

TEXTE

66/2023

Verfassungsrechtliche und grundsätzliche Aspekte einer Reform des Straßenverkehrs- rechts

Rechtsgutachten

von:

Prof. Dr. Stefan Klinski

Professor für Wirtschaftsrecht, insbesondere Umweltrecht an der Hochschule für Wirtschaft und
Recht Berlin (a.D.)

Herausgeber:

Umweltbundesamt

TEXTE 66/2023

Projektnummer 177788

FB001158

Verfassungsrechtliche und grundsätzliche Aspekte einer Reform des Straßenverkehrsrechts

Rechtsgutachten

von

Prof. Dr. Stefan Klinski

Professor für Wirtschaftsrecht, insbesondere Umweltrecht
an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin (a.D.)

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
buergerservice@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

Durchführung der Studie:

Prof. Dr. Stefan Klinski
Professor für Wirtschaftsrecht, insbesondere Umweltrecht an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin (a.D.)
14169 Berlin

Abschlussdatum:

März 2023

Redaktion:

Fachgebiet I 2.6 Nachhaltige Mobilität in Stadt und Land
Miriam Dross LL.M.

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen>

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, Mai 2023; überarbeitete Ausgabe Oktober 2023

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Kurzbeschreibung: Verfassungsrechtliche und grundsätzliche Aspekte einer Reform des Straßenverkehrsrechts

Das Gutachten untersucht aus verfassungsrechtlichem Blickwinkel, ob und auf welche Weise die von der Bundesregierung vorgesehene Reform des Straßenverkehrsrechts zur Berücksichtigung von Zielen des Klima- und Umweltschutzes, der Gesundheit und der städtebaulichen Entwicklung umgesetzt werden kann.

Für eine solche Reform kann sich der Bund auf die Gesetzgebungskompetenz zum Rechtsgebiet „Straßenverkehr“ aus Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG stützen. Die Belange des Gesundheits- und Umweltschutzes (einschließlich des Klimaschutzes) sowie die städtebaulichen Belange werden seit jeher von dieser Gesetzgebungskompetenz mit umfasst, denn diese richtet sich nicht nur auf die Gefahren „im“ Straßenverkehr, sondern auch auf die Vermeidung und Verminderung von Gefahren, die vom Straßenverkehr auf Außenstehende und die Allgemeinheit ausgehen. Außerdem kann der Gesetzgeber diese Gesetzgebungskompetenz auch mit anderen Kompetenzen kombinieren, insbesondere mit dem Recht der „Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung“. Die Berücksichtigung speziell des Klimaschutzes ist nach Artikel 20a GG sogar geboten. Das gleiche gilt für die Berücksichtigung der städtebaulichen Belange mit Blick auf Artikel 28 GG.

Hinsichtlich der Ausgestaltung hat der Gesetzgeber große Spielräume. Er kann insbesondere Vorrangregelungen zugunsten umweltverträglicher Verkehrsarten vorsehen und den Gemeinden Antrags- und Mitwirkungsbefugnisse einräumen.

Abstract: Constitutional and fundamental aspects of a reform of road traffic law

The report examines from a constitutional law perspective whether and in what way the reform of road traffic law envisaged by the federal government can be implemented to take account of climate and environmental protection, health and urban development objectives.

For such a reform, the federal government can rely on its legislative competence in the legal domain of "road traffic" under Article 74 (1) No. 22 of the German Basic Law (Grundgesetz, GG). The concerns of health and environmental protection (including climate protection) as well as urban development concerns have always been included in this legislative competence, because it is not only directed at the dangers "in" road traffic, but also at the avoidance and reduction of dangers emanating from road traffic to outsiders and the general public. Furthermore, the legislator can combine this legislative competence with other competences, in particular with the law on "air pollution control and noise abatement". The consideration of climate protection in particular is in fact required by Article 20a GG. The same applies to the consideration of urban development concerns with regard to Article 28 GG.

