

Novellierung Straßenverkehrsrecht 2024

Eine stille Revolution für Mobilitätswende und Klimaschutz in den Kommunen

„Digitaler Dienstag“ der Planersocietät

Dr. Hubertus Baumeister und Dr. Janna Ringena

Videokonferenz, 4. Februar 2025

Gliederung

- 1. Rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten der Kommunen im baulichen Bestand bereits vor der Novelle**
 - Bauplanungs-, Straßen-, und Straßenverkehrsrecht
 - Gefahrenbegriffe in der StVO

- 2. Paradigmenwechsel in der StVO vom Gefahrenabwehr- zum Gestaltungsrecht**
 - Neue Anordnungsziele im Straßenverkehrsgesetz gemäß des § 6 Abs. 4a StVG
 - Neue Anordnungsmöglichkeiten gemäß der StVO-Novelle
 - Optionen für ÖPNV, Fuß- und den Fahrradverkehr

- 3. Flächen für den Fuß- und Fahrradverkehr müssen im Lichte der Leichtigkeit des Verkehrs „angemessen“ sein**

- 4. Zentrale Bedeutung der Verkehrsplanung**

- 5. Fazit**

Gestaltungsmöglichkeiten der Kommunen im baulichen Bestand vor der StVO-Novelle

Bauplanungsrecht - § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB

- Festsetzungsmöglichkeiten von Verkehrsflächen im Bebauungsplan („Fußgängerbereiche [...] Flächen für das Abstellen von Fahrrädern [...]“); BVerwG: Instrument der kommunalen Verkehrspolitik
- Abwägungsentscheidung: u.a. Berücksichtigung von Klima-, Umwelt- und Gesundheitsschutz

Landesstraßengesetze (= Recht an der Straße per Widmung)

- Teileinziehung öffentlicher Gemeindestraßen z.B. für den PKW-Verkehr
- Zuständigkeit der Gemeinden als Träger der Straßenbaulast u.a. zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Gemeindestraße für ein „regelmäßiges Verkehrsbedürfnis“ der Verkehrsmodi (z.B. Ladestationen, eine Fülle an Maßnahmen zur Verbesserung an vorhandenen Fuß- und Radwegen)

Straßenverkehrsrecht - § 45 StVO (= Verhaltensrecht auf der Straße)

- Umsetzung von straßenrechtlichen Verwaltungsakten und bauplanerischen Festsetzungen durch untere Straßenverkehrsbehörde
- Keine Prüfung einer bestehenden Gefahr erforderlich (siehe Folie 5), weil die notwendigen StVO-Maßnahmen nur den Vollzug von Flächenfestsetzungen aufgrund durchgeführter gesetzlicher Verfahren begleiten



Gestaltungsmöglichkeiten der Kommunen im baulichen Bestand vor der StVO-Novelle

⚡ Eigenständige straßenverkehrsrechtliche Anordnungen im baulichen Bestand waren *nur* beim Vorliegen einer Gefahrenlage zulässig:

- § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO: Erfordernis einer bestehenden **einfachen Gefahrenlage**
- § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO: Zusätzliches Erfordernis einer bestehenden **gesteigerten Gefahrenlage**, wenn der **fließende (i.d.R. motorisierte) Verkehr** beschränkt oder verboten werden soll
- Ausnahmekatalog von § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO in § 45 Abs. 9 Sätze 4 bis 6 StVO
- Hauptzweck der StVO: **Präventive Gefahrenabwehr**

► **Deshalb bislang nur geringe Gestaltungsmöglichkeiten im lokalen Verkehr der Kommunen für Mobilitätswende und Klimaschutz!**



Gestaltungsmöglichkeiten der Kommunen im baulichen Bestand vor der StVO-Novelle – Die Gefahrenbegriffe in der StVO (BVerwG)

Einfache Gefahr, § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO

- ✓ wenn der Eintritt eines schädigenden Ereignisses (Verkehrsunfall) hinreichend wahrscheinlich ist
- Wahrscheinlichkeit muss nicht an Sicherheit grenzen, aber **das allgemeine Risiko übersteigen**
- Beispiel: LKW-Fahrverbot auf sanierungsbedürftiger Brücke

