6 Abs. 1 Satz 1 StVG genannten Zweck der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs zur Tatbestandsvoraussetzung der zu erlassenden Verordnungen macht, während der neue § 6 Abs. 4a StVG in Satz 1 eine bloße Rechtsfolgenverweisung enthält.

**Damit besteht nach dieser StVG-Novelle die Möglichkeit, die StVO um Anordnungsbefugnisse zu ergänzen, die allein dem Umwelt- und Klimaschutz, dem Gesundheitsschutz oder der städtebaulichen Entwicklung dienen.**

Neben der Einfügung des § 6 Abs. 4a StVG hat der Gesetzgeber in § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 15 lit. b StVG dahingehend geändert, dass Rechtsverordnungen erlassen werden dürfen zugunsten der Bewohner städtischer Quartiere mit erheblichem Parkraumangel,

„der nachweislich besteht oder auf Grund konkretisierter städtebaulich-verkehrsplanerischer Erwägungen zu erwarten ist.“

Bislang waren derartige Rechtsverordnungen und hierauf beruhende Anordnungen nur bei schon bestehendem Parkraumangel möglich.

Zudem wurde in § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 16 StVG der Umfang der Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen zur Einrichtung von Sonderfahrspuren auf Sonderspuren zur Erprobung neuer Mobilitätsformen oder der Verringerung der Anzahl von Fahrten erweitert.

#### **D. Novelle der Straßenverkehrsordnung – ein Überblick**

Mit Artikel 1 der am 5. Juli 2024 bzw. 4. September 2024 vom Bundesrat und Bundeskabinett beschlossenen Sechsfundfünfzigsten Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften hat der Ordnungsgeber gestützt auf den neuen § 6 Abs. 4a StVG neue Anordnungsbefugnisse mit den Zielen des Umwelt- und Klimaschutzes, des Gesundheitsschutzes und der Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung in die StVO aufgenommen sowie ein gemeindliches Antragsrecht auf Erlass straßenverkehrsbehördlicher Anordnungen eingeführt. Daneben hat er bestehende Befugnisse zum Bewohnerparken, zur Anordnung von Tempo 30 und zur Anordnung von Sonderfahrstreifen, Bussonderfahrstreifen und Fußgängerüberwegen erweitert.

Zusammenfassend ergeben sich – soweit für diese Begutachtung relevant<sup>33</sup> – folgende Änderungen gegenüber der bisherigen Rechtslage:

## **I. Sonderfahrstreifen und bevorrechtigende Ampelschaltung für den Busverkehr, Flächen für Fahrrad- und Fußverkehr**

Zur Verbesserung des Schutzes der Umwelt, darunter des Klimaschutzes, zum Schutz der Gesundheit oder zur Unterstützung der geordneten städtebaulichen Entwicklung können die Straßenverkehrsbehörden Anordnungen zur Einrichtung von Sonderfahrstreifen und bevorrechtigenden Lichtzeichenregelungen für Linienbusse treffen, sofern die Leichtigkeit des Verkehrs berücksichtigt ist und die Sicherheit des Verkehrs nicht beeinträchtigt wird, § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 lit. a StVO.

Aus denselben Gründen können die Straßenverkehrsbehörden angemessene Flächen für den fließenden und ruhenden Fahrradverkehr sowie für den Fußverkehr anordnen, § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 lit. b StVO.

Gemäß dem neu eingeführten § 45 Abs. 10 Nr. 2 StVO gelten für die hierfür erforderlichen Anordnungen nicht die zusätzlichen Voraussetzungen des § 45 Abs. 9 StVO. Die Anordnung muss daher weder aufgrund besonderer Umstände zwingend erforderlich sein (§ 45 Abs. 9 Satz 1 StVO) noch muss eine qualifizierte Gefahrenlage (§ 45 Abs. 9 Satz 3 StVO) vorliegen.

## **II. Bereithaltung des Parkraums für Anwohner**

Die Straßenverkehrsbehörden können nun auch bei städtischen Quartieren mit einem drohenden erheblichen Parkraumangel eine vollständige oder zeitlich beschränkte Reservierung des Parkraums für die Bewohner oder die Freistellung von angeordneten Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen anordnen, § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2a StVO.

---

<sup>33</sup> Die StVO-Änderung diene nicht nur der Neuschaffung und Erweiterung von Anordnungsbeugnissen insbesondere in Umsetzung des neuen § 6 Abs. 4a StVG, sondern es wurden auch weitere Regelungen getroffen, die allerdings für die im Rahmen dieses Gutachtens zu untersuchenden Fragestellungen nicht relevant sind (Abschaltverbot von Notbremsassistenzsystemen für Kraftfahrzeuge über 3,5 t ab einer Geschwindigkeit von über 30 km/h einschl. entsprechender Änderungen der Fahrerlaubnis-Verordnung und der Bußgeldkatalog-Verordnung, Klarstellung der auf die StVO bezogenen Sonderrechte der Truppen der Bundeswehr, der verbündeten Streitkräfte und deren Dienstleister in §§ 30 und 35 StVO).

Diese Anordnung ist gemäß des neu geschaffenen § 45 Abs. 1b Satz 2 StVO auch auf Grundlage eines städtebaulich-verkehrsplanerischen Konzepts zur Vermeidung von schädlichen Auswirkungen auf die Umwelt oder zur Unterstützung der geordneten städtebaulichen Entwicklung zulässig, sofern die Leichtigkeit des Verkehrs berücksichtigt ist und die Sicherheit des Verkehrs nicht beeinträchtigt wird.

### **III. Antragsrecht der Gemeinden**

Nach § 45 Abs. 1j StVO kann die Gemeinde – wenn und soweit sie nicht selbst als zuständige Straßenverkehrsbehörde anordnungsbefugt ist – bei der nach Landesrecht zuständigen Straßenverkehrsbehörde den Erlass von Anordnungen nach § 45 Abs. 1 – 1i beantragen. Das schließt auch Anordnungen nach den unter I. und II. genannten neuen Befugnissen ein.

### **IV. Zusätzliche Orte für Tempo 30 km/h ohne gesteigerte Gefahrenlage**

Nach § 45 Abs. 9 Satz 4 Nr. 4 Alt. 2 StVO ist für streckenbezogene Geschwindigkeitsbeschränkungen von 30 km/h (Zeichen 274) auf Streckenabschnitten von bis zu 500 Metern zwischen zwei Tempo 30-Strecken nun keine qualifizierte Gefahrenlage nach § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO mehr erforderlich (sogenannter „Lückenschluss“).

Nach § 45 Abs. 9 Satz 4 Nr. 6 StVO kann die Straßenverkehrsbehörde Tempo 30 ohne eine qualifizierte Gefahrenlage nach § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO auf Straßen des überörtlichen Verkehrs (Bundes-, Landes- und Kreisstraßen) oder auf weiteren Vorfahrtstraßen (Zeichen 306) neben den dort bislang genannten Orten nun auch im unmittelbaren Bereich von an diesen Straßen gelegenen Fußgängerüberwegen, Spielplätzen, hochfrequentierten Schulwegen und Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen anordnen.

### **V. Sonderfahrstreifen, Bussonderfahrstreifen und Fußgängerüberwege ohne qualifizierte Gefahrenlage**

Zudem kann die Straßenverkehrsbehörde nun ohne qualifizierte Gefahrenlage Sonderfahrstreifen, Bussonderfahrstreifen (Zeichen 245) und Fußgängerüberwege (Zeichen 293) anordnen, § 45 Abs. 9 Satz 4 Nrn. 7a, 9, 10 StVO.

## **E. Die neuen StVO-Befugnisse im Einzelnen**

Im Folgenden werden Inhalt und Reichweite der neuen und erweiterten Anordnungsbefugnisse insbesondere im Vergleich zur bisherigen Rechtslage untersucht. Dabei folgt die Darstellung der einzelnen Anordnungsbefugnisse der Übersichtlichkeit halber der Reihenfolge, in der diese im § 45 StVO erscheinen.

### **I. Sonderfahrstreifen und bevorrechtigende Lichtzeichenregelungen für Linienbusse, angemessene Flächen für den Rad- und Fußverkehr (§ 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO)**

Gemäß § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 lit. a StVO haben die Straßenverkehrsbehörden das Recht nach § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO, die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken zu beschränken oder zu verbieten und den Verkehr umzuleiten, auch zur Verbesserung des Schutzes der Umwelt, darunter des Klimaschutzes, zum Schutz der Gesundheit oder zur Unterstützung der geordneten städtebaulichen Entwicklung, sofern die Leichtigkeit des Verkehrs berücksichtigt ist und die Sicherheit des Verkehrs nicht beeinträchtigt wird. Dieses Recht haben sie hinsichtlich der Einrichtung von Sonderfahrstreifen und bevorrechtigenden Lichtzeichenregelungen für Linienbusse sowie der Bereitstellung angemessener Flächen für den fließenden und ruhenden Fahrradverkehr sowie für den Fußverkehr.

Diese neue Anordnungsbefugnis stützt der Ordnungsgeber auf den neuen § 6 Abs. 4a in Verbindung mit § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 StVG.<sup>34</sup>

#### **1. Recht die Straßennutzung zu beschränken, zu verbieten und den Verkehr umzuleiten**

Der Straßenverkehrsbehörde wird in § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO in Form einer Rechtsfolgenverweisung das Recht nach § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO eingeräumt („Das gleiche Recht haben sie...“), die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken zu beschränken oder zu verbieten oder den Verkehr umzuleiten. Von der Anordnungsbefugnis sind daher im Grundsatz alle straßenverkehrsrechtlichen Regelungen durch Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen (vgl. § 45 Abs. 4 StVO) umfasst.

---

<sup>34</sup> BR-Drs. 518/23, S. 18.

Die Befugnis bezieht sich daher nicht nur auf die Aufstellung der Verkehrszeichen, durch die z.B. ein Sonderfahrstreifen für Linienbusse (Zeichen 245) oder eine Fahrradstraße (Zeichen 244.1) unmittelbar angeordnet wird. Die Anordnungsbefugnis bezieht sich auch nicht nur unmittelbar auf die Einrichtung der bevorrechtigenden Lichtzeichenregelungen für Linienbusse. Erfasst sind vielmehr alle begleitenden straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen, die zur Einrichtung der Sonderfahrstreifen, Lichtzeichenregelungen oder Flächen für den Fahrrad- oder Fußverkehr erforderlich sind.

Dies stellt auch die Begründung zu § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO klar:

„Konkret geht es um solche Beschränkungen, Verbote oder Umleitungen, die der Einrichtung von Sonderfahrstreifen, der Einrichtung bevorrechtigender Lichtzeichenregelungen für Linienbusse oder der Bereitstellung angemessener Flächen für den fließenden und ruhenden Fahrradverkehr sowie für den Fußverkehr dienen.“<sup>35</sup>

**Auf diese Ermächtigungsgrundlage können daher beispielsweise auch streckenbezogene Geschwindigkeitsbeschränkungen auf 30 km/h (Zeichen 274), Umleitungen des Verkehrs durch Einbahnstraßenregelungen (Zeichen 220) oder die Errichtung sog. Modalfilter (Diagonalsperren) gestützt werden**, soweit sie zur Einrichtung von Sonderfahrstreifen und bevorrechtigenden Lichtzeichenregelungen für Linienbusse oder zur Bereitstellung angemessener Flächen für den fließenden und ruhenden Fahrradverkehr oder Fußverkehr erforderlich sind.

## **2. Zur Verbesserung des Schutzes der Umwelt, darunter des Klimaschutzes, zum Schutz der Gesundheit oder zur Unterstützung der geordneten städtebaulichen Entwicklung**

Die Straßenverkehrsbehörde kann Anordnungen nur dann auf den neuen § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO stützen, wenn die jeweilige Maßnahme der Verbesserung des Schutzes der Umwelt, darunter des Klimaschutzes (a.), dem Schutz der Gesundheit (b.) oder der Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung (c.) dient.

### **a. Verbesserung des Umwelt-/Klimaschutzes**

Die Straßenbehörde darf zur Verbesserung des Umwelt- einschließlich des Klimaschutzes Anordnungen nach § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO treffen.

---

<sup>35</sup> BR-Drs. 518/23, S. 18.

Die folgende Darstellung konzentriert sich auf den Anordnungsgrund des Klimaschutzes. Die nicht klimaschutzspezifischen Erwägungen können aber auf den Anordnungsgrund des Umweltschutzes (etwa bezüglich des Lärmschutzes und der Luftreinhaltung) übertragen werden.

#### **aa. Verbesserung des Klimaschutzes**

Eine Verbesserung des Klimaschutzes wird immer dann erzielt, wenn infolge der Anordnung weniger Treibhausgase, insbesondere CO<sub>2</sub>, in die Atmosphäre ausgestoßen werden, als dies ohne die Anordnung der Fall wäre.<sup>36</sup> Dies ist insbesondere der Fall, wenn die Anordnung gegenüber der ohne ihren Erlass zu erwartenden Verkehrsentwicklung zu einer Abnahme des CO<sub>2</sub>-emittierenden MIV führt.

Bei der Ermittlung der CO<sub>2</sub>-Ersparnis kann nicht nur die Abnahme des MIV auf der von der Anordnung unmittelbar betroffenen Strecke berücksichtigt werden, sondern – soweit ermittelbar – auch weitergehende Auswirkungen, etwa wenn wegen der besseren Erreichbarkeit eines Bahnhofs mit dem Linienbus infolge der Einrichtung eines Sonderfahrstreifens eine relevante Anzahl an Pendlern einen längeren Arbeitsweg in eine andere Stadt nicht mehr mit dem Kfz sondern mit Bus und Bahn zurücklegt.

Es dürfte eine ungeschriebene Tatbestandsvoraussetzung darstellen, dass der Abnahme beim MIV ein gewisser Anstieg der Nutzung derjenigen Verkehrsart gegenüberstehen muss, auf die sich die Anordnung bezieht (z.B. Anstieg der Nutzung des Linienbusverkehrs bei Einrichtung eines Sonderfahrstreifens, Anstieg des Fahrradverkehrs bei Anordnung einer Fahrradstraße). Mit anderen Worten: Die Verbesserung des Klimaschutzes darf nicht nur durch eine Schwächung der Attraktivität des MIV erreicht werden, sondern die Abnahme des MIV muss mit einer Steigerung der Attraktivität der durch die Anordnung geförderten Verkehrsart einhergehen.

Dieses Erfordernis ergibt sich schon aus der Beschränkung des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO auf solche Anordnungen, die dem Linienbusverkehr, dem Fahrradverkehr oder dem Fußverkehr dienen. Hiermit bringt der Verordnungsgeber zum Ausdruck, dass die

---

<sup>36</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 32: „Jede weitere in die Erdatmosphäre gelangende und dieser nicht künstlich wieder entnommene (...) CO<sub>2</sub>-Menge erhöht also bleibend die CO<sub>2</sub>-Konzentration und führt entsprechend zu einem weiteren Temperaturanstieg.“

Verbesserung des Klimaschutzes durch eine Förderung dieser Verkehrsarten erzielt werden soll, die freilich angesichts begrenzter Flächen eine gewisse Belastung und damit Schwächung der Attraktivität des MIV einschließen bzw. notwendig machen kann. Die Anordnungsgrundlage des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO wurde aber offensichtlich nicht für solche Maßnahmen geschaffen, deren alleiniger Zweck in der Schwächung der Attraktivität des MIV liegt.

Eine Verbesserung des Klimaschutzes im Sinne des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO dürfte also voraussetzen, dass die Anordnung zu einer Abnahme des MIV und einer Steigerung der Nutzung der durch die Anordnung geförderten Verkehrsart führt.

### **bb. Prognosepflicht**

Die Frage, ob die Anordnungen nach § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO im vorgenannten Sinne zu einer Verbesserung des Klimaschutzes führen werden, kann die Straßenverkehrsbehörde zum Zeitpunkt des Erlasses der Anordnung nur mit einer **Prognose** beantworten.

Erfordert die Anwendung einer Rechtsnorm eine Prognose, muss diese fehlerfrei, d.h. fachgerecht sein.<sup>37</sup>

Als erste Voraussetzung einer fachgerechten Prognose muss die Behörde eine **Tatsachen- oder Prognosebasis** schaffen.<sup>38</sup> Hierfür muss die Behörde diejenigen Informationen beschaffen, die für die anzuwendende Prognosemethode erforderlich sind.

Eine fehlerfreie Prognose erfordert weiter die Anwendung einer geeigneten und fachgerechten **Prognosemethode**.<sup>39</sup> Das heißt die Behörde muss ausgehend von einer zutreffend ermittelten Tatsachen- bzw. Prognosebasis allgemeine Erfahrungssätze oder – wenn vorhanden – fachspezifische Erfahrungssätze anwenden, um zu einem Prognoseergebnis zu gelangen.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> *Ramsauer*, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 23. Aufl. 2022, § 40 Rn. 165.

<sup>38</sup> *Ramsauer* (Fn. 44), § 40 Rn. 167a

<sup>39</sup> *Sachs*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, 9. Aufl. 2018, § 40 Rn. 198 m.w.N.

<sup>40</sup> *Ramsauer* (Fn. 44), § 40 Rn. 167

Das **Prognoseergebnis** enthält schließlich die Aussage, dass es unter Berücksichtigung der Tatsachenbasis bei einer bestimmten Anordnung mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit zu bestimmten Entwicklungen kommen wird.<sup>41</sup>

### **cc. Anforderungen an Prognoseergebnis, insbesondere erforderlicher Wahrscheinlichkeitsgrad**

Die Anforderungen an das Prognoseergebnis ergeben sich aus dem materiellen Recht.<sup>42</sup>

Für eine Anordnung nach § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO müsste das **Prognoseergebnis** aussagen, dass es durch die Anordnung mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit zu einer Verbesserung des Klimaschutzes, d.h. zu einer Abnahme des MIV und einem Anstieg der Nutzung der geförderten Verkehrsart, also des Linienbus-, Fahrrad- oder Fußverkehrs kommt.

Wie groß diese Verlagerung und die damit einhergehende Emissionsminderung ist, dürfte zunächst unerheblich sein. Denn § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 spricht lediglich von einer „Verbesserung“. Dementsprechend sind auch geringfügige Treibhausgasminderungen als Anordnungsgrund im Ausgangspunkt ausreichend.<sup>43</sup>

Ebenso dürfte eine tatbestandliche „Verbesserung des Klimaschutzes“ nicht voraussetzen, dass über die erwartete Abnahme des CO<sub>2</sub>-emittierenden MIV hinaus auch eine konkrete Einsparmenge in „x Tonnen CO<sub>2</sub>“ prognostiziert wird, da sich der Klimaschutzeffekt schon aus der Abnahme des MIV plausibel und „nachvollziehbar“ ergibt.<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> *Ramsauer* (Fn. 44), § 40 Rn. 168

<sup>42</sup> *Schneider*, in: Schoch/Schneider, VwVfG, § 24 Rn. 116.

<sup>43</sup> Freilich werden äußerst geringe Verbesserungen kaum zuverlässig prognostizierbar sein. Eine andere Frage ist außerdem, ob sich eine lediglich geringfügige Verbesserung für den Klimaschutz in der Abwägung mit widerstreitenden Belangen, insbesondere gegenüber der ebenfalls zu berücksichtigenden Leichtigkeit des MIV durchsetzen kann (dazu ausführlich unten). Steht beispielsweise ein allenfalls geringer Verlagerungseffekt auf den ÖPNV durch einen Sonderfahrstreifen einer erheblichen Stauverursachung gegenüber, dürfte eine entsprechende Anordnung ausscheiden.