The legislature has a great deal of leeway with regard to the design. In particular, it can provide for priority regulations in favour of environmentally compatible modes of transport and grant the municipalities powers of application and participation.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	8
Zusammenfassung.....	10
Summary	20
1 Einleitung.....	31
2 Rechtliche Ausgangssituation.....	33
2.1 Grundlagen.....	33
2.2 Zentrale Bestimmung für die Praxis: § 45 StVO	35
2.3 Zur Berücksichtigung nicht verkehrlicher und gemeindlicher Belange	36
2.4 Änderungsmotive und Reformbedarf	37
3 Kompetenzrechtliche Spielräume zur Berücksichtigung weiterer öffentlicher Belange im Straßenverkehrsrecht.....	40
3.1 Fragestellungen.....	40
3.2 Ausgangspunkt: Das BVerfG zu Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG	41
3.3 Zur Berücksichtigung von Gesundheits-, Umwelt- und Klimaschutz sowie städtebaulichen Belangen als Schutzgüter des Ordnungsrechts.....	44
3.3.1 Zur Reichweite der straßenverkehrsrechtlichen Gefahrenabwehr	44
3.3.2 Zur Einbeziehung der Belastungen außenstehender Dritter (Gesundheits- und Umweltschutz)	46
3.3.3 Zur Einbeziehung von Belangen der Allgemeinheit, insbesondere des Klimaschutzes....	51
3.3.4 Zur Einbeziehung von städtebaulichen Belangen.....	54
3.3.5 Zwischenfazit und Würdigung	61
3.4 Zur Berücksichtigung von Zielen und Belangen über Gefahrenabwehrzwecke hinaus.....	62
3.5 Zu Möglichkeiten der Berufung auf zusätzliche/andere Kompetenztitel	64
3.5.1 Zur Kombinierbarkeit mit weiteren Kompetenztiteln	64
3.5.2 Konkret in Betracht kommende weitere Kompetenztitel	67
3.5.3 Ergänzung: Zur Umsetzbarkeit städtebaulicher Verkehrskonzepte	70
3.5.4 Zwischenfazit und Würdigung	73
3.6 Zur Erforderlichkeit einer Bundesregelung.....	74
3.7 Ergebnisse der kompetenzrechtlichen Prüfung.....	74
4 Erfordernisse und Ausgestaltungsspielräume für Reformen im Straßenverkehrsrecht	76
4.1 Fragestellungen.....	76
4.2 Mögliche Änderungen im Regelungsgefüge des Straßenverkehrsrechts	76
4.2.1 Beibehaltung oder Reform des bestehenden Regelungsgefüges?	76

4.2.2	Exkurs: Zur Vereinbarkeit von § 6 StVG mit rechtsstaatlichen Anforderungen	78
4.2.3	Erforderlichkeit einer Reform auf der gesetzlichen Ebene – Änderung der Verordnungsermächtigungen in § 6 StVG	82
4.2.4	Zu möglichen „Durchgriffen“ des Gesetzgebers auf die Verordnungsebene.....	83
4.3	Explizite Einbeziehung von Gesundheits-, Umwelt- und Klimaschutz sowie städtebaulichen Belangen auf der Zweck-/Zielebene	84
4.3.1	Allgemeines.....	84
4.3.2	Zum Rangverhältnis der Zwecke/Ziele.....	86
4.3.3	Zur Handhabung bei der Rechtsanwendung im Einzelfall	87
4.4	Zur Berücksichtigung städtebaulicher Belange in StVG und StVO.....	88
4.4.1	Zur Berücksichtigung städtebaulicher Belange als Schutzgut des Ordnungsrechts	88
4.4.2	Zu den Mitwirkungsmöglichkeiten der Gemeinden	88
4.4.3	Zum Umgang mit kommunalen Verkehrskonzepten.....	89
4.5	Zum Grundsatz der „Privilegienfeindlichkeit“ und zur Möglichkeit von Vorrangregelungen für den sog. Umweltverbund.....	91
4.5.1	Zur Ausgangssituation.....	91
4.5.2	Auswertung der Rechtsprechung zur „Präferenz- und Privilegienfeindlichkeit“	92
4.5.3	Kompetenzrechtliche Einordnung von Vorrangregelungen	93
4.5.4	Regelungstechnische Umsetzung	94
4.6	Zum Umgang mit § 45 Absatz 9 StVO	95
4.7	Zu weiteren Regelungsoptionen und -inhalten	95
4.7.1	Zur Reform konkreter Bestimmungen in der StVO.....	95
4.7.2	Zur Möglichkeit einer Länderöffnungsklausel	96
4.7.3	Zur Möglichkeit weiterer spezieller Regelungen und Instrumente	96
5	Fazit	98
6	Quellenverzeichnis	100