Gesteigerte Gefahr, § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO

- ✓ wenn der Eintritt eines schädigenden Ereignisses (Verkehrsunfall) wahrscheinlich ist, d.h. ein Risiko vorliegt, dass das **allgemeine Risiko erheblich übersteigt**
- Immer konkret begründet in den **örtlichen Begebenheiten**
- Beispiel: Geschwindigkeitsbegrenzung wegen enger Kurven und Steinschlag
- Gesetzgeberische Reaktion (1997) auf „Schilderwald“-Diskussion Anfang der 1990er Jahre („Höcherl-Kommission“)



Paradigmenwechsel vom Gefahrenabwehr- zum Gestaltungsrecht der Kommunen – Neue Anordnungsziele des § 6 Abs. 4a StVG

§ 6 Abs. 4a StVG als Ermächtigungsgrundlage für Anordnungsmöglichkeiten in der StVO ohne Notwendigkeit des Vorliegens einer Gefahrenlage:

„Rechtsverordnungen [...] können auch erlassen werden **zur Verbesserung des Schutzes der Umwelt, darunter des Klimaschutzes, zum Schutz der Gesundheit oder zur Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung** [...] 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.**“

- **Leichtigkeit des Verkehrs** muss in der Abwägung der einer Anordnung **nur berücksichtigt** werden
- Eine straßenverkehrsrechtliche Anordnung zu den o.g. genannten Zwecken verlangt als Eingriffsvoraussetzung nicht mehr das **Vorliegen einer Gefahr**!
- Die **vorsorgliche Vermeidung künftiger Gefahren bei Umsetzung von Anordnungen** ist jedoch **zwingend** (Anwendung des [einfachen] Gefahrenbegriffs gemäß BVerwG, siehe Folie 5)



Paradigmenwechsel vom Gefahrenabwehr- zum Gestaltungsrecht der Kommunen – Neue Anordnungsmöglichkeiten in StVO

Ergänzung des § 45 Abs. 1 Satz 2 StVO um die Nr. 7:

„Die Straßenverkehrsbehörden können die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs **beschränken oder verbieten** und den Verkehr umleiten. **Das gleiche Recht haben sie** [...] 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, hinsichtlich

- a) **der Einrichtung von Sonderfahrstreifen und bevorrechtigenden Lichtzeichenregelungen für Linienbusse**
- b) **der Bereitstellung angemessener Flächen für den fließenden und ruhenden Fahrradverkehr sowie für den Fußverkehr.“**

Beschränkung des fließenden Kfz-Verkehrs zugunsten von Buslinien sowie Fuß- und Radverkehrs ist möglich, auch wenn keine Gefahrenlage vorliegt (z.B. Tempo 30 zur Vermeidung von Gefahren bei Öffnung des Gegenverkehrs für Radfahrer in Einbahnstraßen)



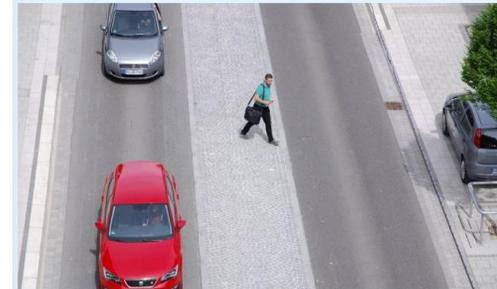
Paradigmenwechsel vom Gefahrenabwehr- zum Gestaltungsrecht der Kommunen – Optionen für den ÖPNV, Rad- und Fußverkehr

Optionen ohne Vorliegen einer Gefahrenlage:

- Anordnungen für den Innenbereich im Katalog des § 45 Abs. 9 Satz 4 StVO wie Fahrradstraßen, Radfahrstreifen, Fahrradzonen
- Schaffung von Mehrzweckstreifen und Multifunktionsflächen insbesondere zur Verbesserung des Fußverkehrs
- Entmischung von Fuß-/Radverkehr und Gestaltung von Mischverkehren (z.B. „Superblocks“)
- Durchfahrtsbeschränkungen für den MIV
- Begleitende Anordnungen für Tempo 30
- Schulstraßen (ggf. kombiniert mit Straßenrecht)

Anordnungen müssen aber aus Gründen des Umwelt-, Klima- und Gesundheits-schutzes oder einer geordneten städtebaulichen Entwicklung gerechtfertigt sein!