<sup>44</sup> Vgl. BR-Drs. 518/23, S. 18: Die „grundsätzlich möglichen positiven Effekte“ für den Klimaschutz müssen hiernach „anhand der örtlichen Umstände nachvollziehbar dargelegt werden“ (Hervorhebung durch die Verfasser). Zur Frage der Quantifizierung der CO<sub>2</sub>-Einsparung näher im Abschnitt zum Prognoseaufwand, S. 36.

Dabei kann und muss dieser Effekt ggf. nicht für jede einzelne Anordnung isoliert ermittelt werden, sondern es kann auch die Einbettung der Maßnahme in ein übergreifendes Planwerk berücksichtigt werden.

Fallbeispiel:

Die Straßenverkehrsbehörde einer Gemeinde plant ein zusammenhängendes Radverkehrsnetz im Gemeindegebiet, für dessen Umsetzung sie von zutreffenden Tatsachen ausgehend methodisch einwandfrei eine CO<sub>2</sub>-Einsparung durch die Abnahme des MIV um 10% und eine Erhöhung des Radverkehrsanteils von 17% auf 23% prognostiziert.

In diesem Fall muss die umsetzende Straßenverkehrsbehörde nicht für jede Anordnung eines Radwegs gesondert die Verbesserung für den Klimaschutz prognostizieren, da sich die Wirkung gerade aus der Umsetzung des zusammenhängenden Gesamtkonzepts ergibt. Es genügt daher die Darlegung, dass der anzuordnende Radweg ein substantieller Teil des Radverkehrsnetzes ist und damit an dessen Klimaschutzverbesserung teilhat.

Von besonderer Bedeutung für die Reichweite und praktische Handhabung der neuen Anordnungsbefugnis ist, ab welchem **Wahrscheinlichkeitsgrad** für den Eintritt einer Abnahme des MIV und eines Anstiegs der durch die Anordnung geförderten Verkehrsart eine „Verbesserung des Klimaschutzes“ im Sinne des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO infolge der straßenverkehrsrechtlichen Maßnahme anzunehmen ist.

### **(1) Grundsätzlich volle Überzeugungsgewissheit erforderlich**

Grundsätzlich fordert die Rechtsprechung für das Vorliegen der tatbestandlichen Eingriffsvoraussetzungen einer Anordnungsbefugnis das Regelbeweismaß der „vollen Überzeugungsgewissheit“ im Sinne eines „für das praktische Leben brauchbaren Grad(es) von Gewissheit (...), der den Zweifeln Schweigen gebietet, auch wenn sie nicht völlig auszuschließen sind“. Dieses Maß an Überzeugungsgewissheit wird auch gleichgesetzt mit einer „an Sicherheit grenzenden Wahrscheinlichkeit“.<sup>45</sup>

### **(2) Absenkung des Beweismaßes bei Prognoseentscheidungen**

Aus dem materiellen Recht ergeben sich allerdings vielfach Erleichterungen bzw. Absenkungen dieses Regelbeweismaßes, da eine Gewissheit im Sinne einer an „Sicherheit grenzenden Wahrscheinlichkeit“ in vielen behördlichen Entscheidungssituationen

---

<sup>45</sup> Vgl. *Schneider* (Fn. 49), § 24 Rn. 114 m. N. a. d. Rspr.

kaum je zu erlangen ist. Eine solche Beweismaßabsenkung ist insbesondere dann gegeben, wenn das materielle Recht – wie in § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO hinsichtlich der bezweckten Verbesserung des Klimaschutzes – die Behörde ermächtigt, auf der Grundlage prognostisch zu ermittelnder Tatsachen eine Anordnung zu erlassen.<sup>46</sup>

Bei Prognosen gilt nur bezüglich der ermittelten Basistatsachen und der angewendeten Erfahrungssätze bzw. Prognosemethode das Regelbeweismaß der vollen Überzeugungsgewissheit.<sup>47</sup> Das heißt im Falle der Straßenverkehrsbehörde beispielsweise, dass sie hinsichtlich des vor der Anordnung bestehenden Verkehrsaufkommens die volle Überzeugungsgewissheit haben muss, soweit es hierauf für die Prognose ankommt. Diese Gewissheit muss sie sich ggf. durch eine Verkehrszählung verschaffen.

Für das Prognoseergebnis gilt hingegen die dem materiellen Recht zu entnehmende Beweismaßabsenkung, d.h. das Prognoseergebnis muss hier nicht zwingend mit einer an Sicherheit grenzenden Wahrscheinlichkeit den Eintritt eines bestimmten Erfolgs ausweisen.<sup>48</sup> Indem das materielle Recht die Behörde ermächtigt, eine Entscheidung auf prognostischer Grundlage zu fällen, senkt es im Regelfall zugleich das Beweismaß herab. Denn eine an Sicherheit grenzende Wahrscheinlichkeit ist bei Prognosen in aller Regel nicht zu erzielen.

### **(3) Keine an Sicherheit grenzende Wahrscheinlichkeit für Klimaschutzverbesserung erforderlich**

Diese Erwägung zur Beweismaßabsenkung wegen der einer Prognose immanenten Unsicherheit trifft auch auf straßenverkehrsrechtliche Anordnungen und deren voraussichtliche Auswirkungen auf den Klimaschutz zu.

Inwieweit beispielsweise eine straßenverkehrsrechtliche Anordnung wie die Einrichtung eines Linienbus-Sonderfahrstreifens eine treibhausgasmindernde Wirkung entfaltet, hängt von zahlreichen Faktoren mit inhärenten Unsicherheiten ab, die sich auf komplexe, mitunter chaotische Weise beeinflussen können. So hängt die bezweckte Verlagerung vom MIV auf den Linienbusverkehr infolge der Einrichtung eines Sonderfahrstreifens beispielsweise auch davon ab, wie sich die Ticketpreise im ÖPNV entwickeln (z.B. Verteuerung des Deutschlandtickets). Der örtliche Mobilitätsbedarf kann

---

<sup>46</sup> *Schneider* (Fn. 49), § 24 Rn. 116.

<sup>47</sup> *Schneider* (Fn. 49), § 24 Rn. 116.

<sup>48</sup> ebd.

durch die Insolvenz eines wichtigen lokalen Arbeitgebers unerwartet einbrechen, umgekehrt kann ein lokaler Wirtschaftsaufschwung zu einem erheblichen zusätzlichen Verkehrsaufkommen führen. Diese Beispiele ließen sich fortsetzen, doch es dürfte bereits deutlich geworden sein: Der konkrete Klimaschutzeffekt der straßenverkehrsrechtlichen Maßnahme hängt auch von zahlreichen, schon für sich genommen nur schwer prognostizierbaren Faktoren ab, die außerhalb des Einflussbereichs der Straßenverkehrsbehörde liegen. Eine an Sicherheit grenzende Wahrscheinlichkeit ist für den Eintritt eines bestimmten Klimaschutzeffekts angesichts der strukturellen Unsicherheit, in der sich die Straßenverkehrsbehörde bei der Anordnung auf Grundlage des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO befindet, durch das materielle Recht daher nicht gefordert.

Eine solch hohe Gewissheit trotz der strukturellen Unsicherheit zu fordern, widerspräche auch dem Willen des Ordnungsgebers. Denn die Anwendung dieser neuen Anordnungsbefugnisse zur Verbesserung des Klimaschutzes würde hierdurch praktisch unmöglich. Es war aber ersichtlich nicht die Absicht des Ordnungsgebers, mit § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO nur eine Schein-Anordnungsbefugnis zu schaffen, die in der Realität nicht nutzbar ist. Vielmehr ging es darum, „Ländern und Kommunen Entscheidungsspielräume zu eröffnen“, indem man die Anordnungsmöglichkeiten „erweitert“.<sup>49</sup>

#### **(4) Hinreichende Wahrscheinlichkeit für Klimaschutzverbesserung ausreichend**

**Im Ergebnis dürfte für die prognostizierte Klimaschutzverbesserung von einer erheblichen Absenkung des Regelbeweismaßes der an Sicherheit grenzenden Wahrscheinlichkeit auf eine bloß hinreichende Wahrscheinlichkeit auszugehen sein. Das „hinreichende“ Maß lässt sich nicht abstrakt bestimmen, sondern ergibt sich erst in der Einzelfallabwägung mit widerstreitenden Belangen, insbesondere den Auswirkungen auf die Leichtigkeit des Verkehrs.**

Zunächst ist festzuhalten, dass eine konsistente Systematisierung verschiedener Wahrscheinlichkeitsstufen bei behördlichen Prognoseentscheidungen im Rahmen der StVO oder in anderen Rechtsgebieten, die auf die Anordnungsbefugnisse nach § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO übertragen werden könnte, nicht existiert.<sup>50</sup> Dies erschwert die zuverlässige Maßstabsbildung.

---

<sup>49</sup> BR-Drs. 518/23, S. 8, 9.

<sup>50</sup> Kritisch hierzu etwa *Schneider* (Fn. 49), § 24 Rn. 119: „Die Rechtsprechung ist uneinheitlich und im Zeitlauf schwankend. In manchen Gebieten unterlässt sie wie im Asylrecht eine explizite

Denkbare Wahrscheinlichkeitsstufen anstelle der „an Sicherheit grenzenden Wahrscheinlichkeit“, die regelmäßig mit einer Prozentangabe von >95 % übersetzt wird, sind eine hohe Wahrscheinlichkeit, bei der nur schwache Zweifel bzw. keine ernsten Zweifel bestehen dürfen (>70 %), eine überwiegende Wahrscheinlichkeit (>50 %) oder eine hinreichende Wahrscheinlichkeit, die – wie oben erwähnt – durch Abwägung der Umstände des Einzelfalls zu ermitteln ist.<sup>51</sup>

Mangels näherer Angaben im Normtext ist der erforderliche Wahrscheinlichkeitsgrad unter Berücksichtigung der bereits skizzierten strukturellen Unsicherheit der behördlichen Entscheidungssituation mithilfe des in der Gesetzes- und Verordnungsbegründung dokumentierten Willens des Gesetzgebers (a), der Bedeutung der Anordnungsgrundlage für das Erreichen der nationalen Klimaschutzziele (b) sowie des Verfassungsauftrages zum Klimaschutz (c) zu konkretisieren. **All diese Aspekte sprechen für eine Absenkung des Regelbeweismaßes auf eine bloß hinreichende Wahrscheinlichkeit.**

#### **(a) Gesetz- und Verordnungsbegründung sprechen für Absenkung auf hinreichende Wahrscheinlichkeit**

Zunächst spricht der in der Gesetzes- und Verordnungsbegründung entsprechend dem Koalitionsvertrag benannte Zweck, „den Ländern und Kommunen Entscheidungsspielräume zu eröffnen“ für eine erhebliche Absenkung des Beweismaßes.<sup>52</sup> Die hierin zum Ausdruck kommende Absicht einer substanziellen Erweiterung der Anordnungsbefugnisse gerade durch den auf Grundlage des neuen § 6 Abs. 4a StVG erlassenen § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO würde verfehlt, wenn man für die prognostisch ermittelte Verbesserung des Klimaschutzes strikt eine hohe Wahrscheinlichkeit, bei der nur schwache Zweifel bzw. keine ernsten Zweifel bestehen dürfen, fordern würde.<sup>53</sup> Denn auch eine derart hohe Wahrscheinlichkeit wird angesichts der oben beispielhaft

---

Beweismaßreduktion. (...) Teilweise reduziert sie hingegen, wie hier vorgeschlagen, explizit das Beweismaß, bedauerlicherweise jedoch mit verschiedenen Wahrscheinlichkeitsmaßstäben, die bislang keiner erkennbaren Systematik folgen.“ Vgl. außerdem zu denkbaren Wahrscheinlichkeitsstufen samt prozentualen Näherungswerten *Schneider* (Fn. 49), § 24 Rn. 120.

<sup>51</sup> Wahrscheinlichkeitsstufen nach *Schneider* (Fn. 49), § 24 Rn. 120. Diese Wahrscheinlichkeitsstufen dienen freilich nur der Annäherung und besseren Handhabung und Systematisierung. Sie können nicht schematisch, sondern nur mit Blick auf den Einzelfall angewendet werden. Eine eindeutige Zuordnung kann in Grenzfällen zwischen zwei Wahrscheinlichkeitsstufen unter Umständen kaum möglich sein.

<sup>52</sup> BR-Drs. 583/23, S. 8.

<sup>53</sup> Zum Begriff der hohen Wahrscheinlichkeit *Schneider* (Fn. 49), § 24 Rn. 120.

illustrierten strukturellen Unsicherheit der behördlichen Entscheidungssituation häufig nicht zu erzielen sein. Vielmehr wird die Klimaschutzverbesserung angesichts zahlreicher schwer prognostizierbarer Faktoren häufig nur im Sinne einer überwiegenden Wahrscheinlichkeit oder einem noch geringeren Wahrscheinlichkeitsgrad zu belegen sein.

Diese Wahrscheinlichkeitsstufen von vornherein als unzureichend für eine prognostische Verbesserung des Klimaschutzes gemäß § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO anzusehen, würde die Anordnungsbefugnis auf vermutlich selten anzutreffende „klare Fälle“ reduzieren. Der vermutliche Regelfall, in dem ein positiver Effekt für den Klimaschutz durchaus möglich und plausibel erscheint, aber aufgrund verschiedener Faktoren nicht mit hoher Wahrscheinlichkeit belegt werden kann, würde von vornherein tatbestandlich ausscheiden, ohne dass es überhaupt zu einer Abwägung mit anderen Belangen wie etwa der Leichtigkeit des Verkehrs kommt. Dieser Ausschluss beträfe selbst solche möglicherweise klimaschutzpositiven Anordnungen, bei denen negative Auswirkungen auf die Leichtigkeit des Verkehrs und damit ein Verstoß gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip gar nicht zu befürchten sind. Durch eine hohe Wahrscheinlichkeitsschwelle würde in diesen Fällen eine absehbar positiv ausfallende Verhältnismäßigkeitsprüfung von vornherein abgeschnitten und damit mögliche Klimaschutzgewinne ausgeschlagen. Dies dürfte nicht der vom Gesetz- und Verordnungsgeber beabsichtigten substantiellen Erweiterung der Anordnungsbefugnisse zum Zwecke des Klimaschutzes entsprechen.

#### **(b) Bedeutung der Anordnungsgrundlage für Erreichung der Klimaschutzziele spricht für Absenkung des Beweismaßes**

Für eine erhebliche Absenkung des Beweismaßes auf eine bloß hinreichende Wahrscheinlichkeit der Klimaschutzverbesserung spricht auch, dass der Gesetz- und Verordnungsgeber mit dem neuen § 6 Abs. 4a StVG und der darauf beruhenden Anordnungsbefugnis nach § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO das Ziel einer erheblichen Minderung der Treibhausgasemissionen im Verkehrssektor verfolgt. Dies ergibt sich daraus, dass das Novellierungsvorhaben als Maßnahme im Verkehrssektor Teil des Klimaschutzprogramms 2023 der Bundesregierung ist,<sup>54</sup> mit dem die gesetzlich festgelegten

---

<sup>54</sup> Klimaschutzprogramm 2023 der Bundesregierung, S. 18 f.: „**Modernisierung des Straßenverkehrsrechtes**: Das Straßenverkehrsgesetz und Straßenverkehrsordnung werden so angepasst, dass neben der Flüssigkeit und Sicherheit des Verkehrs die Ziele des Klima- und

Jahresemissionsgesamtmengen eingehalten werden sollen (vgl. § 9 Abs. 1 Satz 2, 3 KSG i.V.m. §§ 3 Abs. 1, 4 KSG). Die Einhaltung der sektorübergreifenden Jahresemissionsgesamtmengen setzt ganz erhebliche Treibhausgasreduktionen gerade im Verkehrssektor voraus, in dem bislang kaum substanzielle Treibhausgasreduktionen gegenüber dem Basisjahr 1990 erreicht werden konnten.<sup>55</sup> Ohne eine klimaschützende Umgestaltung des Straßenverkehrs, die zu einer Verlagerung vom MIV hin zum Fuß- und Radverkehr sowie zum ÖPNV führt, sind die Klimaschutzziele und die zu ihrer Erreichung festgelegten Jahresemissionsgesamtmengen nicht zu erreichen.<sup>56</sup>

**§ 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO ist bislang die einzige Anordnungsgrundlage, mit der dieses Klimaschutzanliegen im Straßenverkehrsrecht ausdrücklich verfolgt werden kann. Dies spricht für eine weite Auslegung dieser Befugnis, mithin gegen überzogene Anforderungen an den Wahrscheinlichkeitsgrad einer prognostisch ermittelten Klimaschutzverbesserung im Sinne dieser Vorschrift.** Bei einer strikt geforderten hohen oder gar an Sicherheit grenzenden Wahrscheinlichkeit des Eintritts der prognostizierten Klimaschutzverbesserung bliebe der Anordnungsgrund der Klimaschutzverbesserung ein Papiertiger ohne nennenswerten Einfluss auf die Erreichung der nationalen Klimaschutzziele. Dies widerspräche der in der Aufnahme in das Klimaschutzprogramm zum Ausdruck kommenden Absicht, mit den neuen Anordnungsbefugnissen eine nennenswerte Treibhausgasreduktion zu erzielen.

---

Umweltschutzes, der Gesundheit und der städtebaulichen Entwicklung berücksichtigt werden, um Ländern und Kommunen Entscheidungsspielräume zu eröffnen.“, abrufbar unter: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/klimaschutz/20231004-klimaschutzprogramm-der-bundesregierung.html>.

<sup>55</sup> vgl. hierzu Umweltbundesamt, Treibhausgas-Projektionen 2024 – Ergebnisse kompakt., abrufbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/thg-projektionen\\_2024\\_ergebnisse\\_kompakt.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/thg-projektionen_2024_ergebnisse_kompakt.pdf) sowie Expertenrat für Klimafragen, Gutachten zur Prüfung der Treibhausgas-Projektionsdaten 2024, Sondergutachten gemäß § 12 Abs. 4 Bundes-Klimaschutzgesetz, abrufbar unter: <https://www.expertenrat-klima.de>. Zur Entwicklung der Treibhausgasemissionen im Verkehrssektor seit 1990: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/verkehr/emissionen-des-verkehrs#verkehr-belastet-luft-und-klima-minderungsziele-der-bundesregierung>.

<sup>56</sup> Allein auf eine Umstellung des MIV von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotor auf E-Autos zu setzen, wäre demgegenüber keine realistische Alternative, da der hierfür erforderliche Energiebedarf durch erneuerbare Energien wohl nicht zu decken wäre, vgl. E Klima 2022, Empfehlungen zur Anwendung und Weiterentwicklung von FGSV-Veröffentlichungen im Bereich Verkehr zur Erreichung von Klimaschutzziele, Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen, S. 15, abrufbar unter: <https://www.fgsv-verlag.de/pub/media/pdf/990.v.pdf>.