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzungen	
a.a.O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
ADFC	Allgemeiner Deutscher Fahrrad-Club
a.F.	Alte fassung
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BAnz AT	Bundesanzeiger Amtlicher Teil
Banz	Bundesanzeiger
BauGB	Baugesetzbuch
BBSR	Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung
Beschl.	Beschluss
BeckOK	Beck Online-Kommentar
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BKatV	Bußgeldkatalog-Verordnung
BMDV	Bundesministerium für Digitales und Verkehr
BR-Drs.	Bundesrats-Drucksache
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungssammlung des Bundesverwaltungsgerichts
CsgG	Carsharinggesetz
DAR	Deutsches Autorecht (Zeitschrift)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EmoG	Elektromobilitätsgesetz
f.	Folgende
ff.	Fortfolgende
GG	Grundgesetz
ggf.	Gegebenenfalls
Hrsg.	Herausgeber
insb.	Insbesondere
i.V.m.	in Verbindung mit
Kfz	Kraftfahrzeug
Ls.	Leitsatz
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen

Abkürzungen	
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZV	Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OVG	Oberverwaltungsgericht
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
RGBl.	Reichsgesetzblatt
Rn.	Randnummer
S.	Seite
SRU	Rat von Sachverständigen für Umweltfragen
StVG	Straßenverkehrsgesetz
StVO	Straßenverkehrs-Ordnung
StVZO	Straßenverkehrs-Zulassungsordnung
SVR	Straßenverkehrsrecht (Zeitschrift)
UBA	Umweltbundesamt
Urt.	Urteil
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	Vergleiche
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwV-StVO	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung
z.B.	zum Beispiel
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Zusammenfassung

Aufgabenstellung

Der Koalitionsvertrag der Bundesregierung sieht vor, Straßenverkehrsgesetz und Straßenverkehrsordnung 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.“

Das vorliegende Gutachten dient dazu zu klären,

- ▶ ob der Bund über die nötige **Gesetzgebungskompetenz** dafür verfügt, den erweiterten Zielkanon in das Straßenverkehrsrecht aufzunehmen und – soweit dies zu bejahen ist –
- ▶ welche konkreten **Erfordernisse** und **Gestaltungsspielräume** sich aus der Verfassung für die Reform des Straßenverkehrsrechts ergeben, insbesondere um angemessene *Mitwirkungsmöglichkeiten für die Gemeinden* zu schaffen und umweltverträglicheren Verkehrsartensituationsbezogenen *Vorrang* einräumen zu können.

Zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Zur Reichweite von Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG („Straßenverkehr“)

Ausgangspunkt: Straßenverkehrsrecht als Gefahrenabwehrrecht

Kompetenzrechtliche Grundlage des Straßenverkehrsrechts ist (bisher allein) Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG. Nach diesem Kompetenztitel erstreckt sich die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf (Unterstreichung des Verfassers):

„22. den Straßenverkehr, das Kraftfahrwesen, den Bau und die Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr sowie die Erhebung und Verteilung von Gebühren oder Entgelten für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen;“.

In der politischen und rechtlichen Diskussion wird oft argumentiert, das Recht des „Straßenverkehrs“ sei als auf den Straßenverkehr bezogenes *Gefahrenabwehrrecht* einzuordnen und könne daher auf die Berücksichtigung weiterer Ziele nicht ausgedehnt werden. Zur Bestätigung dieser Einordnung wird immer wieder auf eine Passage aus einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) aus dem Jahr 1975 verwiesen. In dieser Entscheidung ging es darum, ob rechtliche Bestimmungen zur Zulässigkeit von *Werbefahrten* dem Straßenverkehrsrecht des Bundes oder dem Landesrecht zuzuordnen sind.

Die immer wieder zitierte Passage hatte folgenden Wortlaut (Unterstreichung des Verfassers):¹

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

In der Formel vom „sachlich begrenzten Ordnungsrecht“ klingt die Begrenztheit auf die verkehrsspezifische Gefahrenabwehr als das Prägende an, so dass es in gewisser Weise nahe liegt anzunehmen, dass das Rechtsgebiet für die Mitberücksichtigung anderer, nicht im Verkehr

¹ BVerfG, Beschluss vom 10.12.1975 – 1 BvR 118/71 (BVerfGE 40, 371, 380) – Werbefahrten.

selbst wurzelnder Belange möglicherweise nicht offen sei. Doch der nähere Blick darauf, worauf genau sich die Begrenzung bezieht und was genau in das auf den Straßenverkehr bezogene Ordnungsrecht (Gefahrenabwehrrecht) hineingehört und was außerhalb dessen liegt, eröffnet ein anderes Verständnis:

Einbeziehung des Schutzes Außenstehender und der Allgemeinheit vor Belastungen durch den Verkehr in den Schutzzweck des Straßenverkehrsrechts

Die Vermeidung von Gefahren des Straßenverkehrs für *außenstehende Dritte* gehört entgegen dem verbreiteten engen Verständnis vom Straßenverkehrsrecht seit den Ursprüngen des Rechtsgebiets, auf die es kompetenzrechtlich ankommt, mit in den Regelungszweck des Straßenverkehrsrechts hinein. Ursprünglich stand sie sogar im *Mittelpunkt* der den Straßenverkehr betreffenden Rechtsvorschriften. Es ist also nicht richtig, davon auszugehen, dass das Straßenverkehrsrecht aus kompetenzrechtlichen Gründen primär oder gar allein auf den Schutz vor Gefahren *innerhalb* des Straßenverkehrs gerichtet sein müsse – ganz im Gegenteil.

Das lässt sich sehr klar aus der vom BVerfG in der *Werbefahrten*-Entscheidung durchgeführten historischen Analyse herauslesen (ergänzt um Unterstreichungen des Verfassers):²

„Die bis zum Erlaß des Straßenverkehrsgesetzes vom 19.12.1952 maßgeblichen Regelungen verfolgten vorwiegend das Ziel, Gefahren von der am Verkehr nicht beteiligten Öffentlichkeit fernzuhalten, die durch den Verkehr entstanden. Das Kraftfahrzeuggesetz und die hierzu ergangene Straßenverkehrs-Ordnung vom 13. 11. 1937 war in Übereinstimmung mit den Grundsätzen des Kraftfahrzeuggesetzes noch auf den Schutz der Allgemeinheit vor den vom Verkehr ausgehenden Gefahren beschränkt. [...]

Das Gesetz zur Sicherung des Straßenverkehrs - VerkSichG - vom 19. 12. 1952 (BGBl I, 832), das das Kraftfahrzeuggesetz unter der Bezeichnung Straßenverkehrsgesetz - StVG - abgelöst hat, brachte in doppelter Richtung wichtige Rechtsänderungen: Einer Forderung des Bundesrats folgend wurde die Ermächtigung in § 6 KfzG durch die Tatbestände der Buchst. a)-g) in Absatz 1 Nr. 3 ergänzt und gleichzeitig die Gefahrenabwehr im Rahmen des Straßenverkehrsrechts erweitert. Nicht nur die vom Kraftfahrzeugverkehr auf die Umwelt ausgehenden Gefahren, sondern auch die den Kraftfahrzeugverkehr selbst beeinträchtigenden Gefahren wurden rechtlichen Regelungen unterworfen. [...] Dieses erweiterte Verständnis des Begriffs Straßenverkehr liegt - wie der Senat in BVerfGE 32, 326 entschieden hat - auch der Kompetenzzuweisung in Art. 74 Nr. 22 GG zugrunde.“

Die Analyse befindet sich im Text der BVerfG-Entscheidung unmittelbar vor dem sonst isoliert zitierten weiteren Absatz, in dem das Gericht von „sachlich begrenztem Ordnungsrecht“ spricht.

Mit einbezogen in den Schutzzweck des „sachlich begrenzten Ordnungsrechts“ waren demnach seit jeher der „Schutz der Allgemeinheit vor den vom Verkehr ausgehenden Gefahren“ bzw. die „vom Kraftfahrzeugverkehr auf die Umwelt ausgehenden Gefahren“, zunächst sogar „vorwiegend“. Erst mit der Zeit entwickelte sich ein weitergehendes Verständnis, das dazu führte, dass auch die „den Kraftfahrzeugverkehr selbst beeinträchtigenden Gefahren“ *erweiternd* mit in die Zwecksetzung aufgenommen wurden. Es ist also keineswegs so, dass die Kompetenznorm des Artikels 74 Absatz 1 Nr. 22 GG hinsichtlich des Straßenverkehrs primär oder gar ausschließlich auf die Gefahrenabwehr nur „im“ Straßenverkehr gerichtet wäre.

Es ist nicht ersichtlich, dass Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG seine historischen Wurzeln verlassend heute so verstanden werden müsste, dass der Schutz der Allgemeinheit vor den durch die Benutzung von Straßen zu Verkehrszwecken entstehenden Gefahren nunmehr nicht mehr oder nur noch nachrangig von den Regelungen über den „Straßenverkehr“ erfasst sein sollte.