Fußverkehr: Zufußgehende haben bei einem langen Mehrzweckstreifen die Möglichkeit, die Straße an einer beliebigen Stelle zu überqueren. In der Mitte können sie anhalten, um sich auf den Verkehr der Gegenrichtung zu konzentrieren.



Ulm – Neue Mitte, Innenstadt

© AGFK-BW

Zeichen 250



werktags
außer samstags

7³⁰ - 8³⁰h
14 - 16h

Zeichen 260



werktags
außer samstags

7³⁰ - 8³⁰h
14 - 16h



© fahrrad.news



© FUSSE.V

1

Status quo ante

2

Paradigmenwechsel



3

„Angemessene Flächen“

4

Planung

5

Fazit

Paradigmenwechsel vom Gefahrenabwehr- zum Gestaltungsrecht der Kommunen – Optionen jenseits des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO:

Gesteigerte Gefahr aufgrund örtlicher Verhältnisse als Vorbedingung für straßenverkehrs-rechtliche Anordnung gilt gemäß dem Katalog § 45 Abs. 9 Satz 4 n.F. nicht für:

- Kurze/innerörtliche streckenbezogene **Geschwindigkeitsbeschränkungen** (Nrn. 4, 6)
Keine flächendeckende Anordnungsmöglichkeit für Tempo 30
→ nur Erleichterungen: Schließung von Lücken bis 500 m
- Sonderfahrstreifen zur Erprobung (Nr. 7a)
- Bussonderfahrstreifen (Nr. 9)
- Fußgängerüberwege (Nr. 10)
- i.Ü. wie bisheriger Katalog des § 45 Abs. 9 Satz 4 StVO



Erfordernis einer einfachen Gefahr (siehe Folie 5) bleibt bestehen, wenn keine tragfähige Begründung über Umwelt-, Klima-, Gesundheitsschutz und geordnete städtebauliche Entwicklung vorliegt



Flächen für Fuß- und Fahrradverkehr müssen „angemessen“ im Lichte der Leichtigkeit des Verkehrs sein

- **Quantitativ angemessen:** Größe
 - > Maßstab sind insbesondere technische Regelwerke der FGSV, siehe hierzu die neuen Regelungen zum Fahrradverkehr: das „Ad hoc-Arbeitspapier – Ergänzende Handlungsanleitungen zur Anwendung der RAST 06“, 2024
- **Qualitativ angemessen:** Schutzmaßnahmen
 - > z.B. Poller und/oder Fahrbahnmarkierungen
- **Rechtlicher Beurteilungs- und Wertungsspielraum der Kommune** für den unbestimmten Rechtsbegriff „angemessene Flächen“
 - > pluralistische Entscheidung eines demokratisch legitimierten Gremiums (etwa Gemeinderat) ist **nur in engen Grenzen gerichtlich überprüfbar**
- Einrichtung von Busspuren und die Angemessenheit von Flächen für den Rad- und Fußverkehr kann sich insbesondere aufgrund der **Notwendigkeit des Klimaschutzes** (Verlagerung in den ÖPNV/Radverkehr angesichts von geschätzt 120 Tsd. Tonnen CO₂-Emissionen pro Tag durch KfZ-Pendler) **und einer geordneten städtebaulichen Entwicklung** ergeben

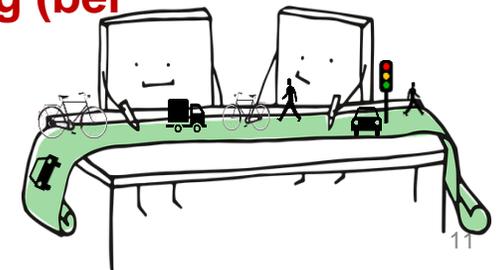
! Notwendige Grundlage ist eine Verkehrsplanung der Gemeinde, die präventiv bei Umsetzung verkehrliche Konflikte zwischen den Verkehrsarten löst.