**(c) Klimaschutzgebot aus Art. 20a GG spricht für Absenkung auf hinreichende Wahrscheinlichkeit**

Schließlich spricht auch das verfassungsrechtliche Klimaschutzgebot aus Art. 20a GG dafür, dass eine lediglich hinreichende Wahrscheinlichkeit für die Klimaschutzverbesserung auf Tatbestandsebene zur Annahme einer Verbesserung des Klimaschutzes im Sinne des § 45 Abs. 1 Satz 2 StVO ausreicht. Aus Art. 20a GG folgt eine Pflicht des Staates zum Klimaschutz.<sup>57</sup> **§ 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO lässt sich ohne Weiteres als eine Umsetzung des verfassungsrechtlichen Klimaschutzgebots im Straßenverkehrsrecht fassen.**

Das relative Gewicht des verfassungsrechtlichen Klimaschutzgebots aus Art. 20a nimmt dabei in der Abwägung mit anderen Belangen bei fortschreitendem Klimawandel immer weiter zu.<sup>58</sup> Ist das nationale CO<sub>2</sub>-Budget für die Einhaltung der verfassungsrechtlich maßgeblichen Temperaturgrenzen aufgebraucht,

„dürften weitere CO-Emissionen nur noch zugelassen werden, wenn das Interesse daran verfassungsrechtlich insbesondere gegenüber dem Klimaschutzgebot des Art. 20a GG überwiegt (siehe unten Rn. 198). Verhaltensweisen, die direkt oder indirekt mit CO-Emissionen verbunden sind, wären also verfassungsrechtlich nur noch hinnehmbar, soweit sich die dahinterstehenden grundrechtlichen Freiheiten in der erforderlichen Abwägung durchsetzen könnten, wobei das relative Gewicht einer nicht klimaneutralen Freiheitsbetätigung in der Abwägung bei fortschreitendem Klimawandel weiter abnimmt. Indessen kommt Art. 20a GG im Hinblick auf eine Regulierung CO<sub>2</sub>-relevanter Verhaltensweisen zunehmend normatives Gewicht bereits zu, bevor das verfassungsrechtlich maßgebliche Budget vollends aufgebraucht ist, weil es, ungeachtet verfassungsrechtlicher Bedenken, weder verantwortlich noch realistisch wäre, CO<sub>2</sub>-relevante Verhaltensweisen zunächst unvermindert hinzunehmen, dann aber zum Zeitpunkt des vollständigen Verbrauchs des Restbudgets unvermittelt Klimaneutralität einzufordern. Je mehr vom CO<sub>2</sub>-Budget aufgebraucht ist, desto drängender werden die verfassungsrechtlichen Anforderungen des Klimaschutzes (...).“

(BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 120)

---

<sup>57</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 198.

<sup>58</sup> ebd.

Das verfassungsrechtlich maßgebliche CO<sub>2</sub>-Budget droht bereits in naher Zukunft überschritten zu werden.<sup>59</sup> Dementsprechend ist der Klimaschutzbelang bereits jetzt in der Abwägung besonders hoch zu gewichten und sein Gewicht wird angesichts einer bislang im Wesentlichen ungebremst voranschreitenden globalen Erderhitzung weiter zunehmen.

Durch eine schematisch angelegte hohe Wahrscheinlichkeitsschwelle für die Klimaschutzverbesserung auf Tatbestandsebene des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO würde aber die verfassungsrechtliche vorgegebene hohe Gewichtung des Klimaschutzgebots vereitelt, weil es im Regelfall gar nicht erst zu der Abwägung des Klimaschutzgebots mit anderen Belangen wie der Leichtigkeit des Verkehrs käme. Eine statische Wahrscheinlichkeitsschwelle würde also dazu führen, dass die klimaschützende Anordnungsbefugnis des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO nicht mit dem dynamisch zunehmenden Gewicht des verfassungsrechtlichen Klimaschutzgebots aus Art. 20a GG Schritt halten könnte. Eine bloß hinreichende Wahrscheinlichkeit der Klimaschutzverbesserung auf Tatbestandsebene anzusetzen und damit eine angemessene Abwägung des dynamischen Klimaschutzgebots mit anderen Belangen zu ermöglichen, entspricht daher auch dem Gebot verfassungskonformer Auslegung.

##### **(5) Zwischenergebnis zum Wahrscheinlichkeitsgrad**

Für den Eintritt einer Verbesserung des Klimaschutzes im Sinne einer Abnahme des MIV und einem Anstieg der alternativen Verkehrsarten des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO ist tatbestandlich weder eine an Sicherheit grenzende Wahrscheinlichkeit erforderlich noch schematisch eine hohe oder überwiegende Wahrscheinlichkeitsschwelle anzulegen.

Für den möglichen Klimaschutzeffekt der hierauf beruhenden straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen ist vielmehr eine hinreichende Wahrscheinlichkeit ausreichend.

Was „hinreichend“ ist, entzieht sich einer abstrakten quantitativen Prozentangabe und kann nur in Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes anhand der Umstände

---

<sup>59</sup> Zur Budgeterschöpfung ausführlich die am 16. Juli 2024 eingerichtete Verfassungsbeschwerde der Deutschen Umwelthilfe sowie 11 Jugendlicher und junger Erwachsener gegen die zweite Novelle des Bundes-Klimaschutzgesetzes, [https://www.duh.de/fileadmin/user\\_upload/download/Projektinformation/Klimaschutz/Klimaschutzgesetz/2024\\_07\\_16\\_Verfassungsbeschwerde\\_KSG%C3%84nderung\\_final\\_geschw%C3%A4rzt.pdf](https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/Klimaschutz/Klimaschutzgesetz/2024_07_16_Verfassungsbeschwerde_KSG%C3%84nderung_final_geschw%C3%A4rzt.pdf), S. 171 ff., Rn. 721 ff.

des Einzelfalls, insbesondere unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Leichtigkeit des Verkehrs, bestimmt werden.<sup>60</sup> Bei dieser Abwägung gilt: Je größer die mögliche Verbesserung für den Klimaschutz einerseits (d.h. je größer die mögliche Abnahme des MIV und der Anstieg der geförderten Verkehrsart) und je geringer die absehbaren Belastungen der straßenverkehrsrechtlichen Maßnahme insbesondere für die zu berücksichtigende Leichtigkeit des Straßenverkehrs andererseits, desto niedriger darf die „hinreichende“ Wahrscheinlichkeit für den prognostizierten Klimaschutzeffekt sein. Umgekehrt gilt: Je geringer die prognostizierte Abnahme des MIV und der Anstieg der Nutzung der geförderten Verkehrsart und je größer und wahrscheinlicher mögliche Belastungen der straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen sind, desto wahrscheinlicher muss die Klimaschutzverbesserung sein, um als „hinreichend wahrscheinlich“ zu gelten.

#### **dd. Prognoseaufwand**

Entscheidend für die Praxistauglichkeit der neuen Anordnungsbefugnis ist außerdem, welchen Aufwand die Straßenverkehrsbehörde zur Erlangung eines tauglichen Prognoseergebnisses betreiben muss.

Zwar lässt sich diese Frage nicht allgemeingültig für alle denkbaren Fallgestaltungen beantworten. Die Anforderungen an den Prognoseaufwand können aber anhand der Verordnungsbegründung (1), der allgemeinen Grundsätze des Verwaltungsrechts (2) und der zur klimaschutzrechtlichen Berücksichtigungspflicht nach § 13 Abs. 1 Satz 1 KSG entwickelten Maßstäbe (3) zumindest konturiert werden.

#### **(1) Verordnungsbegründung**

Nach der Begründung des Verordnungsgebers setzt die Anordnung voraus, dass

„die grundsätzlich möglichen positiven Effekte anhand der örtlichen Umstände nachvollziehbar dargelegt werden“.<sup>61</sup>

Diese positiven Effekte für den Klimaschutz müssen laut der Begründung durch einen

---

<sup>60</sup> Näher unten Abschnitt E.I.3., S. 46 ff.

<sup>61</sup> BR-Drs. 518/23, S. 18.

„mit vertretbarem Aufwand ermittelten prognostischen Vorher-Nachher-Vergleich“<sup>62</sup>

belegt werden.

Ein pauschaler Verweis auf die „grundsätzlich möglichen positiven“ Klimaschutzeffekte eines Sonderfahrstreifens für Linienbusse reicht demnach beispielsweise nicht aus. Erforderlich ist vielmehr eine Prognose anhand der konkreten örtlichen Verhältnisse.<sup>63</sup> Diese Prognose muss nachvollziehbar darlegen, dass unter den konkreten örtlichen Umständen die Ausweisung eines Sonderfahrstreifens eine Verlagerung vom klimaschädlichen MIV zum klimafreundlicheren ÖPNV erwarten lässt. So wäre es nach der Verordnungsbegründung nicht zulässig, für die Errichtung eines Sonderfahrstreifens lediglich die allgemeine Erwägung anzuführen, dass ein Sonderfahrstreifen grundsätzlich zu einem flüssigeren und pünktlicheren und damit attraktiveren Linienbusverkehr führe, der anerkanntermaßen klimafreundlicher sei als der MIV. Die Straßenverkehrsbehörde muss vielmehr darlegen, dass dieser grundsätzliche Effekt auch unter den konkreten Verhältnissen vor Ort tatsächlich – mit zumindest hinreichender Wahrscheinlichkeit<sup>64</sup> – zu erwarten ist.

Die Formulierung in der Verordnungsbegründung, wonach diese Prognose mit „vertretbarem Aufwand“ zu erfolgen hat, darf so verstanden werden, dass im Regelfall jedenfalls kein Prognoseaufwand betrieben werden muss, der derart personal- und/oder kostenintensiv wäre, dass er von den meisten Straßenverkehrsbehörden nicht zu stemmen wäre. Durch solch hohe Anforderungen an den Prognoseaufwand zur Erfüllung des Tatbestandsmerkmals der „Verbesserung des Klimaschutzes“ würde das Ziel des Verordnungsgebers, Ländern und Kommunen neue „Entscheidungsspielräume zu eröffnen“ und die Anordnungsmöglichkeiten zu erweitern<sup>65</sup>, auf Rechtsanwendungsebene konterkariert.

---

<sup>62</sup> BR-Drs. 518/23, S. 18: Hiernach soll ein mit vertretbarem Aufwand ermittelter prognostischer Vorher-Nachher-Vergleich hinsichtlich der Auswirkungen auf die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs den „entsprechend ermittelten prognostizierten Effekten“ für den Umwelt-, Klima- bzw. Gesundheitsschutz oder die geordnete städtebaulichen Entwicklung gegenüberzustellen sein.

<sup>63</sup> Der Begriff „Vorher-Nachher-Vergleich“ ist allerdings ungenau, denn es kann nicht um einen Abgleich der Situation vor den straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen mit der prognostischen Situation nach der Anordnung gehen. Maßgeblich ist vielmehr eine Betrachtung der zukünftigen Entwicklung einerseits mit und andererseits ohne die straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen.

<sup>64</sup> Siehe oben S. 23-31.

<sup>65</sup> vgl. BR-Drs. 518/23, S. 1, erster und dritter Absatz.

Weitere Hinweise zu den Anforderungen an die Prognose zu den Klimaschutzeffekten der Maßnahme sind der Verordnungsbegründung nicht zu entnehmen.

## **(2) Prognoseaufwand nach den allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsrechts**

Zur weiteren Konturierung der Anforderungen kann auf die anerkannten Maßgaben in Literatur und Rechtsprechung zu behördlichen Prognoseentscheidungen zurückgegriffen werden.

Fehlt es – wie hier – an speziellen fachrechtlichen Anforderungen, ergeben sich die Anforderungen an die Prognose aus dem allgemeinen Amtsermittlungsgrundsatz (§ 24 VwVfG).<sup>66</sup> Ein allgemein feststehendes Maß für die Intensität der amtlichen Sachverhaltsermittlung gibt es dabei nicht, sondern die Intensität richtet sich nach den Umständen des Einzelfalls.<sup>67</sup>

Die Ermittlungsaufwand muss unter Berücksichtigung der möglichen Belastungen, der Bedeutung des jeweiligen öffentlichen Interesses und des Gebotes, unnötige Kosten zu vermeiden, angemessen sein.<sup>68</sup> Die Ermittlungen müssen umso eingehender sein, je schwerwiegender die möglichen tatsächlichen oder rechtlichen Folgen der Anordnung sind.<sup>69</sup> Je größer daher die absehbaren belastenden Auswirkungen der Maßnahmen auf Grundlage des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO (etwa Auswirkungen auf die Leichtigkeit des Verkehrs, die Anwohner oder ansässige Geschäftsbetriebe), desto detaillierter und tiefgehender müssen die Basistatsachen ermittelt werden und desto belastbarer muss die verwendete Prognosemethode sein.

## **(3) Prognoseaufwand bei Berücksichtigungsgebot nach § 13 Abs. 1 Satz 1 KSG**

Bei der Frage, welcher Aufwand zur Prognose eines positiven Klimaschutzeffekts, also einer Minderung der Treibhausgasemissionen, zu leisten ist, kann ergänzend der Meinungsstand in Literatur und Rechtsprechung zu den Ermittlungspflichten zur Erfüllung des klimaschutzrechtlichen Berücksichtigungsgebots nach § 13 Abs. 1 Satz 1 KSG als Orientierungshilfe herangezogen werden.

---

<sup>66</sup> *Ramsauer* (Fn. 44), § 40 Rn. 166.

<sup>67</sup> Vgl. *Ritgen*, in: Knack/Hennecke, VwVfG, 9. Aufl. 2010, § 24 Rn. 11.

<sup>68</sup> *Sachs* (Fn. 46), § 24 Rn. 26.

<sup>69</sup> *Sachs* (Fn. 46), § 24 Rn. 26.

§ 13 Abs. 1 Satz 1 KSG verlangt, dass die Träger öffentlicher Aufgaben bei ihren Planungen und Entscheidungen den Zweck dieses Gesetzes und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele berücksichtigen.

In der Literatur wird der hierfür erforderliche Ermittlungsaufwand wie folgt umrissen:

„Hiernach ist jedenfalls zu ermitteln, ob und inwieweit die in Rede stehende Planung bzw. Entscheidung Auswirkungen auf den Klimaschutz haben kann, und zwar insbes., ob durch sie (ggf. auch nur mittelbar) eine Erhöhung oder Reduzierung von THG-Emissionen zu erwarten ist (Frenz/Schink KSchR § 13 KSG Rn. 24; Schink NuR 2021, 1 (4)).

Die an den Umfang und die Intensität der Ermittlung zu stellenden Anforderungen hängen in Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes von Faktoren wie der Größe und des Volumens der Planung oder Entscheidung und der zu erwarteten THG-Emissionen und der voraussichtlichen Nutzungsdauer ab (Schink NuR 2021, 1 (4)). Bei komplexen Entscheidungen kann nach allg. Grundsätzen gem. §§ 24, 26 VwVfG bzw. den entsprechenden landesrechtlichen Regelungen die Hinzuziehung von Sachverständigen geboten sein (vgl. Frenz/Schink KSchR § 13 KSG Rn. 24; allg. Stelkens/Bonk/Sachs/Kallerhoff/Fellenberg § 24 VwVfG Rn. 50). Soweit die zu erwartenden Emissionen mit verhältnismäßigem Aufwand nicht zu bestimmen, gleichwohl für die materielle Entscheidung aber potenziell relevant sind, können sie unter Zugrundelegung gesicherter Erfahrungssätze auch geschätzt werden.“

(Fellenberg/Guckelberger/Fellenberg, 1. Aufl. 2022, KSG § 13 Rn. 23, 24)

Diesem Maßstab hat sich die Rechtsprechung angeschlossen.<sup>70</sup>

Das BVerwG hat bei einem Planfeststellungsbeschluss zu einem Autobahnausbau ergänzend darauf hingewiesen, dass für die Ermittlung der klimarelevanten Auswirkungen eines solchen Vorhabens gegenwärtig noch keine konkretisierenden Vorgaben in Gestalt von Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften, Ausführungsvorschriften, Leitfäden, Handreichungen oder Ähnlichem bestehen, die die Verwaltungsbehörden bei der praktischen Umsetzung ihrer Prognosepflichten zugrunde legen könnten.<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> BVerwG, Beschluss vom 15. September 2023 – 7 VR 6/23 –, Rn. 42, juris; BVerwG, Beschluss vom 22. Juni 2023 – 7 VR 3/23 –, BVerwGE 179, 226-239, Rn. 39; OVG Lüneburg, Beschluss vom 7. Mai 2024 – 7 MS 83/23 –, Rn. 13, juris; VG Stade, Beschluss vom 29. April 2024 – 2 B 175/24 –, Rn. 84, juris.

<sup>71</sup> BVerwG, Urteil vom 4. Mai 2022 – 9 A 7/21 –, BVerwGE 175, 312-338, („Autobahnausbau“), Rn. 80.

Die Anforderungen an die Prognose dürfen daher – so das BVerwG – „nicht überspannt“, sondern müssen „mit Augenmaß inhaltlich bestimmt und konkretisiert werden und dürfen der Behörde keinen unzumutbaren Aufwand abverlangen“.<sup>72</sup>

Zwar sind die Auswirkungen auf den Klimaschutz – anders als bei § 13 Abs. 1 Satz 1 KSG – im Rahmen des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO nicht nur ein in der Abwägung zu berücksichtigender Belang, sondern die Verbesserung des Klimaschutzes ist Tatbestandsvoraussetzung der Anordnungsbefugnis. Dennoch wird man die Grundzüge aus Literatur und Rechtsprechung zum Prognoseaufwand bei § 13 Abs. 1 Satz 1 KSG auf die Ermittlung einer voraussichtlichen Treibhausgasminde rungswirkung von straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen übertragen können.

Auch für straßenverkehrsrechtliche Anordnungen stehen keine normkonkretisierenden Hilfswerke, Leitfäden o.Ä. zur standardisierten Abschätzung der Treibhausgasminde rungswirkung zur Verfügung.<sup>73</sup> Die Erwägungen des BVerwG zu der sich hieraus erge benden Abschwächung der Anforderungen an den Prognoseaufwand können daher auf straßenverkehrsrechtliche Anordnungen nach § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO über tragen werden. Auch die Ermittlungspflichten der Straßenverkehrsbehörden zu den Kli maschutz Auswirkungen einer auf § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO gestützten straßenver kehrsrechtlichen Anordnung dürfen daher „nicht überspannt“ werden und sind in Er mangelung konkretisierender Vorgaben „mit Augenmaß“ zu bestimmen.

#### **(4) Zwischenergebnis zum Prognoseaufwand**

Der Prognoseaufwand lässt sich nicht abstrakt, sondern nur anhand der erkennbaren Auswirkungen der konkreten Maßnahme bestimmen. Je weitreichender die Anordnungen, desto größer ist der vertretbare Aufwand zur Prognostizierung der durch die Maßnahme erwarteten Abnahme des MIV und des erwarteten Anstiegs des Bus-, Fahrrad- oder Fußverkehrs – und umgekehrt. **Eine nachvollziehbare Schätzung dieser Wirkungen dürfte in Fällen ohne absehbare erhebliche Beeinträchtigung von Rechten und Interessen von Verkehrsteilnehmern und Dritten ausreichen.** Aufwändi gere, ggf. extern zu beauftragende Begutachtungen der zu erwartenden Verkehrsent wicklungen dürften nur bei tiefgreifenden und großräumigeren Umgestaltungen der

---

<sup>72</sup> ebd.

<sup>73</sup> Der Bundesrat hat daher in einer begleitenden Entschließung zur StVO-Novelle um eine zü gige Ausarbeitung entsprechender untergesetzlicher Vorgaben gebeten, BR-Drs. 321/24 (Be schluss), S. 10 f.

örtlichen Verkehrsverhältnisse mit entsprechend erheblichen tatsächlichen und rechtlichen Auswirkungen auf die Verkehrsteilnehmer wie Dritte (insbesondere Anwohner) zu erbringen sein.