² BVerfG, Beschluss vom 10.12.1975 – 1 BvR 118/71 (BVerfGE 40, 371, 379 f.) – Werbefahrten.

Das schließt der Sache nach auch die Bewahrung vor durch die Benutzung von Straßen hervorgerufenen Gefahren für die Gesundheit und für Belange der Allgemeinheit wie die Luftreinhaltung, die Lärmbekämpfung und die städtebauliche Entwicklung mit ein. Es ist nicht ersichtlich, dass insofern eine Einengung auf Unfallgefahren geboten sein sollte. Darauf geben die Entscheidungen des BVerfG keinen Hinweis. Sie sprechen vielmehr vom Schutz der Allgemeinheit. In der *Werbefahrten*-Entscheidung wird zudem ausdrücklich von der Einbeziehung von „Belästigungen“ gesprochen, so dass klar wird, dass nicht nur verkehrstypische Unfallgefahren erfasst sind.

Aus dem Blickwinkel der Gesetzgebungskompetenzen sind somit Außenstehende und die Allgemeinheit in den Schutzzweck der straßenverkehrsrechtlichen Gefahrenabwehr einbezogen. Das Rechtsgebiet bezweckt den Schutz vor (allen) Gefahren, die im Straßenverkehr, aber auch durch den Straßenverkehr bei Dritten und der Allgemeinheit entstehen können. Die Belange der Gesundheit und des Umweltschutzes (einschließlich des Klimaschutzes) sowie die städtebaulichen Belange sind daher *in der Funktion von Schutzgütern* vom Straßenverkehrsrecht mit einbezogen.

- Ergebnis 1: Die straßenverkehrsrechtliche Gefahrenabwehr richtet sich nicht nur auf die Abwehr von Gefahren innerhalb des Straßenverkehrs, sondern auch auf die Bewahrung Außenstehender und der Allgemeinheit vor vom Straßenverkehr ausgehenden Gefahren. Der Schutz der Gesundheit und der Umwelt sowie die städtebaulichen Belange gehören daher mit zu den Schutzgütern der straßenverkehrsrechtlichen Gefahrenabwehr.

Reichweite der straßenverkehrsrechtlichen Schutzzwecke: Vorausschauende Lenkung des Verkehrs zur Gefahrenvorsorge

Besteht der *Zweck* des Straßenverkehrsrechts in der Gefahrenabwehr, so richtet es sich zugleich *gegenständlich* darauf, auf welche Weise Straßen benutzt werden, also auf das *Verhalten im Straßenverkehr*. Das BVerfG umschreibt das in seiner Entscheidung aus dem Jahr 1984 zum sog. *Laternenparken* so:³

„Regelungsgegenstand ist hier - allein - die Ausübung der vom zugelassenen Gemeingebrauch umfaßten verkehrsbezogenen Verhaltensweisen der jeweiligen Verkehrsart durch den einzelnen Verkehrsteilnehmer in der konkreten Verkehrssituation sowie die Einschränkung oder Untersagung dieser Ausübung mit Rücksicht auf die sich aus ihr ergebenden Nachteile oder Gefahren für Sicherheit oder Ordnung für die Verkehrsteilnehmer oder für Außenstehende.“

Daraus folgt bezogen auf die hier betrachteten Ziele: Im Straßenverkehrsrecht kann geregelt werden, wie sich die am Straßenverkehr teilnehmenden Personen zu verhalten haben, um Gefahren für die Gesundheit und die Umwelt (einschließlich des Klimas) oder auch für die städtebauliche Entwicklung abzuwehren, zu vermeiden oder zu vermindern.

Zu beachten ist dabei, dass sich der Schutzzweck des Straßenverkehrsrechts selbstverständlich auch auf die *Gefahrenvorsorge* erstreckt – und dies im Hinblick auf alle erfassten Gefahren gilt, nicht nur in Bezug auf die Gefahren innerhalb des Verkehrs. Im obigen Zitat spricht das BVerfG von „Nachteilen oder Gefahren“. In seiner *Werbefahrten*-Entscheidung spricht es von „Gefahren, Behinderungen und Belästigungen“, die „auszuschalten“ oder „zu mindern“ sind. Damit wird klar, dass die maßgebliche Schwelle für die Annahme von straßenverkehrsrechtlichen Gefahren nicht erst bei einer irgendwie gearteten „großen“ oder einer bereits absehbaren „konkreten“ Gefahr liegt, sondern es auch darum gehen kann, den vom Schutzzweck erfassten negativen Auswirkungen des Straßenverkehrs mit vorausschauenden Regelungen und Maßnahmen zu entgegenzuwirken, also das Entstehen von Gefahren schon vom Ansatz her zu vermeiden. Damit lässt sich – was auch dem allgemeinen Verständnis in anderen Gebieten des Gefahrenabwehrrechts