Zentrale Bedeutung der Verkehrsplanung – Anforderungen

Anforderungen an planerische Konfliktbewältigung gemäß Rechtsprechung, BR-Drs. 518/23 (Verordnungsbegründung neue StVO) und den neuen VwV-StVO (BR-Drs 50/25)

1. **Beitrag zu Umwelt-, Klima-, Gesundheitsschutz, geordnete städtebauliche Entwicklung**
2. **Abwägung zur Leichtigkeit des Verkehrs und „Angemessenheit“ der Flächen für den Rad- und Fußverkehr** : Berücksichtigung aller Verkehrsarten
3. **GRENZEN: Bei der planerischen Umsetzung dürfen keine erheblichen oder unzumutbaren Beeinträchtigungen und/oder Gefahren durch Verkehrsverlagerungen entstehen** (z.B. erhebliche Emissionsbelastungen von Bürger/innen und Unfallrisiken durch Verdrängungseffekte des PKW-Verkehrs)
3. **Grds. keine Erforderlichkeit von aufwändigen Lärm- und Schadstoffmessungen** → Abschätzungen reichen i.d.R. aus (Vorher-Nachher-Prognose)
4. **Begrenzt auf bestimmten räumlichen Bereich und hinreichend konkretisiert**
5. **Je umfangreicher die geplanten verkehrlichen Änderungen in der Kommune, desto höher die Anforderungen an eine dann sogar integrierte Verkehrsplanung (bei Bedarf Verkehrssimulationen)**



Zentrale Bedeutung der Verkehrsplanung – Zuständigkeiten (1 von 2)

- Die neuen Zuständigkeiten für Anordnungsziele nach § 6 Abs. 4a StVG i.V.m. mit neuen Anordnungsmöglichkeiten haben (nur) die die **staatlichen Straßenverkehrsbehörden**
- Größere Gemeinden besitzen die Zuständigkeit als **untere staatliche Straßenverkehrsbehörde** (Auftragsverwaltung), können aber von den oberen/obersten Straßenverkehrsbehörden immer angewiesen werden (z.B. Rücknahme einer straßenverkehrsrechtlichen Anordnung auf Gemeindegebiet)
- Soweit aber eine solche Gemeinde eine eigene Verkehrsplanung für ihren lokalen Verkehr vornimmt (Gemeindestraßen), ist ihre **verfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG** berührt (BVerwG, Urt. v. 20.04.1994, Rn. 17 ff.)
- **Dies gilt bundesweit gleichermaßen für alle Gemeinden** (mit oder ohne eigene Zuständigkeit als untere Straßenverkehrsbehörde)
- Soweit die Verkehrsplanung der Gemeinde eine **planerische Konfliktbewältigung** beinhaltet und vom **zuständigen demokratischen Gremium beschlossen** wurde, hat die Gemeinde gegenüber der Straßenverkehrsbehörde einen **Anspruch auf fehlerfreie Ermessensentscheidung** zur Durchführung einer gemeindlich gewünschten straßenverkehrsrechtlichen Anordnung gemäß der StVO (siehe oben BVerwG)



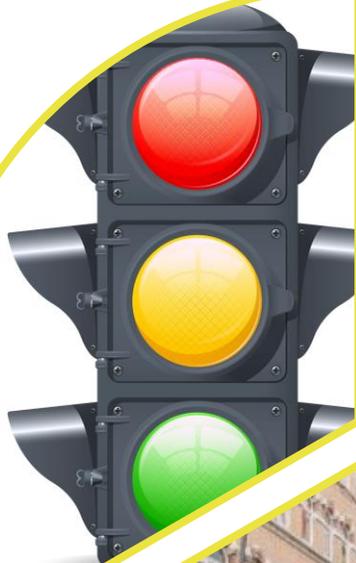
Zentrale Bedeutung der Verkehrsplanung – Zuständigkeiten (2 von 2)