**Eine Pflicht der Straßenverkehrsbehörde zur quantitativen Ermittlung der durch die Abnahme des MIV erzielten CO<sub>2</sub>-Einsparung dürfte im Lichte der nach Rechtsprechung des BVerwG mit Augenmaß zu bestimmenden und nicht zu überspannenden Anforderungen an den Prognoseaufwand nicht bestehen.** Denn die isoliert betrachtete CO<sub>2</sub>-Einsparung der Einzelmaßnahme wird in aller Regel keinen nennenswerten Einfluss auf die nationalen Klimaschutzziele, geschweige denn auf das globale Klima haben, wenngleich die durch die Novelle der StVO möglichen Maßnahmen in ihrer Gesamtheit sehr wohl einen relevanten Effekt haben können. Der weitere Rechenschritt von einer prognostizierten Abnahme des MIV hin zur konkreten Angabe einer hierdurch erwarteten Einsparung von „x Tonnen CO<sub>2</sub>“ ist daher kaum geeignet, die Abwägung im Rahmen des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO in relevanter Weise zu beeinflussen. Dem allenfalls geringen Mehrwert einer konkreten Bezifferung stünde angesichts derzeit fehlender untergesetzlicher/technischer Hilfswerke aber regelmäßig ein ganz immenser und daher in der Regel unzumutbarer Ermittlungsaufwand auf Seiten der für solche Berechnungen meist nicht qualifizierten Straßenverkehrsbehörden oder aber ein unverhältnismäßiger finanzieller Aufwand für die Hinzuziehung externer Sachverständiger gegenüber.

#### **ee. Eingeschränkte gerichtliche Kontrolle der Prognose**

Die behördliche Prognose dürfte gerichtlich nur eingeschränkt darauf überprüfbar sein, ob sie methodisch einwandfrei erarbeitet worden ist, nicht auf unrealistischen Annahmen beruht und ob das Prognoseergebnis einleuchtend begründet worden ist.

#### **(1) Grundsätzlich uneingeschränkte Überprüfung**

Zwar besteht kein Grundsatz, nach dem behördliche Prognoseentscheidungen stets gerichtlich nur begrenzt überprüfbar wären. Prognostische Elemente sind Teil der Unbestimmtheit von Gesetzesbegriffen, wie etwa des polizeirechtlichen oder auch straßenverkehrsrechtlichen Gefahrenbegriffs. Das Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen dieser unbestimmten Rechtsbegriffe überprüfen die Gerichte ungeachtet

des prognostischen Gehalts dieser Begriffe uneingeschränkt.<sup>74</sup> Aus der Notwendigkeit einer behördlichen Prognoseentscheidung zur Ausfüllung eines Anordnungstatbestands (Prognosepflicht) folgt daher nicht zwangsläufig ein gerichtlich nicht überprüfbarer Prognosespielraum der Behörde.<sup>75</sup> Die nach Art. 19 Abs. 4 GG gebotene Gewährleistung effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes erfordert vielmehr im Regelfall, dass das Gericht die behördliche Prognose nicht nur prüfend nachvollzieht, sondern sich ein eigenes Urteil über die Eintrittswahrscheinlichkeit eines künftigen Ereignisses oder einer künftigen Entwicklung bildet (gerichtliche „Eigenprognose“).<sup>76</sup>

## **(2) Vorliegend aber Einschätzungsprärogative der Straßenverkehrsbehörde**

Dennoch kommt in vielen Fällen den Behörden bei einer prognostischen Entscheidung eine Einschätzungsprärogative<sup>77</sup> zu, die zu einer eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle der Prognoseentscheidung führt. Ob eine solche Letztverantwortlichkeit der Behörde besteht, ist durch Auslegung der normativen Ermächtigungsgrundlage zu ermitteln.

Auch für die prognostische Beurteilung einer Verbesserung des Klimaschutzes im Rahmen des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO dürfte eine Einschätzungsprärogative der Straßenverkehrsbehörde anzunehmen sein.

Hierfür spricht zum einen, dass der Behörde mit dieser neuen Anordnungsbefugnis die Möglichkeit einer verkehrsplanerischen Entscheidung mit dem Ziel des Klimaschutzes unter Abwägung ggf. entgegenstehender Belange wie der Leichtigkeit des Verkehrs eingeräumt wird. Es handelt sich mithin nicht um eine „klassische“ Befugnisnorm zur Abwehr konkreter Verkehrsgefahren, sondern eher um eine planerische Abwägungsentscheidung.

Diesem planerischen Charakter entspricht, dass zwar die Straßenverkehrsbehörden für die Anordnungen nach § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO zuständig sind, gleichwohl aber mit der neuen Anordnungsbefugnis vor allem eine Erweiterung der

---

<sup>74</sup> Dürig/Herzog/Scholz/Schmidt-Aßmann, 103. EL Januar 2024, GG Art. 19 Abs. 4 Rn. 198

<sup>75</sup> vgl. *Riese*, in: Schoch/Schneider, VwGO, § 114 Rn. 154 f.

<sup>76</sup> *Riese* (Rn. 51), § 114 Rn. 155; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 23. Oktober 2018 – 1 BvR 2523/13 –, BVerfGE 149, 407-421, Rn. 19.

<sup>77</sup> Die Terminologie variiert. Anstelle einer Einschätzungsprärogative ist (mit identischem Sinngehalt) auch von einem Beurteilungsspielraum, einem Prognosespielraum oder von einem prognostischem Wertungsspielraum die Rede.

Entscheidungsspielräume der Kommunen beabsichtigt war,<sup>78</sup> was auch die Einführung eines Antragsrecht der Gemeinden gegenüber den Straßenverkehrsbehörden auf Erlass straßenverkehrsbehördlicher Anordnungen u.a. zum Zwecke des Klimaschutzes zeigt (§ 6 Abs. 4a Satz 2 StVG, § 45 Abs. 1j StVO).

Damit wird deutlich, dass mit § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO die Kommunen in die Lage versetzt werden sollen, ihre örtlichen Verkehrsverhältnisse so zu gestalten, dass sie einen positiven Beitrag zum Klimaschutz leisten können – ein Anliegen, das von der verfassungsrechtlich verbürgten Planungshoheit der Gemeinden nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG umfasst ist.<sup>79</sup>

Auch die Begründung des Verordnungsgebers zu § 45 Abs. 10 Nr. 2 StVO spricht für einen planerischen Charakter der neuen Anordnungsbefugnis. Die dort vorgenommene Freistellung der Anordnungsgrundlage des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO von den Erfordernissen des § 45 Abs. 9 StVO (zwingende Erforderlichkeit und qualifizierte Gefahrenlage) begründet der Verordnungsgeber damit, dass für die neue Anordnungsgrundlage ein „anderes Anordnungsregime“ gelte.<sup>80</sup> Dies wird man so verstehen dürfen, dass nach Auffassung des Verordnungsgebers die auf die Gefahrenabwehr gemünzte Vorschrift des § 45 Abs. 9 StVO nicht auf die der planerischen Verkehrsgestaltung dienende neue Anordnungsgrundlage passt.

Es handelt sich bei § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO also der Sache nach nicht (nur) um eine Erweiterung des straßenverkehrsbehördlichen Gefahrenabwehrinstrumentariums, sondern um eine im Interesse der Kommunen vorgenommene Öffnung des Straßenverkehrsrechts für eine abwägende, planerische Verkehrsgestaltung u.a. zum Zwecke des Klimaschutzes.

Für die im Rahmen fachplanerischer Abwägungsentscheidungen erforderlichen Verkehrsprognosen nimmt das Bundesverwaltungsgericht in ständiger Rechtsprechung eine nur eingeschränkte Kontrolle durch die Verwaltungsgerichte an.<sup>81</sup> Sie sind

---

<sup>78</sup> BR-Drs. 518/23, S. 1, mit Verweis auf den Koalitionsvertrag, wonach die Neuregelung „Ländern und Kommunen Entscheidungsspielräume“ eröffnen soll.

<sup>79</sup> vgl. hierzu ausführlich Klinger/Rhiel, Straßenverkehrsrechtliche Regelungen nach § 45 StVO unter Beachtung des verfassungsrechtlich geschützten Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden, S. 7 ff., abrufbar unter: [https://www.duh.de/fileadmin/user\\_upload/download/Projektinformation/Verkehr/Mobilitaetswende/Rechtsgutachten\\_KlingerRhiel\\_Art\\_28\\_GG\\_StVO\\_final.pdf](https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/Verkehr/Mobilitaetswende/Rechtsgutachten_KlingerRhiel_Art_28_GG_StVO_final.pdf).

<sup>80</sup> BR-Drs. 518/23, S. 24.

<sup>81</sup> anstelle vieler: BVerwG, Urteil vom 18. März 2009 – 9 A 39/07 –, BVerwGE 133, 239-280, Rn. 105 m.w.N.

gerichtlich lediglich daraufhin zu überprüfen, ob sie methodisch einwandfrei erarbeitet worden sind, nicht auf unrealistischen Annahmen beruhen und ob das Prognoseergebnis einleuchtend begründet worden ist.<sup>82</sup> Diese Maßgaben dürften auch für die Verkehrsplanung aufgrund von § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO zur Anwendung kommen, sodass auch hier nur eine eingeschränkte gerichtliche Kontrolle der prognostisch ermittelten Klimaschutzverbesserung anzunehmen ist.

Für eine gerichtliche Überprüfung, die die behördliche Prognose nur nachvollzieht, spricht auch die Verordnungsbegründung. Demnach müssen

„die grundsätzlich möglichen positiven Effekte anhand der örtlichen Umstände nachvollziehbar dargelegt werden“.<sup>83</sup>

Dem Verordnungsgeber schwebt also offenbar eine lediglich „nachvollziehende“ Kontrolle durch die Verwaltungsgerichte und – hiermit korrespondierend – eine entsprechende prognostische Einschätzungsprärogative der Straßenverkehrsbehörden vor.

Schließlich dürfte die gerichtliche Kontrolldichte im Regelfall schon aus tatsächlichen Gründen zurückgenommen sein, weil es an einer allgemein anerkannten fachlichen Meinung oder einem allgemein anerkannten fachlichen Standard zur Prognostizierung einer klimaschutzwirksamen Abnahme des MIV infolge straßenverkehrsrechtlicher Anordnungen fehlt.

Das Bundesverfassungsgericht hält hierzu fest:

„Existiert keine allgemein anerkannte fachliche Meinung, kann und muss das Gericht kontrollieren, ob die von der Behörde verwendeten fachlichen Maßstäbe und Methoden vertretbar sind und die Behörde insofern im Ergebnis zu einer plausiblen Einschätzung der fachlichen Tatbestandsmerkmale einer Norm gelangt ist (...).“

BVerfG, Beschluss vom 23. Oktober 2018 – 1 BvR 2523/13 –, BVerfGE 149, 407-421, Rn. 28

Auch bezüglich der Ermittlung der klimaschützenden Wirkung der Anordnungen nach § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO existiert bislang kein allgemein anerkannter fachlicher Standard. Es fehlt auch derzeit noch an technischen Regelwerken zur Konkretisierung der Ermittlung eines klimaschützenden Effekts derartiger Maßnahmen. **Ihre**

---

<sup>82</sup> ebd.

<sup>83</sup> BR-Drs. 518/23, S. 18.

**Klimaschützende Wirkung wird sich daher im Regelfall vertretbar auf verschiedene Weisen ermitteln lassen, die auch zu unterschiedlichen Ergebnissen gelangen können.** Fehlt es an weitergehenden Aufklärungsmöglichkeiten, kann man keines der gleichermaßen vertretbar erzielten Prognoseergebnisse als objektiv richtig oder falsch bezeichnen. Demgemäß verspräche eine gerichtliche Eigenprognose keinen Zusatznutzen:

„Nähme das Gericht hingegen über die im Rahmen bestehender Erkenntnis mögliche Überprüfung hinaus eine selbständige Einschätzung vor, bliebe angesichts der unzureichenden Erkenntnislage zwangsläufig immer noch ungeklärt und auch objektiv unaufklärbar, ob die behördliche Einschätzung oder die gerichtliche Einschätzung richtig ist. Unabhängig davon, ob das Gericht zur gleichen Einschätzung gelangte wie die Behörde oder nicht, wären beide Einschätzungen stets mit Unsicherheit behaftet, die hier gerade aus dem objektiven Fehlen gesicherter Erkenntnismaßstäbe resultiert. In außerrechtlichen tatsächlichen Fragen besteht aber zugunsten der Gerichtsbarkeit keine Vermutung, dass sie über mehr Expertise verfügte als die Verwaltung. Weil nichts dafür spricht, dass die gerichtliche Einschätzung wissenschaftlich ungeklärter ökologischer Zusammenhänge eher richtig ist als die der Behörde, vermag die gerichtliche Kontrolle insofern auch nicht zum Schutz der Rechte der Betroffenen beizutragen.“

(BVerfG, Beschluss vom 23. Oktober 2018 – 1 BvR 2523/13 –, BVerfGE 149, 407-421, Rn. 22)

Die gerichtliche Kontrolle der behördlichen Prognose zur Verbesserung des Klimaschutzes nach § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO ist nach alledem auf eine Plausibilitäts- bzw. Vertretbarkeitskontrolle beschränkt.

#### **ff. Zusammenfassung zum Tatbestandsmerkmal „Verbesserung des Klimaschutzes“**

Die Straßenverkehrsbehörde muss die Verbesserung des Klimaschutzes infolge der Einrichtung des Sonderfahrstreifens oder der bevorrechtigenden Lichtzeichenregelung für Linienbusse bzw. der Bereitstellung der Flächen für den Fuß- und/oder Radverkehr mittels einer auf die konkreten örtlichen Verhältnisse bezogenen Prognose darlegen.

Eine Klimaschutzverbesserung im Sinne des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO setzt eine erwartete Abnahme des MIV und eine erwartete Steigerung der durch die Anordnung geförderten Verkehrsart (Bus-, Fuß- oder Fahrradverkehr) voraus.

Dabei ist tatbestandlich weder eine an Sicherheit grenzende oder hohe Wahrscheinlichkeit noch eine überwiegende Wahrscheinlichkeit für den Eintritt der Klimaschutzverbesserung erforderlich. Ausreichend ist eine hinreichende Wahrscheinlichkeit, deren konkretes Maß sich erst unter Berücksichtigung der ggf. widerstreitenden Belange, insbesondere mit den voraussichtlichen Auswirkungen der Anordnungen auf die Leichtigkeit des Verkehrs, ermitteln lässt (dazu sogleich unten).

Der Prognoseaufwand ist nicht abstrakt bestimmbar, sondern richtet sich in Übereinstimmung mit der Verordnungsbegründung, den allgemeinen Grundsätzen der Amtsermittlung sowie den Maßgaben zum Klimaschutz-Berücksichtigungsgebot nach § 13 Abs. 1 Satz 1 KSG nach den Umständen des Einzelfalls. In Fällen, die nur einen oder wenige Straßenzüge betreffen, kann eine plausible behördliche Schätzung der Klimaschutzverbesserung ausreichen. Bei Maßnahmen, die sich auf größere Teile des örtlichen Straßennetzes auswirken und Verkehrsteilnehmer stärker belasten, können aufwändigere Modellierungen ggf. unter Zuhilfenahme externer Expertise erforderlich werden.

Eine Quantifizierung der erwarteten CO<sub>2</sub>-Emissionseinsparung ist jedenfalls dann nicht erforderlich, wenn diese nur mit immensem Aufwand leistbar wäre und die konkrete Bezifferung keinen erheblichen Mehrwert für die rechtliche Abwägung brächte, wovon im Regelfall auszugehen sein dürfte.

Der Behörde dürfte bei der prognostischen Beurteilung der Klimaschutzverbesserung eine Einschätzungsprärogative zukommen. Das Gericht überprüft die Prognose lediglich darauf, ob sie methodisch einwandfrei erarbeitet worden ist, nicht auf unrealistischen Annahmen beruht und ob das Prognoseergebnis einleuchtend begründet worden ist.

## **b. Schutz der Gesundheit**

Zweiter möglicher tatbestandsmäßiger Grund der Anordnungen nach § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO ist der Schutz der Gesundheit.

Zum Schutz der Gesundheit zählt zunächst die „klassische“ Abwehr einer drohenden konkreten Gefahr von Unfällen. Zwar könnte etwa die Anordnung einer Fahrradstraße grundsätzlich auch auf die straßenverkehrsrechtliche Generalklausel des § 45 Abs. 1

Satz 1 StVO gestützt werden, wenn sie der Beseitigung einer konkreten Gefahr für die Gesundheit der Verkehrsteilnehmer droht, das heißt an der konkreten Strecke andernfalls

„irgendwann in überschaubarer Zukunft mit hinreichender Wahrscheinlichkeit“<sup>84</sup>

Schadensfälle zwischen Kfz-Fahrern und Radfahrern eintreten können.

Dennoch ist der neue Anordnungstatbestand des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO keineswegs überflüssig. Denn für Anordnungen auf Grund der § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO wäre im Regelfall zusätzliche Voraussetzung, dass die jeweilige Anordnung zwingend erforderlich im Sinne des § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO ist und – da es sich meist um Beschränkungen des fließenden Verkehrs handelt – nach § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO auf Grund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in den vorstehenden Absätzen genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt (sogenannte „gesteigerte“ oder „qualifizierte“ Gefahrenlage).

Von diesen zusätzlichen Anforderungen des § 45 Abs. 9 StVO sind die Anordnungen § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO nach dem ebenfalls mit der Novelle eingeführten § 45 Abs. 10 Nr. 2 StVO befreit (dazu ausführlicher unten S. 55 ff.). Damit wird es den Straßenverkehrsbehörden im Vergleich zur alten Rechtslage erleichtert, auf Gefährdungen des Rad- oder Fußverkehrs mit Anordnungen zu reagieren, die diesen Verkehrsteilnehmern sichere Flächen zur Fortbewegung einräumen.

Neben dem Schutz der Gesundheit der Verkehrsteilnehmer dürfte aber auch der Schutz der Gesundheit Dritter, insbesondere der Anwohner, vor Luftschadstoffen und Lärm vom Schutz der Gesundheit in § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO erfasst sein. Die StVO hält zwar in § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO bereits eine Anordnungsbefugnis zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen bereit. Auch insoweit ist der neue § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO aber nicht überflüssig, da die von ihm erfassten Anforderungen zum Schutz vor Lärm und Abgasen über § 45 Abs. 10 Nr. 2 StVO von den Erfordernissen des § 45 Abs. 9 StVO freigestellt sind.

---

<sup>84</sup> BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 1979 – 7 C 46/78 –, BVerwGE 59, 221-231, Rn. 18.