³ BVerfG, Beschluss vom 09.10.1984 – 2 BvL 10/82 (BVerfGE 67, 299, 322 f.) – Laternengarage.

entspricht⁴ – folgern, dass der Kompetenztitel „Straßenverkehr“ im Sinne der *Prävention* auch Regelungen zum Zwecke der Gefahrenvorsorge mit umfasst.⁵

Es ist nicht erkennbar, dass es speziell für das Straßenverkehrsrecht abweichend von sonstigem Ordnungsrecht nicht möglich sein sollte, in einem umfassenden Sinne Gefahrenvorsorge und Prävention zu betreiben. Der Ansatz ist auch dem bestehenden Straßenverkehrsrecht durchaus nicht fremd, denn die allgemeinen Bestimmungen der StVO über das Verhalten im Straßenverkehr lassen sich – ungeachtet ihrer streitbaren inhaltlichen Reichweite – funktional gar nicht anders zuordnen als zu Vorsorgezwecken. Selbstverständlich dient es etwa der Gefahrenvorsorge, wenn die StVO zum Beispiel die simple Regel „rechts vor links“ aufstellt.

Folglich steht das Kompetenzrecht des Grundgesetzes auch nicht entgegen, zum Schutz vor Gefahren innerhalb des Straßenverkehrs, aber auch zur Bewahrung Außenstehender Dritter oder der Allgemeinheit vor vom Straßenverkehr ausgehenden Belastungswirkungen präventiv ausgerichtete Regelungen zu schaffen. Das schließt dann auch die Möglichkeit ein, den Verkehr vorausschauend so zu ordnen, dass in bestimmten Straßen oder bestimmten Gebieten die Nutzung derjenigen Verkehrsmittel, bei denen bestimmte problematische Auswirkungen nicht oder in geringerem Maße entstehen, bevorzugt behandelt werden.

- ▶ Ergebnis 2: Das Straßenverkehrsrecht dient auch der Vorsorge vor negativen Auswirkungen des Verhaltens im Straßenverkehr – und bietet damit auch Raum für Vorrangregelungen zugunsten weniger belastender Verkehrsmittel

Artikel 20a GG gebietet die Berücksichtigung des Klimaschutzes

Anknüpfend an die *Werbefahrten*-Entscheidung des BVerfG, nach der es im Straßenverkehrsrecht auch darum geht, die „Allgemeinheit vor den vom Verkehr ausgehenden Gefahren“ zu schützen, kann nicht zweifelhaft sein, dass sich der Kompetenztitel „Straßenverkehr“ auch auf den Schutz vor der *Klimaerwärmung* erstrecken kann, sofern es dabei um die Bewahrung vor Auswirkungen geht, die *durch die Benutzung von Straßen* für Verkehrszwecke hervorgerufen werden (können).

Für eine schutzgutbezogen weite Auslegung des Titels „Straßenverkehr“ in Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG spricht zudem der an den Gesetzgeber gerichtete Handlungsauftrag von Artikel 20a GG, der darauf gerichtet ist, durch die Gesetzgebung auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen. Die Vorschrift bestimmt:

„Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“

Artikel 20a GG begründet zwar keine Pflicht zur Ergreifung ganz bestimmter einzelner gesetzlicher Maßnahmen, insbesondere nach der Rechtsprechung des BVerfG nicht zu bestimmten verkehrsbezogenen Einzelregelungen. In Ansehung der Entscheidung des BVerfG zum Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) vom 24. März 2021⁶ ist allerdings davon auszugehen, dass er durch Artikel 20a GG jedenfalls zur Berücksichtigung der verfassungsrechtlich gebotenen Klimaschutzziele in seiner Gesetzgebung grundsätzlich angehalten ist.

⁴ Instrukтив BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018 - 1 BvR 142/15 (BVerfGE 150, 44, Rn. 70 ff.) – Kfz-Kennzeichenkontrolle II.

⁵ Eingehend Degenhart, in: Sachs, GG, Art. 73 Rn. 48 m.w.N.; Callies, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20a Rn. 110 ff. m.w.N.; Volkmann, NVwZ 2021, 1408, 1409 f. m.w.N.