- **Anspruch der Gemeinde auf Umsetzung ihrer Verkehrsplanung** durch Maßnahmen der Straßenverkehrsbehörde auf der Grundlage des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG:
 - > **Soweit die Anforderungen an eine gemeindliche Verkehrsplanung z.B. für eine geordnete städtebaulichen Entwicklung erfüllt werden (Folie 11), reduziert sich das Ermessen der Straßenverkehrsbehörde i.d.R. auf Null: Die Behörde muss in diesem Fall die Verkehrsplanung der Gemeinde im Lichte ihrer verfassungsrechtlich geschützten Selbstverwaltungsgarantie mit StVO-Maßnahmen umsetzen**
 - > **Kreisangehörige Kommunen** haben gegenüber der zuständigen unteren Straßenverkehrsbehörde (Landkreis) auf Antrag gemäß § 45 Abs. 1 j StVO **einen Anspruch**, dass auf der Grundlage ihrer gemeindlichen Verkehrsplanung straßenverkehrsrechtliche Anordnungen getroffen werden müssen
 - > **Eine Gemeinde mit gleichzeitiger Zuständigkeit als untere Straßenverkehrsbehörde** kann sich bei einer ordnungsgemäßen Verkehrsplanung gegen Klagen von Privaten und Anweisungen der übergeordneten Straßenverkehrsbehörde aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen Stellung erfolgreich durchsetzen



Fazit: Die Kommunen brauchen jetzt eine Strategie für die Mobilitätswende mit Hilfe der Planung und des Rechts

Begleitende Anordnungen gem. § 45 StVO



Integrierte kommunale Verkehrsplanung



Festlegung zulässiger Flächennutzung (durch B-Plan oder straßenrechtliche Teileinziehung)

Zur Vertiefung (juristische Fachliteratur):

Grundlagen zur Novellierung des Straßenverkehrsrechts:

- *Klinski*, Verfassungsrechtliche und grundsätzliche Aspekte einer Reform des Straßenverkehrsrechts, Umweltbundesamt, Texte 66/2023
- *Baumeister*, Rechtliche Bausteine für eine strategische Neuausrichtung der Mobilitätswende in den Kommunen, BBSR, ExWo St-Informationen 55/1, 2023.
- *Baumeister*, Das Städtebaurecht als notwendiger Kristallisationspunkt für Mobilitätswende und in den Kommunen, IR 2024, 43
- *Klinger/Rhiel*, Straßenverkehrsregelungen unter Beachtung der verfassungsrechtliche geschützten Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden, ZUR 2024, 259

Speziell zur Novellierung der StVO:

- *Dölling/Neumann*, StVO-Novelle 2024 – Konsequenzen für die Praxis, NZV 2024, 457
- *Klinger/Rhiel*, Die Novelle von StVG und StVO: Mehr Raum für den Bus-, Fahrrad- und Fußverkehr zur Verbesserung des Klimaschutz, ZUR 2024, 589
- *Baumeister*, Die Novellierung des Straßenverkehrsrechts 2024 – eine stille Revolution für Mobilitätswende und Klimaschutz in Gemeinden, IR 2024, 276

Zur Vertiefung (Erlasse, Verwaltungsvorschriften):

- **Erlass des Ministeriums des Landes Baden-Württemberg** v. 17.12.2024 „Hinweise zur sofortigen Anwendbarkeit der novellierten Straßenverkehrsordnung 2024“
- **Zwölfte Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Änderung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrsordnung** des BMDV (Verabschiedung vom Bundeskabinett am 21.01.2025; Zustimmung des Bundesrates am 21.03.2025 ist noch notwendig, vgl. BR-Drs. 50/25 v. 29.01.25)

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

**BBG
und
Partner**

Rechtsanwälte



Dr. Hubertus Baumeister
Baumeister@bbgundpartner.de



Dr. Janna Ringena
Ringena@bbgundpartner.de