Darüber hinaus aber dürfte § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO schon dann als Anordnungsgrundlage genutzt werden können, wenn die Schwelle zu einer konkreten Gefährdung der Gesundheit von Radfahrern und Fußgängern durch Unfälle oder von Anwohnern durch Lärm und Abgase noch nicht überschritten ist. Die Verordnungsbegründung spricht insofern allgemein von einer „Verbesserung (...) des Gesundheitsschutzes“ als Anordnungsgrund.<sup>85</sup> Auch für diesen Anordnungsgrund gilt nach der Verordnungsbegründung, dass die Straßenverkehrsbehörde eine abwägende Entscheidung zwischen den mit der Anordnung bezweckten Gesundheitsschutzverbesserungen mit den Folgen für die Leichtigkeit des Verkehrs zu treffen hat.<sup>86</sup> Auch der mit § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO ermöglichte Gesundheitsschutz stellt sich demnach nicht nur als Erweiterung des Gefahrenabwehrinstrumentariums dar, sondern ermöglicht eine proaktive, eher planerische Gestaltung des Straßenverkehrs zugunsten des Rad- und Fußverkehrs.<sup>87</sup>

Diese verkehrsplanerische Gestaltungsbefugnis dürfte daher auch auf Verbesserungen des Gesundheitsschutzes zielen können, die einerseits im Vorfeld einer konkreten Gefahr für die Gesundheit der Radfahrer, Fußgänger oder Anwohner im Sinne des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO ansetzen kann, andererseits aber auch in ihrer gesundheitsschützenden Wirkung über das zur Abwehr einer konkreten Gefahr erforderliche Maß hinausgehen kann. § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO dürfte, mit anderen Worten, auch die Befugnis umfassen, die Sicherheit des Rad- und Fußverkehrs und den Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen jenseits der erforderlichen Gefahrenabwehr und unterhalb der Überschreitung zum Handeln verpflichtender Grenzwerte (vgl. etwa für die Stickoxid-Belastung § 3 Abs. 1, 2 i.V.m. § 27 ff. BImSchV) zum Zwecke des Gesundheitsschutzes zu „optimieren“.

### **c. Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung**

Dritter tatbestandlicher Anordnungsgrund nach § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO ist die Unterstützung der geordneten städtebaulichen Entwicklung.

Die Unterstützung der geordneten städtebaulichen Entwicklung ist kein neuer Anordnungsgrund für straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen im Rahmen des § 45 StVO. Schon vor der Novelle enthielt bereits § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO eine

---

<sup>85</sup> BR-Drs. 518/23, S. 18.

<sup>86</sup> ebd.

<sup>87</sup> Vgl. zum planerischen Charakter der Anordnungsbefugnis bereits oben S. 37 ff.

Anordnungsgrundlage, wonach die Straßenverkehrsbehörden die notwendigen Anordnungen zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung treffen.

Voraussetzung dafür, dass die Straßenverkehrsbehörde eine Anordnung "zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung" nach dieser Anordnungsgrundlage treffen kann, ist nach der Rechtsprechung des BVerwG das Vorhandensein eines städtebauliches Verkehrskonzepts. Nur dann könne die straßenverkehrsrechtliche Anordnung ihre insoweit dienende Funktion „zur Unterstützung“ der geordneten städtebaulichen Entwicklung entfalten.<sup>88</sup>

Bemerkenswerterweise soll dies für die Unterstützung der geordneten städtebaulichen Entwicklung im Rahmen der neuen Anordnungsgrundlage nach § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO nach dem Willen des Verordnungsgebers nicht mehr gelten.

Zwar geht auch die Begründung des Verordnungsentwurfs zunächst davon aus, dass für die Unterstützung der geordneten städtebaulichen Entwicklung im Rahmen der neuen Anordnungsbefugnis nach § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO ein städtebauliches Verkehrskonzept der Gemeinde vorhanden sein muss – dies soll aber nur „grundsätzlich“ der Fall sein.<sup>89</sup> Daneben soll nach dem ausdrücklichen Willen des Verordnungsgebers auch der Schutz des städtebaulichen Bestands vom Anordnungsgrund der Unterstützung der geordneten städtebaulichen Entwicklung umfasst sein:

„Es wird klargestellt, dass die Unterstützung städtebaulicher Entwicklungen neben städtebaulichen Planungen und planerischen Konzepten auch die Wahrung des städtebaulichen Bestandes umfasst und sich sowohl auf Gebiete des beplanten sowie des unbeplanten Innenbereichs bezieht.“

(BR-Drs. 518/23, S. 19)

Damit erweitert die StVO-Novelle durch § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO den Gestaltungsspielraum der Straßenverkehrsbehörde in zweierlei Hinsicht:

Erstens müssen für Maßnahmen zur Einrichtung von Sonderfahrstreifen und bevorrechtigenden Lichtzeichenregelungen für Linienbusse sowie zur Bereitstellung angemessener Flächen für den Rad- und Fußverkehr, die der Umsetzung eines städtebaulichen Verkehrskonzepts dienen, wegen der neuen Ausnahmeregelung des § 45 Abs.

---

<sup>88</sup> BVerwG, Urteil vom 20. April 1994 – 11 C 17/93 –, BVerwGE 95, 333-341, Rn. 22.

<sup>89</sup> BR-Drs. 518/23, S.19.

10 Nr. 2 StVO nicht mehr die zusätzlichen Voraussetzungen des § 45 Abs. 9 StVO (zwingende Erforderlichkeit und gesteigerte Gefahrenlage) vorliegen. Zwar stehen bei Vorliegen eines tauglichen städtebaulichen Verkehrskonzepts § 45 Abs. 9 Satz 1 und 3 StVO bei wortlaut- und verfassungskonformer Auslegung nach hiesiger Auffassung schon bislang der Anordnung straßenverkehrsrechtlicher Maßnahmen nicht entgegen.<sup>90</sup> Ob sich diese Rechtsauffassung durchsetzt, ist aber nicht gewiss, sodass die Regelung des § 45 Abs. 10 Nr. 2 StVO für die Straßenverkehrsbehörden und Gemeinden zumindest eine wichtige Klarstellung bedeutet.

Zweitens sind die Straßenverkehrsbehörden nach § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO nun berechtigt, auch solche Verkehrsentwicklungen zu unterbinden, die dem städtebaulichen Bestand zuwiderlaufen und selbigen auf diese Weise zu wahren. Dies war nach wohl herrschender Auffassung vorher ausgeschlossen, da der städtebauliche Bestand nach verbreiteter Auffassung weder über § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 Alt. 2 StVO noch über die Generalklausel des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO als Schutzgut der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs geschützt sein soll.<sup>91</sup>

#### Fallbeispiel:

Eine Nebenstraße, die durch ein mit Bebauungsplänen als allgemeines Wohngebiet festgesetztes Stadtviertel führt, hat sich zu einer beliebten „Abkürzungsverbindung“ für den Kfz-Verkehr zwischen zwei Hauptverkehrsstraßen entwickelt, sodass auf ihr regelmäßig dichter Verkehr herrscht. Die Wohn- und Aufenthaltsqualität in der Straße haben daher stark abgenommen.

Nach alter Rechtslage könnte die Straßenverkehrsbehörde hier nach verbreiteter Auffassung straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zur Reduktion des Durchgangsverkehrs nur anordnen, wenn eine qualifizierte Gefährdung von Verkehrsteilnehmern vorläge (§ 45 Abs. 1 Satz 1, Abs. 9 Satz 3 StVO), eine qualifizierte Gefährdung der Wohnbevölkerung durch Lärm und Abgase belegt wäre (§ 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3, Abs. 9 Satz 3 StVO) oder ein taugliches

---

<sup>90</sup> Klinger/Rhiel, Straßenverkehrsrechtliche Regelungen nach § 45 StVO unter Beachtung des verfassungsrechtlich geschützten Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden, Rechtsgutachten im Auftrag des Deutsche Umwelthilfe e.V. vom 16. Februar 2024, verfügbar unter [https://www.duh.de/fileadmin/user\\_upload/download/Projektinformation/Verkehr/Mobilitaetswende/Rechtsgutachten\\_KlingerRhiel\\_Art\\_28\\_GG\\_StVO\\_final.pdf](https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/Verkehr/Mobilitaetswende/Rechtsgutachten_KlingerRhiel_Art_28_GG_StVO_final.pdf), S. 27 ff.

<sup>91</sup> Für den städtebaulichen Bestands als Schutzgut des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO argumentierend: Klinger/Rhiel, Straßenverkehrsrechtliche Regelungen nach § 45 StVO unter Beachtung des verfassungsrechtlich geschützten Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden, Rechtsgutachten im Auftrag des Deutsche Umwelthilfe e.V. vom 16. Februar 2024, verfügbar unter [https://www.duh.de/fileadmin/user\\_upload/download/Projektinformation/Verkehr/Mobilitaetswende/Rechtsgutachten\\_KlingerRhiel\\_Art\\_28\\_GG\\_StVO\\_final.pdf](https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/Verkehr/Mobilitaetswende/Rechtsgutachten_KlingerRhiel_Art_28_GG_StVO_final.pdf), S. 37 ff. Diese Auffassung ohne argumentative Auseinandersetzung jüngst ablehnend: VG Berlin, Beschluss vom 26. Juli 2024 – VG 11 L 495/24 –, S. 13 (nicht veröffentlicht)

städtebauliches Verkehrskonzept, das eine entsprechende Veränderung der Verkehrssituation in der Straße vorsieht, vorläge (§ 45 Abs. 1b Satz 2 Nr. 5 Alt. 2 StVO).

Mit Einführung des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO können die Straßenverkehrsbehörden nun allein aufgrund des bestehenden städtebaulichen Missstands (hoher Kfz-Durchgangsverkehr auf einer durch ein allgemeines Wohngebiet führenden Nebenstraße) den Kfz-Durchgangsverkehr zugunsten des Rad- und Fußverkehrs zurückdrängen und beispielsweise eine Fahrradstraße oder Fußgängerzone mit Zusatz „Anlieger frei“ einrichten. Dabei können auch begleitende Anordnungen zur Verhinderung eines regelwidrigen Durchgangsverkehrs auf der Fahrradstraße, wie etwa Umleitungen durch Abbiegegebote, ggf. unterstützt durch Modalfilter mittels Sperrpfosten (Zeichen 600-60) auf § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO gestützt werden.

### **3. Berücksichtigung der Leichtigkeit des Verkehrs**

Gemeinsame Voraussetzung aller Anordnungen auf Grundlage des neuen § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO ist die Berücksichtigung der Auswirkungen der Anordnungen auf die Leichtigkeit des Verkehrs.

#### **a. Auswirkungen auf gesamten Verkehrsfluss maßgeblich**

Die Begründung zum Verordnungsentwurf stellt klar, dass für das Vorliegen einer Beeinträchtigung der Leichtigkeit des Verkehrs nicht Nachteile für das zügige Vorankommen bestimmter Fortbewegungsarten, etwa des MIV, maßgeblich sind, sondern die Auswirkungen auf die „Leistungsfähigkeit des Systems Straßenverkehr insgesamt“ zu betrachten sind:

„Dabei zielt der Aspekt der Leichtigkeit des Verkehrs darauf, dass Verkehrsteilnehmer nicht mehr als nach den Umständen unvermeidlich behindert oder belästigt werden. Die Leichtigkeit des Verkehrs hat den möglichst ungehinderten Verkehrsfluss (Flüssigkeit) für alle Verkehrsteilnehmer mehr im Blick. Eine Gefährdung der Leichtigkeit des Verkehrs liegt vor, wenn nach den Erfahrungen des täglichen Lebens mit überwiegender Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist, dass der Verkehr in seinem Ablauf behindert wird. Dabei kommt es auf die Funktions- und Leistungsfähigkeit des Systems Straßenverkehr insgesamt an, so dass auch die Inkaufnahme von Nachteilen bestimmter Verkehrsteilnehmer gerechtfertigt sein kann.“

BR-Drs. 513/23, S. 19 (Hervorhebung durch die Verfasser)

**Damit ist klargestellt, dass etwa Umwege für den MIV, die durch die Einrichtung einer Fahrradstraße oder eine Fußgängerzone entstehen, für sich genommen**

**noch keine zu berücksichtigende Beeinträchtigung der Leichtigkeit des Verkehrs darstellen – es kommt auf eine Gesamtbetrachtung des Verkehrsflusses insgesamt an.** Eine Beeinträchtigung der Leichtigkeit des Verkehrs liegt beispielsweise dann vor, wenn „ständige gegenseitige Behinderungen zwischen den Verkehrsteilnehmern auftreten, eine Bewegungsfreiheit in nur geringem Umfang gegeben ist und sich der Verkehr regelmäßig im Bereich zwischen Stabilität und Instabilität bewegt.“<sup>92</sup>

#### **b. Beeinträchtigung der Leichtigkeit kann durch Anordnungsziele überwunden werden**

Eine prognostizierte Beeinträchtigung der Leichtigkeit des Verkehrs infolge der Anordnungen auf Grundlage des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO steht einer Anordnung nicht prinzipiell entgegen.

Der Belang der Leichtigkeit ist zu „berücksichtigen“. „Berücksichtigen“ heißt lediglich, dass der Umstand entsprechend seiner Erheblichkeit in den Entscheidungsprozess einbezogen werden muss und mit anderen erheblichen Umständen, hier insbesondere der Verbesserung des Umwelt- oder Klimaschutzes, dem Gesundheitsschutz und/oder den Effekten für die geordnete städtebauliche Entwicklung abgewogen werden muss.<sup>93</sup> Überwiegen die positiven Effekte für die tatbestandlichen Anordnungsziele die zu erwartenden Beeinträchtigungen für die Leichtigkeit des Verkehrs, bleibt eine Anordnung auf Grundlage des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 StVO daher möglich.

Dies zeigt auch die auf Initiative des Bundesrates im Novellierungsprozess vorgenommene Trennung der Belange der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs. Im ursprünglichen Entwurf des § 6 Abs. 4a StVG sowie im Referentenentwurf des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO sollte noch die Berücksichtigung von „Sicherheit und Leichtigkeit des

---

<sup>92</sup> Will, in: BeckOK StVR, StVO, § 45 Rn. 40 mit Verweis auf OVG Schleswig BeckRS 2022, 6716 Rn. 26 ff.

<sup>93</sup> vgl. Ramsauer (Fn. 44), § 24 Rn. 55 sowie § 40 Rn. 68 ff.; vgl. BR-Drs. 518/23, S. 18: „Dem Auftrag des § 6 Absatz 4a Satz 3 StVG, neben der Verbesserung des Schutzes der Umwelt, des Schutzes der Gesundheit oder der Unterstützung der geordneten städtebaulichen Entwicklung die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs zu berücksichtigen, trägt der Verordnungsgeber des § 45 Absatz 1 Satz 2 Nummer 7 StVO dadurch Rechnung, dass die Berücksichtigung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs Tatbestandsmerkmal der Norm ist. Diese Berücksichtigung setzt einen mit vertretbarem Aufwand ermittelten prognostischen Vorher-Nachher-Vergleich hinsichtlich der Auswirkungen auf die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs und eine Abwägung gegenüber den entsprechend ermittelten prognostizierten Effekten – je nach Anordnungsgrund – für die Verbesserung des Umwelt- und Klimaschutzes, die Verbesserung des Gesundheitsschutzes oder die Unterstützung der geordneten städtebaulichen Entwicklung voraus.“

Verkehrs“ Voraussetzung der neuen Anordnungsbefugnis sein. Der entsprechende Gesetzesentwurf zu § 6 Abs. 4a StVG scheiterte aber im Bundesrat. Mehrere Ausschüsse des Bundesrates hatten Bedenken, dass die bloße Pflicht zur Berücksichtigung der Sicherheit des Verkehrs auch Anordnungen ermöglichen könnte, die zu einer Verschlechterung der Verkehrssicherheit führen.<sup>94</sup>

Bundestag und Bundesrat stimmten daher nach Anrufung des Vermittlungsausschusses einer geänderten Fassung des § 6 Abs. 4a StVG zu, die die Belange der Sicherheit und Leichtigkeit trennt. Hinsichtlich des Belangs der Leichtigkeit ist es bei der bloßen Berücksichtigungspflicht geblieben. Die Sicherheit des Straßenverkehrs hingegen dürfen die auf Grundlage des § 6 Abs. 4a StVG erlassenen Anordnungsbefugnisse und die auf ihnen beruhenden Anordnungen „nicht beeinträchtigen“, § 6 Abs. 4a Satz 3 StVG.

Dementsprechend beschloss der Bundesrat eine korrespondierend geänderte Fassung des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO, indem die Formulierung „sofern die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs berücksichtigt sind“ durch die Wörter „sofern die Leichtigkeit des Verkehrs berücksichtigt ist und die Sicherheit des Verkehrs nicht beeinträchtigt wird“ ersetzt wurde.<sup>95</sup>

**Damit ist klar: Beeinträchtigungen der Leichtigkeit des Verkehrs können – im Gegensatz zu Beeinträchtigungen der Verkehrssicherheit – im Rahmen der Abwägung überwunden werden.**

**c. Abwägung nach den Umständen des Einzelfalls, aber Gewicht des Klimaschutzes nimmt stetig zu**

Welches Maß an Beeinträchtigungen der Leichtigkeit durch welches Maß an erwarteten Verbesserungen für den Umwelt- oder Klimaschutz, den Gesundheitsschutz und/oder die geordnete städtebauliche Entwicklung in der Abwägung überwunden werden kann, lässt sich nicht abstrakt bestimmen, sondern nur auf Grund der Umstände des jeweiligen Einzelfalls ermitteln. Allgemein gilt: Je größer und wahrscheinlicher die negativen Auswirkungen auf die Leichtigkeit sind, desto größer und wahrscheinlicher müssen die positiven Effekte für die jeweiligen Anordnungsziele (Umwelt- oder

---

<sup>94</sup> BR-Drs. 518/1/23, S. 3 f.

<sup>95</sup> BR-Drs. 321/24 (Beschluss), S. 2 f.

Klimaschutz, Gesundheitsschutz, geordnete städtebaulichen Entwicklung) sein und umgekehrt. Gerade für den Anordnungsgrund des Klimaschutzes konkretisiert sich erst in dieser Abwägung das für die Anordnung erforderliche Maß der „hinreichenden“ Wahrscheinlichkeit der prognostizierten Klimaschutzverbesserung.

Dabei ist beim Anordnungsgrund des Klimaschutzes – wie zuvor dargelegt – zu beachten, dass dessen relatives Gewicht mit fortschreitender globaler Erderhitzung gegenüber dem Belang der Leichtigkeit stetig zunimmt.<sup>96</sup> Schon jetzt dürfte dem Klimaschutz angesichts des nahen Erreichens der verfassungsrechtlich maßgeblichen Temperaturgrenzen des Pariser Klimaabkommens ein außerordentlich hohes Gewicht in der Abwägung zukommen.<sup>97</sup> Dies gilt gerade im Verkehrsbereich, in dem angesichts kaum erkennbarer Fortschritte bei der Reduktion von Treibhausgasen der Transformationsdruck besonders hoch ist.<sup>98</sup>

#### **d. Überwiegen des Klimaschutzes gegenüber der Leichtigkeit trotz geringen Einflusses der Einzelmaßnahme auf globale Treibhausgasbilanz möglich**

Einer Anordnung nach § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO zum Zwecke der Verbesserung des Klimaschutzes kann nicht der pauschale Fundamenteinwand entgegengehalten werden, die mit der Anordnung bezweckte Emissionseinsparung sei gemessen an den globalen Treibhausgasemission so klein, dass die Verbesserung für den Klimaschutz nicht ins Gewicht falle und daher eine (u.U. auch nur geringfügige) Beeinträchtigung der Leichtigkeit des Verkehrs nicht überwiegen könne. Wäre dieses Argument zulässig, würden Beeinträchtigungen der Leichtigkeit (oder anderer nicht explizit genannter Belange) stets dazu führen, dass eine Anordnung zum Zwecke des Klimaschutzes nicht ergehen könnte, weil ein Überwiegen der Klimaschutzverbesserung nicht festgestellt werden könnte.

Dies entspräche aber weder der Absicht des Ordnungsgebers noch der Rechtsprechung des BVerfG.

Der Ordnungsgeber geht davon aus, dass die Klimaschutzverbesserung mit den Auswirkungen auf die Leichtigkeit abzuwägen ist.<sup>99</sup> Würde man aber den

---

<sup>96</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 198.