⁶ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, Rn. 133 f., 189 f. (BVerfGE 157, 30) – Bundes-Klimaschutzgesetz.

Bisher ignoriert die Rechtslage im Straßenverkehrsrecht den Klimaschutz komplett. Die Aufrechterhaltung dieses Zustands birgt im Lichte des Artikels 20a GG ein hohes verfassungsrechtliches Risiko, denn das Verhalten im Straßenverkehr wird durch kein anderes Bundes- oder Landesgesetz adressiert. Das ist aus kompetenzrechtlichen Gründen auch nicht möglich. Vor diesem Hintergrund dürfte es sich verbieten, Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG ohne Anknüpfungspunkt im Wortlaut dahin auszulegen und anzuwenden, dass der (jüngere) Artikel 20a GG bei Gebrauch dieser Kompetenznorm keine Anwendung finden *dürfe*. Genau darauf läuft die jüngere Gesetzgebung zum StVG jedoch hinaus – mit der Folge, dass der außerordentlich bedeutsame Belang des Klimaschutzes aus dem Schutzzweck des Straßenverkehrsrechts herausfällt, obwohl Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG kompetenzrechtlich an sich auf den Schutz von *allen* Belangen der Allgemeinheit vor den aus der Benutzung von Straßen resultierenden Gefahren gerichtet ist.

- ▶ Ergebnis 3: Aus Artikel 20a GG ergibt sich ein an den Gesetzgeber gerichteter Auftrag zur Berücksichtigung namentlich des Klimaschutzes im Rahmen der Gesetzgebung. Dieser Auftrag richtet sich auch auf die Gesetzgebung im Straßenverkehrsrecht. Es begegnet daher schwerwiegenden Bedenken, den Klimaschutz aus dem Schutzzweck des Straßenverkehrsrechts auszunehmen, obwohl er als Belang der Allgemeinheit kompetenzrechtlich von diesem erfasst ist.

Artikel 28 Absatz 2 GG gebietet die Berücksichtigung städtebaulicher Belange

Ebenfalls als vom Schutzzweck der straßenverkehrlichen Gefahrenabwehr miterfasst sind (als spezielle Belange der Allgemeinheit) die *städtebaulichen Belange* einzuordnen. Als Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft unterliegt deren Wahrung der von Artikel 28 Absatz 2 GG geschützten gemeindlichen Planungshoheit. Die Planung der städtebaulichen Entwicklung ist Bestandteil der den Gemeinden durch das Grundgesetz zugesprochenen Selbstverwaltungsgarantie. Als solche umschließt sie nicht nur die förmliche Bauleitplanung, sondern erstreckt sich in einem umfassenden Sinne darauf, die örtlichen Entwicklungen zu analysieren, ihre Auswirkungen zu prognostizieren, auf dieser Grundlage Konzepte zu entwickeln und so Vorgaben und Ziele für die Weiterentwicklung der Gemeinde zu bestimmen.⁷ Daher erstreckt sie sich auch auf Konzepte, mit denen die Gemeinde die städtebauliche Entwicklung durch verkehrliche Maßnahmen verändern und verbessern will“.⁸

Das konkrete Straßenverkehrsrecht ignoriert die städtebaulichen Belange indessen weitgehend:

- ▶ Das Straßenverkehrsrecht geht zwar davon aus, dass in förmlichen Bauleitplänen niedergelegte Festsetzungen für Verkehrsflächen (wie Fußgängerzonen) kennzeichnungstechnisch umgesetzt werden müssen. Außerhalb dessen sieht es jedoch nicht vor, dass die zuständigen Straßenverkehrsbehörden die städtebaulichen Belange bei ihren Anordnungen zu berücksichtigen hätten oder dies grundsätzlich auch nur dürften. Das führt dazu, dass der vorhandene städtebauliche Bestand im Entscheidungsalltag der Straßenverkehrsbehörden rechtlich keine Bedeutung hat – also ungeschützt ist. Die Gemeinden können die Bewahrung des städtebaulichen Bestands nicht beantragen und dessen Berücksichtigung im Rahmen des Ermessens nicht verlangen (geschweige denn gerichtlich durchsetzen).
- ▶ Die StVO ermächtigt die zuständigen Straßenverkehrsbehörden in wenigen sehr speziellen Vorschriften zwar dazu, *auch* Anordnungen „zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung“ zu treffen. Diese Tatbestände beziehen sich jedoch nur auf erklärte Positivplanungen, nicht auf die Bewahrung des städtebaulichen Ist-Zustands. Zudem verpflichten diese Tatbestände die Straßenverkehrsbehörden nicht dazu, in Einzelfällen gemeindlichen

⁷ Ernst, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 28 Rn. 135; Dreier, in: Dreier, GG, Art. 28 Rn. 130. Ähnlich Degenhardt, in: Sachs, GG, Art. 74 Rn. 74.