<sup>97</sup> Siehe oben S. 30.

<sup>98</sup> Siehe hierzu bereits oben S. 27 ff.

<sup>99</sup> BR-Drs. 518/23, S. 18.

Fundamentaleinwand zulassen, käme es zu gar keiner eigentlichen Abwägung, da jedes Maß an Beeinträchtigung der Leichtigkeit die für von vornherein für unerheblich erklärte Klimaschutzverbesserung überwiegen würde. Aus dem Gebot zur Berücksichtigung der Leichtigkeit des Verkehrs würde so ein Verbot der Beeinträchtigung der Verkehrsleichtigkeit. Ein solches Beeinträchtigungsverbot haben Gesetz und Verordnungsgeber aber nur für die Verkehrssicherheit normiert. Diese vom Gesetz- und Verordnungsgeber gewollte Abstufung zwischen einer bloßen Berücksichtigung der Leichtigkeit und einer stets unzulässigen Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit würde durch den Fundamentaleinwand untergraben.

Zudem hat das BVerfG den Fundamentaleinwand, bestimmte Klimaschutzanstrengungen seien für sich genommen nicht geeignet, die globale Erderhitzung in relevanter Weise zu beeinflussen, mit überzeugenden Erwägungen bereits in zwei Entscheidungen zurückgewiesen. So hat das BVerfG im sogenannten „Klimabeschluss“ vom 24. März 2021 zum Bundesklimaschutzgesetz a.F. klargestellt, dass der Verpflichtung Deutschlands zum Klimaschutz nicht entgegengehalten werden könne, dass der bei knapp 2% liegende Anteil Deutschlands an den weltweiten CO<sub>2</sub>-Emissionen für sich genommen eher gering sei. Denn sie sei als Teil der Gesamtanstrengung geeignet (man müsste ergänzen: zwingend erforderlich), das Ende des Klimawandels herbeizuführen.<sup>100</sup>

Diese Sichtweise bestätigte das BVerfG auch mit Blick auf die Klimaschutz Auswirkungen einzelner Maßnahmen in seinem Beschluss vom 23. März 2022 zu Windenergie-Beteiligungsgesellschaften:

„Jedoch ist die rechtliche Gemeinwohlbedeutung von Maßnahmen mit nur begrenzter Reichweite (...) nicht von vornherein dadurch beschränkt, dass die im Erzeugungsvorgang ohne CO<sub>2</sub>-Emissionen erzielte Strommenge im Verhältnis zu der gegenwärtig global emittierten Gesamtmenge an CO<sub>2</sub> gering ist. Gerade weil der Klimawandel durch zahlreiche, für sich genommen oftmals geringe Mengen an Treibhausgasemissionen verursacht wird, kann er auch nur durch Maßnahmen zur Begrenzung all dieser Emissionen angehalten werden. Es liegt hier in der Natur der Sache, dass einzelnen Maßnahmen für sich genommen nicht die allein entscheidende Wirkung zukommt. Weil der Klimawandel aber nur angehalten werden kann, wenn all diese vielen, für sich genommen oft kleinen Mengen von CO<sub>2</sub>-Emissionen lokal vermieden werden, kann einer

---

<sup>100</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 202 – Klimabeschluss; bestätigt in BVerfG, Beschluss vom 23. März 2022 – 1 BvR 1187/17 –, BVerfGE 161, 63-136, Rn. 121 – Windenergie-Beteiligungsgesellschaften.

einzelnen Maßnahme nicht entgegengehalten werden, sie wirke sich nur geringfügig aus.“

(BVerfG, Beschluss vom 23. März 2022 – 1 BvR 1187/17 –, BVerfGE 161, 63-136, Rn. 143)

Nichts anderes gilt für straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zur Klimaschutzverbesserung aufgrund des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO. Die mit den Anordnungen bezweckte Klimaschutzverbesserung muss als notwendiger Teil der verfassungsrechtlich und tatsächlich unumgänglichen Gesamtanstrengung zur Reduktion von Treibhausgasemissionen im Verkehrsbereich der ggf. zu befürchtenden Beeinträchtigung der Leichtigkeit gegenübergestellt werden.

**Demgegenüber würde eine Abwägung der isoliert betrachteten Klimaschutz Auswirkungen der einzelnen Maßnahme mit der Leichtigkeit des Verkehrs die Einbettung des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO in die Gesamtanstrengungen des Bundes beim Klimaschutz verkennen.** Diese Einbettung zeigt sich auch daran, dass die Schaffung des § 6 Abs. 4a StVG und des hierauf erlassenen § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO Teil des Klimaschutzprogramms der Bundesregierung ist.<sup>101</sup> **Die neue Anordnungsgrundlage soll daher offenbar in einer Vielzahl von Städten und Gemeinden eine Vielzahl klimaschützender Verkehrsanordnungen ermöglichen, die zwar für sich genommen nur einen sehr geringen Effekt auf die nationale Treibhausgasbilanz haben mögen. Sie können aber in ihrer Gesamtheit einen nennenswerten Beitrag zur Erreichung der Klimaschutzziele im Verkehrssektor und damit zur Erbringung des verfassungsrechtlich durch Art. 20a GG geforderten nationalen Beitrags zur Einhaltung der Temperaturgrenzen des Pariser Klimaabkommens leisten.**

**e. Gerichtliche Kontrolle auf Erfüllung der Berücksichtigungspflicht beschränkt – keine eigene gerichtliche Abwägung**

Die gerichtliche Kontrolle ist auf die Überprüfung der Erfüllung der Berücksichtigungspflicht beschränkt.

---

<sup>101</sup> Siehe oben S. 27 f.

Mit der ausdrücklich geforderten Berücksichtigung der Leichtigkeit hat der Verordnungsgeber eine Ermittlungs- und Abwägungspflicht zur Tatbestandsvoraussetzung<sup>102</sup> gemacht, die sich ansonsten ohnehin aus der Pflicht zum pflichtgemäßen, d.h. insbesondere verhältnismäßigen Ermessensausübung ergeben hätte.<sup>103</sup> So wäre es beispielsweise auch ohne explizite Berücksichtigungspflicht unverhältnismäßig und daher ermessensfehlerhaft, für eine sehr unwahrscheinliche und allenfalls kleine Abnahme des MIV und Steigerung der Nutzung des Linienbus-, Fahrrad- oder Fußverkehrs eine sehr wahrscheinliche und erhebliche Beeinträchtigung der Leichtigkeit des Verkehrs in Gestalt regelmäßiger und zu großen Fahrzeitverzögerungen führender Staubbildungen in Kauf zu nehmen.

Man könnte allerdings erwägen, dass die „Vorverlagerung“ der Berücksichtigungspflicht auf Tatbestandsebene eine Verschärfung der gerichtlichen Kontrolle zur Folge haben könnte. Während nämlich das Ermessen der Behörde gerichtlich nur eingeschränkt daraufhin überprüfbar ist, ob die gesetzlichen Grenzen des Ermessens überschritten sind oder von dem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht ist (§ 40 VwVfG, § 114 Satz 1 VwGO), wird das Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen von den Verwaltungsgerichten grundsätzlich vollumfänglich überprüft.

Indes geht die gerichtliche Kontrolle der tatbestandlichen Voraussetzungen nur so weit, wie auch die Behörde tatbestandlich zu einem bestimmten Verhalten verpflichtet wird. Da der Straßenverkehrsbehörde im Rahmen des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO „nur“ die Pflicht zur Berücksichtigung der Leichtigkeit des Verkehrs aufgegeben wird, prüft auch das Gericht im Streitfall nur, ob die Behörde dieser Berücksichtigungspflicht gerecht geworden ist. Es prüft lediglich, ob die Auswirkungen auf die Leichtigkeit des Verkehrs zutreffend ermittelt und entsprechend ihrer Erheblichkeit in den Entscheidungsprozess einbezogen und mit den Verbesserungen für den Umwelt- oder Klimaschutz, den Gesundheitsschutz und/oder die geordnete städtebauliche Entwicklung in einer die Grenzen des Verhältnismäßigkeitsprinzip wahren Weise abgewogen wurden. Das Gericht nimmt aber keine eigene Ermittlung und Abwägung des Leichtigkeitsbelangs anstelle der Straßenverkehrsbehörde vor. Im Ergebnis unterscheidet sich die nachvollziehende gerichtliche Kontrolle der tatbestandlichen Berücksichtigungspflicht daher

---

<sup>102</sup> Nach BR-Drs. 518/23, S. 18 ist „die Berücksichtigung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs Tatbestandsmerkmal der Norm“.

<sup>103</sup> Vgl. zur Verhältnismäßigkeit als Ermessensgrenze *Ramsauer* (Fn. 44), § 40 Rn. 45 ff.

nicht von einer Verhältnismäßigkeitsprüfung, wie sie auch im Rahmen der gerichtlichen Prüfung der Einhaltung der Ermessensgrenzen erfolgen würde.

#### **4. Keine Beeinträchtigung der Sicherheit des Verkehrs**

Voraussetzung der auf § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO beruhenden Anordnungen ist, dass die Sicherheit des Verkehrs nicht beeinträchtigt wird.

Wie bereits dargestellt, erfolgte die Herauslösung des Belangs der Verkehrssicherheit aus der ursprünglich wie für die Leichtigkeit des Verkehrs vorgesehenen bloßen Pflicht zur Berücksichtigung auf Initiative des Bundesrates, der Sorge vor einer Relativierung des Belangs der Verkehrssicherheit hatte.

Die Regelung dürfte indes vor allem klarstellende Bedeutung haben. Denn auch ohne diese ausdrückliche Regelung wären Anordnungen, die die Verkehrssicherheit gefährden, wegen der hohen Bedeutung des verfassungsrechtlichen Schutzes des Lebens, der körperlichen Unversehrtheit und des Eigentums insbesondere der Verkehrsteilnehmer wegen Verstoßes gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip ausgeschlossen gewesen.<sup>104</sup>

Eine die Anordnung ausschließende Beeinträchtigung der Sicherheit des Verkehrs dürfte zunächst voraussetzen, dass durch die Anordnung eine neue Verkehrssituation entstehen würde, die im Sinne des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO eine konkrete Gefahr für die Sicherheit des Verkehrs, das heißt für die Rechtsgüter der Verkehrsteilnehmer oder andere vom Straßenverkehr betroffene Rechtsgüter, hervorrufen würde.

Dies ist der Fall, wenn

„irgendwann in überschaubarer Zukunft mit hinreichender Wahrscheinlichkeit Schadensfälle eintreten können. Dies beurteilt sich danach, ob die konkrete Situation an einer bestimmten Stelle oder Strecke einer Straße die Befürchtung

---

<sup>104</sup> So in der Sache auch die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung zur BR-Empfehlung, vgl. BT-Drs. 20/8678, S. 7 f.: „(D)ie Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs sind beim Erlass der konkreten Verordnungsvorschriften und auch der auf ihnen beruhenden Anordnungen der Straßenverkehrsbehörden zwingend zu berücksichtigen. An diese Vorgabe muss sich damit der Verordnungsgeber beim Erlass der Vorschriften sowie die Straßenverkehrsbehörden beim Erlass konkreter Anordnungen halten. Der Sicherheit des Verkehrs wird dabei aufgrund der betroffenen Schutzgüter bereits eine hohe Bedeutung beigemessen.

Das von den Ländern anvisierte Ziel, nämlich die neue Verordnungsermächtigung dann nicht in Anspruch nehmen zu dürfen, wenn die dort konzipierte Regelung der Verkehrssicherheit zuwiderläuft, wird also mit der im Gesetzentwurf enthaltenen Formulierung ebenso erreicht.“

nahelegt, daß - möglicherweise durch Zusammentreffen mehrerer gefahrenträchtiger Umstände - die zu bekämpfende Gefahrenlage eintritt (...).“

(BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 1979 – 7 C 46/78 –, BVerwGE 59, 221-231, Rn. 18)

Hierbei muss es sich um eine neue Gefahrenlage handeln. Denn nur in diesem Fall liegt eine Beeinträchtigung vor, die kausal auf die auf Grundlage des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO erlassenen Anordnungen zurückzuführen ist. Für eine Beeinträchtigung der Sicherheit des Verkehrs genügt daher nicht, dass eine bereits bestehende Gefahrenlage auf dem betreffenden Streckenabschnitt durch die Anordnung nach § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO nicht beseitigt wurde.

Im Übrigen kann die Straßenverkehrsbehörde eine Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit, die beispielsweise durch die Einrichtung eines Sonderfahrstreifens für Linienbusse entsteht, durch begleitende Anordnungen von vornherein abwenden.

Wie oben bereits erläutert, umfasst die Befugnis nach § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO nicht nur die Aufstellung derjenigen Verkehrszeichen, durch die ein Sonderfahrstreifen oder eine bevorrechtigende Lichtzeichenregelung für Linienbusse bzw. Flächen für den Fahrrad- und Fußverkehr unmittelbar angeordnet werden. Erfasst sind vielmehr nach dem Wortlaut und der Verordnungsbegründung auch alle begleitenden straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen, die – beispielsweise – der Bereitstellung der Straßenfläche für den Radverkehr dienen. Diese dienende Funktion erfüllen insbesondere auch solche Anordnungen, die der Einhaltung der rechtlichen Voraussetzungen für die Einrichtung der Sonderfahrstreifen oder Lichtzeichenregelung bzw. der Bereitstellung von Fahrrad- oder Fußverkehrsflächen dienen. Die Straßenverkehrsbehörde kann daher auch solche Anordnungen auf § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO stützen, die der Verhinderung einer ansonsten durch die Einrichtung der Sonderfahrstreifen, Lichtzeichenregelung oder Fahrrad- und Fußverkehrsflächen eintretenden Gefahrenlage dienen.

Fallbeispiel:

Die Straßenverkehrsbehörde will beidseitig geschützte Radverkehrsanlagen einrichten. Hierdurch bleibt auf der übrigen Straßenfläche nicht mehr genügend Raum, um einen sicheren Kfz-Verkehr in beide Fahrrichtungen zu gewährleisten.

Hier kann die Straßenverkehrsbehörde die Einrichtung der Radverkehrsanlage mit der begleitenden Anordnung einer Einbahnstraße flankieren, um die ansonsten entstehende Gefahrenlage zu verhindern. Die

Einbahnstraßenregelung kann sie – genau wie die Verkehrszeichen zur Anordnung des Radverkehrsanlage – auf die Anordnungsbefugnis des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 lit. b) StVO stützen, da die Beschränkung der Einrichtung der Radverkehrsanlage dient.

## **5. Tatbestandsmerkmal „angemessene“ Flächen ohne eigenständige Bedeutung**

Hinsichtlich der Bereitstellung der Flächen für den Fahrrad- und Fußverkehr formuliert § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 lit. b) StVO als weitere Tatbestandsvoraussetzung, dass die bereitgestellten Flächen „angemessen“ sein müssen.

Die Bedeutung dieses Tatbestandsmerkmals dürfte sich aber darin erschöpfen, die Straßenverkehrsbehörden an das ohnehin geltende Verhältnismäßigkeitsprinzip zu erinnern.

Die Begründung zum Verordnungsentwurf führt aus:

„Die nach § 45 Absatz 1 Satz 2 Nummer 7 Buchstabe b StVO bereitgestellten Flächen für den fließenden und ruhenden Fahrradverkehr sowie für den Fußverkehr müssen angemessen sein, d. h. auch hier müssen die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs berücksichtigt werden. Die Straßenverkehrsbehörde muss konkret darstellen und begründen, inwieweit im Anordnungsbereich durch die Bereitstellung der Fläche für den fließenden und ruhenden Fahrradverkehr sowie für den Fußverkehr die anderen Verkehrsteilnehmer und damit der motorisierte Individualverkehr, aber auch der ÖPNV, nicht unangemessen beschränkt werden. Die konkret vorliegende Fläche muss also zwischen den einzelnen Verkehrsträgern angemessen aufgeteilt werden.“

(BR-Drs. 518-23, S. 20)

Eine eigenständige Bedeutung des Tatbestandsmerkmals der „Angemessenheit“ lässt sich diesen Erwägungen nicht entnehmen. Dass bei der Bereitstellung der Flächen die Leichtigkeit berücksichtigt werden muss, ist in § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO ohnehin bereits ausdrücklich geregelt. Zudem wäre es auch ohne die explizite Anforderung der „Angemessenheit“ den Straßenverkehrsbehörden nicht gestattet „unangemessene“, d.h. andere Verkehrsteilnehmer in unverhältnismäßiger Weise belastende Flächen für den Rad- und Fußverkehr bereitzustellen. Denn die Straßenverkehrsbehörden sind bei der Abwägung der Anordnungszwecke mit den Auswirkungen auf die Leichtigkeit des Verkehrs (die die Fortbewegungsinteressen aller Verkehrsteilnehmer einschließt)

selbstverständlich an das Verhältnismäßigkeitsprinzip gebunden, das zur Angemessenheit (auch als „Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne“ bezeichnet) verpflichtet.

Das Tatbestandsmerkmal in § 45 Abs. 1 Satz Nr. 7 lit. b) StVO, wonach die bereitgestellten Flächen „angemessen“ sein müssen, hat daher keine eigenständige Bedeutung.

Inwiefern eine künftige Überarbeitung der VwV-StVO für den Begriff der Angemessenheit norminterpretierende bzw. ermessenslenkende Vorgaben enthalten wird, bleibt abzuwarten. Denkbar erscheint insofern, die Angemessenheit der Flächen für den Regelfall an Maße anzubinden, die in anerkannten technischen Regelwerken für bestimmte Verkehrsanlagen oder durch Verkehrszeichen eingerichtete Flächen für angemessen erachtet werden (z.B. die aus den "Richtlinien für die Anlage von Stadtstraßen (RASt 06)" der FGSV ableitbaren Fahrbahnbreiten für Fahrradstraßen, vgl. VG Hannover, Urteil vom 13. August 2021 – 7 A 5667/19 –, Rn. 62 ff., juris). Bindungswirkung haben solche Vorgaben für Verwaltungsgerichte indes nicht.<sup>105</sup>

## **6. Keine zwingende Erforderlichkeit und keine qualifizierte Gefahrenlage**

Für die Anordnungen aufgrund des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO gelten gemäß des mit der Novelle eingeführten § 45 Abs. 10 Nr. 2 StVO nicht die Anforderungen des § 45 Abs. 9 StVO.

Das heißt zum einen, dass die Anordnungen, mit denen Sonderfahrstreifen und bevorrechtigende Lichtzeichenregelungen für Linienbusse eingerichtet bzw. angemessene Flächen für den Fahrrad- und Fußverkehr bereitgestellt werden, nicht auf Grund der besonderen Umstände zwingend erforderlich sein müssen, § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO.

Die Straßenverkehrsbehörde muss daher nicht ermitteln und darlegen, dass

„die vorgesehene Regelung durch Verkehrszeichen und/oder Verkehrseinrichtungen deshalb zwingend erforderlich ist, weil die allgemeinen und besonderen Verhaltensregeln der Verordnung für einen sicheren und geordneten Verkehrsablauf nicht ausreichen“

---

<sup>105</sup> Siehe unten S. 59 ff.

(Begründung zur Einführung des § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO, BR-Drs. 374/97 (Beschluss), S. 8)

Zum anderen – und dies ist bedeutsamer – müssen die Anordnungen auf Grundlage des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO, soweit sie Beschränkungen des fließenden Verkehrs darstellen (der Regelfall), wegen des Ausschlusses nach § 45 Abs. 10 Nr. 2 StVO nicht der Abwehr einer qualifizierten Gefahrenlage dienen, § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO.

Die Straßenverkehrsbehörden sind damit im Anwendungsbereich des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO vom Nachweis befreit, dass aufgrund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in den vorstehenden Absätzen genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt. Damit ist eine wesentliche Hürde für den Erlass straßenverkehrsrechtlicher Anordnung beiseiteräumt.

Dieser Ausschluss von den Anforderungen des § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO ist folgerichtig, wenn man mit der wohl herrschenden Meinung aber entgegen des Wortlauts davon ausgeht, dass mit der gesteigerten Gefahrenlage des § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO ausschließlich eine Steigerung der konkreten Gefahr im Sinne des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO für die Sicherheit des Verkehrs (verstanden als die Sicherheit der Verkehrsteilnehmer) oder die Ordnung des Verkehrs (verstanden als die Leichtigkeit des Verkehrs) gemeint ist.<sup>106</sup>

Denn der neue § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO dient nicht der Abwehr derartiger konkreter Gefahren im Sinne des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO. Nicht einmal eine einfache Gefahr für die Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs ist Voraussetzung für die Anordnungen auf dieser Grundlage. Es wäre widersinnig, wenn die Anordnungen über § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO dann doch der Abwehr einer – sogar qualifizierten – Gefahrenlage für die Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs dienen müssten.<sup>107</sup>

---

<sup>106</sup> Der Wortlaut des § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO 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 für Leib, Leben und Eigentum der Verkehrsteilnehmer sowie die Leichtigkeit des Verkehrs. Vielmehr fordert § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO eine qualifizierte Gefährdung „der in den vorstehenden Absätzen genannten Rechtsgüter“. Dem Wortlaut nach kann sich die Gefahrenlage daher auf sämtliche Rechtsgüter beziehen, die durch die Anordnungsbefugnisse des § 45 StVO geschützt werden sollen. Hierzu ausführlich Klinger/Rhiel, S. 28 ff.

<sup>107</sup> Dies meint wohl auch die Begründung zur Verordnung zu § 45 Abs. 10 Nr. 2 StVO, wenn dort die Befreiung von den Anforderungen des § 45 Abs. 9 StVO damit begründet wird, dass „für die Anordnungen nach § 45 Absatz 1 Satz 2 Nummer 7 StVO ein anderes Anordnungsregime gilt“.

Der Geltungsausschluss des § 45 Abs. 10 Nr. 2 StVO betrifft den gesamten § 45 Abs. 9 StVO, insbesondere auch dessen Satz 4, der für Schutzstreifen für den Radverkehr, Fahrradstraßen, Radfahrstreifen innerhalb geschlossener Ortschaften, Sonderfahrstreifen, Bussonderfahrstreifen und Fußgängerüberwege bereits eine Befreiung von dem Erfordernis einer qualifizierten Gefahrenlage nach § 45 Abs. 9 Satz 3 vorsieht (vgl. § 45 Abs. 9 Satz 4 Nr. 1, 2 und 3 Alt. 2, 7a, 9, 10 StVO).

Wegen des Ausschlusses nach § 45 Abs. 10 Nr. 2 gilt diese Befreiung, die nur die qualifizierte Gefahrenlage nach § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO betrifft, ausschließlich für solche Anordnungen von Fahrradstraßen, Radfahrstreifen, Fußgängerüberwege etc., die nicht aufgrund des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO ergehen. Für Anordnungen von Fahrradstraßen, Radfahrstreifen, Fußgängerüberwege etc. auf Grundlage des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO gilt hingegen der weitergehende Ausschluss des § 45 Abs. 10 Nr. 2 StVO, der den gesamten § 45 Abs. 9 StVO für unanwendbar erklärt.

Dies bestätigt auch die Verordnungsbegründung, wonach die Erweiterung der Befreiungstatbestände des § 45 Abs. 9 Satz 4 StVO sich auf solche Anordnungen bezieht, deren Voraussetzung – anders als bei § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO –

„die Abwehr von Gefahren für die Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs auf öffentlichen Straßen ist.“

BR-Drs. 518/23, S. 21 ff. zu Buchst. d

Es dürfte vor diesem Hintergrund ausgeschlossen sein, die Regelung des § 45 Abs. 10 Nr. 2 StVO so auszulegen, dass sich der Ausschluss des § 45 Abs. 10 Nr. 2 StVO nur auf solche Anordnungen beschränkt, die nicht bereits in § 45 Abs. 9 Satz 4 StVO genannt sind.<sup>108</sup> Eine solche Auslegung verstieße gegen den eindeutigen Wortlaut des § 45 Abs. 10 Nr. 2 StVO und widerspräche den Erwägungen in der Verordnungsbegründung.

Sämtliche Anordnungen auf Grundlage des neuen 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO sind nach alledem aufgrund der Freistellung in § 45 Abs. 10 Nr. 2 StVO sowohl vom

---

<sup>108</sup> Eine solches Missverständnis befürchtend und deshalb eine Klarstellung anregend: *Ringwald/Reinhardt*, Vorläufige rechtliche Einordnung zur Reform des Straßenverkehrsrechts, Gutachten im Auftrag der Agora Transport Transformation gGmbH, 4. Juli 2023, abrufbar unter: [https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/user\\_upload/BBH-Gutachten\\_Rechtliche-Einordnung-zur-Reform-des-Strassenverkehrsrechts\\_20230704.pdf](https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/user_upload/BBH-Gutachten_Rechtliche-Einordnung-zur-Reform-des-Strassenverkehrsrechts_20230704.pdf), S. 11 f.

Nachweis einer qualifizierten Gefahrenlage nach § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO als auch vom Nachweis einer zwingenden Erforderlichkeit im Sinne des § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO befreit.

## 7. Bedeutung der VwV-StVO

Im Alltag der Straßenverkehrsbehörden spielt die Verwaltungsvorschrift zur StVO (VwV-StVO) eine wichtige Rolle, weil sie zur Gewährleistung einer einheitlichen Verwaltungspraxis die Voraussetzungen für die Anordnung bestimmter Verkehrszeichen und -einrichtungen weiter konkretisiert.

So enthält beispielsweise die Verwaltungsvorschrift zu Zeichen 245 („Bussonderfahrstreifen“) unter II.12. die Maßgabe, wonach die Anordnung von Sonderfahrstreifen in der Regel auf einem Streckenabschnitt nur dann erfolgen soll, wenn mindestens 20 Omnibusse des Linienverkehrs pro Stunde der stärksten Verkehrsbelastung verkehren.

In vielen Straßenverkehrsbehörden dürfte daher die Frage auftauchen, inwiefern solche oder vergleichbare Verwaltungsvorschriften auch für die Anordnung von Sonderfahrstreifen oder sonstige Anordnungen aufgrund des neu geschaffenen § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO maßgeblich sind.

Zunächst ist allgemein zur Rechtswirkung der VwV-StVO zu bemerken, dass diese die Gerichte bei der Anwendung der StVO nicht bindet.<sup>109</sup> Es handelt sich bei der VwV-StVO zu den einzelnen Verkehrszeichen und -einrichtungen nicht um den Sonderfall normkonkretisierender Verwaltungsvorschriften, die die Tatbestandsvoraussetzungen des § 45 StVO in auch die Verwaltungsgerichte bindender Weise ausbuchstabieren, sondern lediglich um norminterpretierende oder ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften.

Von einer Einhaltung der VwV-StVO geht zwar unter Umständen eine Indizwirkung für die Rechtmäßigkeit der Anordnung in Hinblick auf diejenigen Aspekte aus, die durch die betreffende VwV adressiert werden sollen. Werden beispielsweise die Anforderungen der VwV-StVO für das Anbringen von Verkehrszeichen erfüllt, ist dies ein Indiz für die hinreichende Sichtbarkeit des Verkehrszeichens.<sup>110</sup> Wird von diesen Vorschriften

---

<sup>109</sup> BVerwG, Urteil vom 27. Januar 1993 – 11 C 35/92 –, BVerwGE 92, 32-41, Rn. 21.

<sup>110</sup> BVerwG, Urteil vom 6. April 2016 – 3 C 10/15 –, BVerwGE 154, 365-376, Rn. 23.

abgewichen, entfällt diese Indizwirkung. Die Maßnahme ist deswegen aber nicht automatisch rechtswidrig, sondern die Frage der hinreichenden Sichtbarkeit muss dann anhand der konkreten Umstände des Einzelfalls beurteilt werden.<sup>111</sup>

Auch die Einrichtung einer Busspur, die gegen die in der damaligen Fassung der VwV-StVO genannten Fahrstreifenbreiten verstieß, beanstandete das BVerwG daher nicht. Zwar, so das BVerwG, biete die VwV-StVO

„u.a. Gesichtspunkte für die Einschätzung der Eignung einer Busspur, Sicherheit und Ordnung des Verkehrs zu fördern, doch unterliegen diese Rechtsbegriffe des § 45 Abs. 1 StVO in vollem Umfang der verwaltungsgerichtlichen Nachprüfung (BVerwG, Urteil vom 25. April 1980, a.a.O.). Eine Unterschreitung der in den Verwaltungsvorschriften genannten Fahrstreifenbreiten kann daher nicht ohne weiteres, sondern nur je nach den Umständen des Einzelfalls zur mangelnden Eignung des verkehrsordnenden Mittels "Busspur" führen, etwa wenn verbesserte Flüssigkeit und Leichtigkeit des Linienbusverkehrs mit konkret nachzuweisenden größeren Gefahren für die Sicherheit des Individualverkehrs und anderer Verkehrsteilnehmer erkauft würden.“

(BVerwG, Urteil vom 27. Januar 1993 – 11 C 35/92 –, BVerwGE 92, 32-41, Rn. 21)

Es kommt also stets maßgeblich auf die Umstände des Einzelfalls an. Die Straßenverkehrsbehörde trifft also nicht nur keine Pflicht, sich schematisch an die VwV-StVO zu halten. **Sie ist im Gegenteil gehalten, die Umstände des Einzelfalls umfassend zu würdigen und Besonderheiten des Einzelfalls erforderlichenfalls durch eine Abweichung von den abstrakt-generellen VwV-StVO Rechnung zu tragen.**

**Für die neue Anordnungsgrundlage des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO wird man im Allgemeinen sogar schon die Indizwirkung der bisherigen VwV-StVO verneinen müssen.** Denn zur Frage, in welchen Fällen typischerweise die Anordnung eines Sonderfahrstreifens, einer Fahrradstraße, einer Fußgängerzone oder ähnliche Anordnungen zum Zwecke des Umwelt- oder Klimaschutzes, des Gesundheitsschutz oder zur Unterstützung der geordneten städtebaulichen Entwicklung in Betracht kommen, verhält sich die VwV-StVO überhaupt nicht. Sie können daher die nach der Begründung des Verordnungsgebers den Straßenverkehrsbehörden obliegende Einzelfallabwägung der prognostizierten Effekte für die jeweiligen Anordnungsgründe mit den Auswirkungen auf die Leichtigkeit des Verkehrs nicht vorzeichnen.

---

<sup>111</sup> BVerwG, Beschluss vom 30. Januar 2018 – 3 B 4/17 –, Rn. 28, juris.

Um auf das Beispiel der Verwaltungsvorschrift zu Zeichen 245 („Bussonderfahrstreifen“) unter II.12. zurückzukommen: Diese Vorschrift, wonach die Anordnung von Sonderfahrstreifen in der Regel auf einem Streckenabschnitt nur dann erfolgen soll, wenn mindestens 20 Omnibusse des Linienverkehrs pro Stunde der stärksten Verkehrsbelastung verkehren, soll das Ermessen der Straßenverkehrsbehörden lenken. Die Vorschrift enthält die abstrakt-generelle Abwägung, dass regelmäßig erst ab diesem Linieneinstieg die positiven Effekte der Anordnung für die Leichtigkeit des Linienbusverkehrs die in dem Ausschluss anderer Verkehrsteilnehmer von dieser Fahrbahn liegende Belastung überwiegt. Die Verwaltungsvorschrift ist also auf die Befugnis zur Abwehr von Gefahren für die Leichtigkeit des Verkehrs nach § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO gemünzt, sie nimmt aber keine abstrakt-generelle Abwägung mit den Anordnungszielen des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO, also dem Umwelt- und Klimaschutz, dem Gesundheitsschutz oder der Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung, vor. Sie hat für die Anordnungen aufgrund § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO weder ermessenslenkende Wirkung noch Indizwirkung und ist daher insoweit ohne Relevanz.

Dass die bisherige VwV-StVO für die Auslegung der neuen Anordnungsgrundlage des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO grundsätzlich unergiebig ist, bestätigt auch die begleitende Entschließung des Bundesrates zum Beschluss der StVO-Novelle, in der er die Bundesregierung bittet, zeitnah über Ergänzungen der VwV-StVO

- Definitionen und Auslegungshilfen für die Anwendung des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO für den konkreten Anwendungsfall zu formulieren,
- Richtwerte für den Umwelt-(Klima-)schutz sowie des Gesundheitsschutzes  
Richtwerte etwa durch Verweise in der VwV-StVO auf allgemeinverbindliche technische Regelwerke vorzugeben
- Maßstäbe des Planungsgrades und der -dokumentation für die Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung zu benennen,
- sowie Maßstäbe zu geben, wie die Ziele der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs und des Schutzes von Umwelt (Klima) und Gesundheit sowie der Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung im Einzelfall im Rahmen der Abwägung zu gewichten sind.<sup>112</sup>

---

<sup>112</sup> BR-Drs. 321/24 (Beschluss), S. 10.

Die Straßenverkehrsbehörden müssen diese Konkretisierung durch VwV, die die Verwaltungsgerichte ohnehin nicht binden wird, aber nicht abwarten, ehe sie die neue Anordnungsgrundlage nutzen können. Die neue Anordnungsbefugnis steht mit ihrem Inkrafttreten zur Verfügung und ermöglicht auch vor Inkrafttreten neuer VwV eine Gestaltung des Straßenverkehrs zum Zwecke des Klima- und Umweltschutzes, des Gesundheitsschutzes und der geordneten städtebaulichen Entwicklung.

## II. Bereithaltung des Parkraums für Anwohner

Mit der Novelle wurde § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2a StVO dahingehend neugefasst, dass die Straßenverkehrsbehörden nun im Zusammenhang mit der Kennzeichnung von Parkmöglichkeiten für Bewohner städtischer Quartiere schon bei einem drohenden erheblichen Parkraumangel die notwendigen Maßnahmen durch vollständige oder zeitlich beschränkte Reservierung des Parkraums für die Berechtigten oder durch Anordnung der Freistellung von angeordneten Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen treffen können.

§ 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2a StVO a.F. sah diese Möglichkeit nur bei einem bereits bestehendem erheblichem Parkraumangel vor. Die Straßenverkehrsbehörden mussten daher zunächst abwarten, bis sich ein für die Bewohner belastender Parkraumangel einstellte, um auf diesen dann mit Reservierungsanordnungen oder der Freistellung der Bewohner von angeordneten Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen reagieren zu können.

Mit der Ausweitung auf einen **drohenden** erheblichen Parkraumangel sollen die Straßenverkehrsbehörden nach Vorstellung des Ordnungsgebers in die Lage versetzt werden, präventiv vorzugehen und das Entstehen eines Parkraumangels von vornherein zu verhindern:

„Als wirksames Instrument zur Aussteuerung der Parkbelastung in städtischen Quartieren soll der Anwendungsbereich des Bewohnerparkens nicht auf die bloße Reaktion auf einen erheblichen allgemeinen Parkdruck beschränkt bleiben. Vielmehr soll das Bewohnerparken für verkehrsplanerische und städtebauliche Erwägungen geöffnet werden, um einen erheblichen Parkdruck, wo vermeidbar, möglichst schon nicht eintreten zu lassen.“

(BR-Drs. 518/23, S. 20)

Fallbeispiele:

1. Ein Unternehmen baut im Gemeindegebiet einen neuen Fertigungsstandort, wodurch zahlreiche neue Arbeitsplätze entstehen. Hierdurch ist mit einer deutlich steigenden Einwohnerzahl und einem steigenden Kfz-Bestand in einigen städtischen Quartieren und daraus resultierendem erheblichen Parkdruck zu rechnen.

Die Straßenverkehrsbehörde muss nach neuer Rechtslage nun nicht mehr abwarten, bis diese Situation durch den Zuzug eingetreten ist, sondern kann präventiv geeignete Maßnahmen der Parkraumbewirtschaftung ergreifen.

2. In einem Stadtviertel mit bestehendem erheblichen Parkraummangel möchte die Straßenverkehrsbehörde Maßnahmen zum Bewohnerparken umsetzen. Bei Umsetzung der Maßnahmen wird erwartet, dass viele Pkw-Fahrer zum Parken in die angrenzenden Stadtviertel, in denen noch keine Maßnahmen zum Bewohnerparken verfügt sind, ausweichen. Hierdurch droht in diesen Stadtvierteln ein erheblicher Parkraummangel zu entstehen.

In diesem Fall muss die Straßenverkehrsbehörde nicht abwarten, bis sich der Parkdruck von einem Viertel zum nächsten verlagert hat, sondern kann direkt in allen betroffenen Stadtvierteln entsprechende Maßnahmen zur Parkraumbewirtschaftung anordnen.

Die Möglichkeiten zur Umsetzung des Bewohnerparkens durch Maßnahmen nach § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2a StVO werden zudem durch den neu geschaffenen § 45 Abs. 1b Satz 2 StVO ausgeweitet.

Hiernach ist die vollständige oder zeitlich beschränkte Reservierung des Parkraums für die Bewohner oder die Anordnung der Freistellung von angeordneten Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen auch auf Grundlage eines städtebaulich-verkehrsplanerischen Konzepts zur Vermeidung von schädlichen Auswirkungen auf die Umwelt oder zur Unterstützung der geordneten städtebaulichen Entwicklung zulässig, sofern die Leichtigkeit des Verkehrs berücksichtigt ist und die Sicherheit des Verkehrs nicht beeinträchtigt wird.

Diese Ausweitung der straßenverkehrsbehördlichen Befugnisse zum Parkraummanagement in § 45 Abs. 1b Satz 2 StVO beruht auf dem neu geschaffenen § 6 Abs. 4a StVG.<sup>113</sup> Sie setzt daher keine konkrete Gefahr für die Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs voraus. Dies ergibt sich auch aus dem Wortlaut, wonach – genau wie bei § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO – die Leichtigkeit des Verkehrs nur zu berücksichtigen ist und die Sicherheit des Verkehrs lediglich nicht beeinträchtigt werden darf.

---

<sup>113</sup> BR-Drs. 518/23, S. 20.

Dementsprechend ist für Parkraummaßnahmen, die nach § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2a StVO i.V.m. § 45 Abs. 1b Satz 2 StVO auf Grundlage eines städtebaulich-verkehrsplannerischen Konzepts zur Vermeidung schädlicher Auswirkungen auf die Umwelt angeordnet werden, weder ein drohender noch ein bestehender Parkraumangel erforderlich.<sup>114</sup>

### **III. Antragsrecht der Gemeinden**

Mit der Novelle wurde ein umfassendes Antragsrecht der Gemeinden normiert.

Nach § 45 Abs. 1j StVO kann die Gemeinde bei der nach Landesrecht zuständigen Behörde den Erlass von Anordnungen nach § 45 Abs. 1 – 1i StVO beantragen.

Dies ist für Gemeinden relevant, wenn und soweit sie nicht selbst nach Landesrecht als zuständige Straßenverkehrsbehörde anordnungsbefugt sind.

Seinem eindeutigen Wortlaut nach bezieht sich das Antragsrecht auf sämtliche Anordnungstatbestände der Abs. 1-1i. Dies entspricht auch der Ermächtigungsgrundlage in § 6 Abs. 4a Satz 2 StVG, wonach das Antragsrecht der Gemeinden nicht nur Anordnungen zum Zwecke des Umweltschutzes, des Gesundheitsschutzes oder der geordneten städtebaulichen Entwicklung umfassen soll, sondern die Gemeinden auch Anordnungen zur Gewährleistung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs beantragen können sollen.

Nach der Begründung des Verordnungsgebers korrespondiert mit dem Antragsrecht ein Recht der Gemeinden auf ermessensfehlerfreie Entscheidung der zuständigen Straßenverkehrsbehörde über den Antrag.<sup>115</sup> Dieser Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung ist dann auch vor den Verwaltungsgerichten einklagbar, Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG. Ist das Ermessen der Straßenverkehrsbehörde über das Ob und Wie der Anordnung auf Null reduziert, besteht ein Anspruch der Gemeinde auf Anordnung der einzig in Betracht kommenden Anordnung.

---

<sup>114</sup> ebd.

<sup>115</sup> BR-Drs. 518/23, S. 21.

Nach Auffassung des Gesetzgebers ist das in § 6 Abs. 4a StVG vorgesehene umfassende Antragsrecht der Gemeinden, das in § 45 Abs. 1j StVO umgesetzt wurde, nur „klarstellend“, weil schon unter der bisher geltenden Rechtslage ein solches Antragsrecht bestanden habe.<sup>116</sup>

Worauf sich der Gesetzgeber bei dieser Einschätzung der bisherigen Rechtslage bezieht, bleibt allerdings unklar.

Ein umfassendes Antragsrecht mit einem korrespondierenden Anspruch der Gemeinden auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über straßenverkehrsrechtliche Anordnungen war in der Rechtsprechung bis dato nicht anerkannt. Das BVerwG urteilte im Gegenteil, dass die Straßenverkehrsbehörden mit den Anordnungen nach § 45 Abs. 1 StVO eine staatliche Aufgabe in eigener Verantwortung wahrnehmen. Hieraus folge, dass die (höhere) Straßenverkehrsbehörde nicht schon dadurch in das kommunale Selbstverwaltungsrecht im Sinne des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG eingreife, indem sie entgegen dem Wunsch der Gemeinde von einer Geschwindigkeitsbeschränkung auf bestimmten Straßen absieht.<sup>117</sup> Auch § 45 Abs. 1b Satz 2 StVO a.F. (entspricht § 45 Abs. 1b Satz 3 StVO n.F.) gewähre den Gemeinden nur ein Veto-Recht gegen bestimmte städtebaulich begründete straßenverkehrsrechtliche Anordnungen.<sup>118</sup> Ein darüber hinausgehendes Initiativrecht der Gemeinden auf straßenverkehrsbehördliche Anordnungen lasse sich dieser Regelung ebensowenig entnehmen wie ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung der Straßenverkehrsbehörde über einen solchen Antrag.<sup>119</sup>

Einen Anspruch der Gemeinden auf ermessensfehlerfreie Entscheidung hat das BVerwG bislang nur im Rahmen des § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO anerkannt, also für Anordnungen zur Unterstützung der geordneten städtebaulichen Entwicklung.<sup>120</sup> Dieser Vorschrift kommt nach dem BVerwG Schutzwirkung zugunsten der Gemeinde zu.<sup>121</sup> Hierfür soll aber Voraussetzung sein, dass die Gemeinden ein städtebauliches Verkehrskonzept beschlossen haben, das eine Umsetzung mittels

---

<sup>116</sup> vgl. BT-Drs. 20/8293, S. 2.

<sup>117</sup> BVerwG, Urteil vom 20. April 1994 – 11 C 17/93 –, BVerwGE 95, 333-341, Rn. 13.

<sup>118</sup> BVerwG, Urteil vom 20. April 1994 – 11 C 17/93 –, BVerwGE 95, 333-341, Rn. 14.

<sup>119</sup> a.a.O. Rn. 14.

<sup>120</sup> a.a.O. Rn. 15 ff.

<sup>121</sup> a.a.O. Rn. 17 ff.

straßenverkehrsrechtlicher Anordnungen durch die Straßenverkehrsbehörde erforderlich macht.<sup>122</sup>

Insofern stellt sich die nun erfolgte Normierung eines auf sämtliche Anordnungstatbestände des § 45 Abs. 1 – 1i StVO bezogenen Antragsrechts der Gemeinden nicht nur als Klarstellung dar, sondern als bedeutende Erweiterung der Rechtsstellung der Gemeinden im Straßenverkehrsrecht. Im Gegensatz zur Gesetzesbegründung zu § 6 Abs. 4a StVG erkennt die Begründung des Verordnungsgebers zu § 45 Abs. 1j StVO diese Erweiterung der gemeindlichen Rechtsposition. Dort heißt es:

„Das bisher bereits bestehende und nunmehr normierte Antragsrecht der Gemeinden wird durch die Möglichkeit von Anträgen aus den in § 6 Absatz 4a StVG genannten Gründen ergänzt.“

(BR-Drs. 518/23, S. 21)

Diese Erweiterung des gemeindlichen Antragsrechts ist aus verfassungsrechtlicher Sicht zu begrüßen. Denn die Gestaltung der örtlichen Verkehrsverhältnisse ist ohne Zweifel eine Angelegenheit, die in den Schutzbereich des gemeindlichen Rechts auf Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG fällt.<sup>123</sup> Den Gemeinden ist die Gestaltung des örtlichen Straßenverkehrs mittels straßenverkehrsrechtlicher Anordnung aber im Grundsatz vollständig dadurch entzogen, dass die Anordnung straßenverkehrsrechtlicher Maßnahmen den staatlichen Behörden zur Gefahrenabwehr übertragen ist.

Zwar darf der Gesetzgeber auf Grundlage des in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG geregelten Gesetzesvorbehalts („im Rahmen der Gesetze“) den Gemeinden die Zuständigkeit für Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft entziehen und anderen Trägern öffentlicher Verwaltung zuweisen.<sup>124</sup> Dieser Aufgabenentzug muss nur aus Gründen des Gemeininteresses gerechtfertigt sein<sup>125</sup> und der Aufgabenentzug muss sich als verhältnismäßig darstellen, d.h. die hierfür sprechenden Gemeininteressen müssen gegenüber dem verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilungsprinzip des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG,

---

<sup>122</sup> a.a.O. Rn. 22.

<sup>123</sup> Klinger/Rhiel, Straßenverkehrsrechtliche Regelungen nach § 45 StVO unter Beachtung des verfassungsrechtlich geschützten Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden, abrufbar unter: [https://www.duh.de/fileadmin/user\\_upload/download/Projektinformation/Verkehr/Mobilitaetswende/Rechtsgutachten\\_KlingerRhiel\\_Art\\_28\\_GG\\_StVO\\_final.pdf](https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/Verkehr/Mobilitaetswende/Rechtsgutachten_KlingerRhiel_Art_28_GG_StVO_final.pdf).

<sup>124</sup> BVerfG, Beschluss vom 23. November 1988 – 2 BvR 1619/83 –, BVerfGE 79, 127-161 (Rn. 41 ff.) – Rastede.

<sup>125</sup> a.a.O. (Rn. 62).

das im Grundsatz den Gemeinden die Verantwortung für die örtlichen Angelegenheit zuweist, überwiegen.<sup>126</sup>

Bis zu dieser Novelle baute § 45 StVO den Gemeinden nach wohl herrschender Auffassung nur über § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO und § 45 Abs. 1b Satz 2 StVO eine schmale Brücke in das straßenverkehrsrechtliche Anordnungsinstrumentarium des § 45 StVO. Ob dieser weitreichende Ausschluss der Gemeinden aus dem Straßenverkehrsrecht angesichts der oft erheblichen Auswirkungen des Ergreifens oder Unterlassens straßenverkehrsrechtlicher Maßnahmen auf die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft mit Blick auf das Selbstverwaltungsrecht nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG verhältnismäßig ist, darf bezweifelt werden.<sup>127</sup>

Mit dem nun geschaffenen umfassenden Antragsrecht nach § 45 Abs. 1j StVO haben die Gemeinden jedenfalls ein Instrument in der Hand, mit dem sie den Einsatz des kompletten Anordnungsinstrumentariums des § 45 Abs. 1-1i StVO bei den Straßenverkehrsbehörden nachhalten können. Dies bedeutet eine deutliche Stärkung und Erweiterung der bislang schmalen Brücke für Gemeinden in das Straßenverkehrsrecht.

#### **IV. Zusätzliche Orte für Tempo 30 km/h ohne qualifizierte Gefahrenlage**

Durch die Novelle wurde die Anordnung streckenbezogener Geschwindigkeitsbeschränkungen von 30 km/h (Zeichen 274) – im Folgenden zur Vereinfachung „Tempo 30“ genannt – in bestimmten Fällen erleichtert.

So kann die Straßenverkehrsbehörde nunmehr Tempo 30 auf Streckenabschnitten von bis zu 500 Metern zwischen zwei Tempo 30-Strecken anordnen, ohne hierfür eine qualifizierte Gefahrenlage nach § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO nachweisen zu müssen, § 45 Abs. 9 Satz 4 Nr. 4 Alt. 2 StVO.

Dieser sogenannte „Lückenschluss“ war bislang – beschränkt auf einen Streckenabschnitt von maximal 300 m – nur in der VwV-StVO ausdrücklich angesprochen (Allgemeine Verwaltungsvorschrift zu § 41 StVO zu Zeichen 274 Randnummer 14 Satz 1).

---

<sup>126</sup> a.a.O. (Rn. 65); BVerwG, Urteil vom 27. Oktober 2010 – 8 C 43/09 –, BVerwGE 138, 89-102 (Rn. 21).

<sup>127</sup> Klinger/Rhiel, Straßenverkehrsrechtliche Regelungen nach § 45 StVO unter Beachtung des verfassungsrechtlich geschützten Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden, abrufbar unter: [https://www.duh.de/fileadmin/user\\_upload/download/Projektinformation/Verkehr/Mobilitaetswende/Rechtsgutachten\\_KlingerRhiel\\_Art\\_28\\_GG\\_StVO\\_final.pdf](https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/Verkehr/Mobilitaetswende/Rechtsgutachten_KlingerRhiel_Art_28_GG_StVO_final.pdf)

Soweit eine Lücke zwischen zwei Tempo 30-Strecken zu schließen ist, von denen zumindest eine einer zeitlichen Beschränkung unterliegt (etwa auf die Nachtzeit), dürfte ein Lückenschluss anzuordnen sein, der zeitlich auf die Dauer der zeitgleichen Geltung beider Tempo 30-Abschnitte beschränkt ist.

Zudem entfällt der Nachweis einer qualifizierten Gefahrenlage gemäß § 45 Abs. 9 Satz 4 Nr. 6 StVO für Tempo 30 auf Grundlage von § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO auf Straßen des überörtlichen Verkehrs (Bundes-, Landes- und Kreisstraßen) oder auf weiteren Vorfahrtstraßen (Zeichen 306) neben den bisher dort bereits aufgelisteten Orten nun auch im unmittelbaren Bereich von an diesen Straßen gelegenen **Fußgängerüberwegen, Spielplätzen, hochfrequentierten Schulwegen sowie Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen.**

Hinweise zur Konturierung des besonders auslegungsbedürftigen neuen Begriffs des hochfrequentierten Schulwegs finden sich in der Verordnungsbegründung nicht. Angesichts der besonderen Schutzbedürftigkeit von Kindern und Jugendlichen, bei denen – gerade, wenn sie schulwegtypisch in Gruppen unterwegs sind – von einer geringeren Aufmerksamkeit für die Gefahren des Straßenverkehrs auszugehen ist, und angesichts der betroffenen hochrangigen Rechtsgüter des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit dürfen an die hohe Frequentierung aber keine überzogenen Anforderungen gestellt werden. Indizien für eine ausreichend hohe Frequentierung können etwa die Verbindungsfunktion des Wegs zwischen Schule und Bushaltestelle oder das Vorhandensein von Verkehrshelfern (ggf. gekennzeichnet durch Verkehrszeichen 356) sein.

Straßenverkehrsbehörden bzw. Gemeinden, die Tempo 30 bei der zuständigen Straßenverkehrsbehörde auf einer an einem Schulweg gelegenen Straße beantragen, sollten für eine rechtssichere Anordnung nach Möglichkeit die Frequentierung auf dem Schulweg durch entsprechende Zählungen dokumentieren, um im Streitfall vor Gericht ihrer Darlegungslast für die Voraussetzungen des § 45 Abs. 9 Satz 4 Nr. 6 StVO genügen zu können.

#### **V. Sonderfahrstreifen, Bussonderfahrstreifen und Fußgängerüberwege ohne qualifizierte Gefahrenlage**

Wie oben bereits angesprochen wurde die Erleichterung der Anordnung für Sonderfahrstreifen, Bussonderfahrstreifen und Fußgängerüberwege vorgenommen, die nach

§ 45 Abs. 9 Satz 4 Nr. 7a, 9 und 10 StVO ebenfalls ohne Vorliegen einer qualifizierten Gefahrenlage nach § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO angeordnet werden können.

Wie bereits ausgeführt betrifft diese Erleichterung nur die Anordnung von Sonderfahrstreifen, Bussonderfahrstreifen und Fußgängerüberwegen, die nicht auf Grundlage des neuen § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO ergehen. Denn der Anordnungsstatbestand des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO wird in § 45 Abs. 10 Nr. 2 StVO weitergehend privilegiert, indem er von der Geltung des gesamten § 45 Abs. 9 StVO und damit auch von dem Erfordernis der zwingenden Erforderlichkeit nach § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO befreit wird.

## **F. Zusammenfassung, Handlungsempfehlungen und Ausblick**

Die Novelle der StVO eröffnet Straßenverkehrsbehörden und Kommunen eine Vielzahl neuer Handlungsmöglichkeiten, um den Straßenverkehr zugunsten des Fahrrad- und Fußverkehrs, des Linienbusverkehrs und zum Schutz schwächerer Verkehrsteilnehmer umzugestalten. Hierzu zählt insbesondere auch die erstmalig geschaffene Möglichkeit, Anordnungen aus Gründen des Klimaschutzes treffen zu können (§ 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO).

Der Anordnungsgrund der Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung wird im § 45 StVO aufgewertet und ermöglicht nun Maßnahmen sowohl zugunsten des Linienbusverkehrs sowie des Fahrrad- und Fußverkehrs (§ 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO) als auch zum Bewohnerparken (§ 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2a, Satz 2 StVO). Gemeinden können damit insbesondere das Instrument des städtebaulichen Verkehrskonzepts noch stärker zur Gestaltung der örtlichen Straßenverkehrsverhältnisse einsetzen. Doch nicht nur das: Auch der städtebauliche Bestand ist vom Begriff der Unterstützung der geordneten städtebaulichen Entwicklung umfasst und ermöglicht ein straßenverkehrsbehördliches Einschreiten auch ohne Verkehrskonzept, wenn die Entwicklung des Straßenverkehrs den (beplanten oder unbeplanten) städtebaulichen Charakter eines Gemeindegebiets beeinträchtigt.

Der Einfluss der Gemeinden auf die straßenverkehrsrechtliche Gestaltung der örtlichen Verkehrsverhältnisse wird durch ein umfassendes Antragsrecht für alle straßenverkehrsbehördlichen Anordnungsbefugnisse des § 45 Abs. 1-1i StVO deutlich ausgebaut. Schon bisher war es nach der Rechtsprechung des BVerwG den Gemeinden möglich, eine ermessensfehlerfreie Entscheidung der Straßenverkehrsbehörden über das

Ergreifen straßenverkehrsrechtlicher Anordnungen notfalls gerichtlich herbeizuführen, wenn die Anordnungen der städtebaulichen Entwicklung und damit dem Schutz der gemeindlichen Planungshoheit dienen. Durch das umfassende Antragsrecht besteht ein einklagbarer Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung nun aber für alle Anordnungstatbestände des § 45 Abs. 1-1i StVO. Damit haben Gemeinden endlich eine rechtliche Handhabe, wenn die zuständigen Straßenverkehrsbehörden bei gefahrenträchtigen Verkehrssituationen im Gemeindegebiet tatenlos bleiben.

Es liegt in der Natur einer Novelle, dass sich eine Behörden- und Gerichtspraxis, mit der die neuen Anordnungsmöglichkeiten schärfere Konturen erhalten, erst herausbilden muss. Leitplanken für die Auslegung, die sich insbesondere aus der Begründung der Verordnung ergeben, hat dieses Gutachten formuliert.

Für Gemeinden und Straßenverkehrsbehörden ist die Offenheit der neuen Rechtslage einerseits herausfordernd, andererseits aber auch eine große Chance. Straßenverkehrsbehörden, die eine vertretbare Auslegung der offen gehaltenen neuen Bestimmungen, insbesondere des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO, mit einer handwerklich sauberen Dokumentation, Begründung und Umsetzung der jeweiligen Maßnahme kombinieren, sollten gute Chancen haben, die neuen Anordnungsmöglichkeiten gerichtsfest nutzen zu können – und dies auch ohne die anstehende Novelle der VwV-StVO abzuwarten. Besonderes Augenmerk sollte dabei auf eine hinreichend detaillierte Dokumentation der Tatsachenbasis durch Verkehrszählungen, Mobilitätsbefragungen etc. gelegt werden. Da es im Streitfall vor Gericht auf die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung ankommt, sollten Straßenverkehrsbehörden die Wirkung ihrer Maßnahmen nach Erlass der Anordnung möglichst regelmäßig – spätestens aber anlässlich einer gegen die Maßnahmen gerichteten Klage – überprüfen und die Ergebnisse dieses „Monitoring“ dokumentieren, um darlegen zu können, dass eine ursprünglich prognostizierte Wirkung tatsächlich eingetreten ist oder warum zu erwarten ist, dass sie noch eintreten wird.

Nach alledem bleibt festzuhalten: Sicher mag die jüngste Reform von StVG und StVO politisch nicht als der erhoffte große Wurf für eine nachhaltige Mobilitätswende zu bewerten sein. Und ebenso sicher dürfte aus rechtlicher Sicht nur eine grundlegende Reform das überkomplexe und rechtsdogmatisch kaum noch zufriedenstellend aufzulösende Vorschriftengeflecht des § 6 StVG und des § 45 StVO entwirren, um eine konsistente und praxisgerechte Rechtsanwendung durch Behörden und Gerichte zu

ermöglichen. Dennoch gilt es nun, die neuen Handlungsmöglichkeiten, die die Novelle den Straßenverkehrsbehörden und den Kommunen unbestritten verschafft hat, praktisch zu nutzen, um die überfällige Mobilitätswende weiter voranzutreiben.

Und was die Hoffnungen auf einen „großen Wurf“ zur Reform des Straßenverkehrsrechts betrifft, so mag man sich angesichts von zahlreichen StVG-Novellen und schon 56 StVO-Novellen einstweilen mit einer Abwandlung eines berühmten Zitats des Fußballtrainers Sepp Herberger<sup>128</sup> trösten: „Nach der Novelle ist vor der Novelle“.

Professor Dr. Remo Klinger  
Rechtsanwalt

Lukas Rhiel  
Rechtsanwalt

---

<sup>128</sup> <https://www.deutschlandfunk.de/sepp-herberger-vor-50-jahren-eine-trainer-legende-tritt-ab-100.html>.