⁸ BVerwG, Urteil vom 20.04.1994 – 11 C 17.93 (NZV 1994, 493, 494).

Verkehrskonzepten zu folgen, Die Vorschriften stellen es vielmehr ins Belieben der Straßenverkehrsbehörden, die betreffenden Tatbestände zu nutzen oder es zu unterlassen. Den Gemeinden wird hierbei nur ein Vetorecht für den Fall zugesprochen, dass die Straßenverkehrsbehörde eine Entscheidung auf eine spezielle Rechtsnorm „zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung“ stützt, die nach Auffassung der Gemeinde der städtebaulichen Entwicklung entgegensteht.⁹ Der Gemeinde steht kein über dieses enge Vetorecht hinausgehendes Antrags- oder Mitwirkungsrecht zu.

Die verfassungsrechtliche Analyse lässt erhebliche Zweifel daran aufkommen, dass dieses Regelungskonzept des Straßenverkehrsrechts verfassungsrechtlich haltbar ist. Überwiegendes spricht dafür, dass das Konzept als verfassungswidrig eingeordnet werden muss, und zwar aus folgenden Gründen:

- ▶ Objektiv wird mit vielen straßenverkehrsrechtlichen Festlegungen auf die Verhältnisse im „Hier und Jetzt“ so eingewirkt, dass sie die städtebaulichen Gegebenheiten und deren Entwicklungsmöglichkeiten beeinflussen oder gar determinieren. Soweit Auswirkungen des Verkehrs auf die städtebaulichen Gegebenheiten bei straßenverkehrsrechtlichen Entscheidungen materiell nicht als eines der zu berücksichtigenden Schutzgüter in die Erwägungen einbezogen werden, liegt darin faktisch eine mittelbare Beeinträchtigung der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie (Artikel 28 Absatz 2 GG).
- ▶ Dieser Eingriff dürfte als unverhältnismäßig einzuordnen sein, denn eine hinreichende Rechtfertigung ist dafür nicht erkennbar. In Anwendung des im Bereich des Verkehrsrechts üblichen engen Verständnisses von Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG würde vermutlich argumentiert, die betreffende Kompetenznorm lasse die Berücksichtigung der städtebaulichen Belange nicht zu. Doch das ist ein Irrtum, wie die Analyse der Rechtsentwicklung gezeigt hat. Vom Schutzzweck mit umfasst ist nach der Rechtsprechung des BVerfG auch der Schutz der Allgemeinheit vor den Auswirkungen des Straßenverkehrs – und damit auch der Schutz der städtebaulichen Belange.
- ▶ Hinzu kommt, dass den Gemeinden nicht die Möglichkeit eingeräumt wird, ihre von Artikel 28 Absatz 2 GG umfassten Schutzinteressen für die städtebaulichen Belange bei straßenverkehrsbehördlichen Entscheidungen vorzutragen, und ihnen grundsätzlich weder Anhörungs- noch Klagemöglichkeiten gegeben werden, so dass ihnen effektiver Rechtsschutz nicht möglich ist. Auch das dürfte unverhältnismäßig sein, weil es dafür keinen plausiblen sachlichen (materiellrechtlichen) Grund gibt.
- ▶ Ergebnis 4: Im Lichte von Artikel 28 Absatz 2 GG ist es nicht nur möglich, sondern sogar geboten, die städtebaulichen Belange im Straßenverkehrsrecht umfassend als Schutzgut zu berücksichtigen und den Gemeinden verfahrensrechtlich abgesicherte Möglichkeiten zu geben, die betreffenden Belange vorzubringen und erforderlichenfalls gerichtlich durchzusetzen.

Die Gesetzgebungskompetenz „Straßenverkehr“ kann mit anderen Kompetenztiteln kombiniert werden

Soweit nicht von einer Abdeckung der hier betrachteten Belange durch Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG auszugehen ist oder sein sollte, führt das nicht dazu, dass die betreffenden Bestimmungen regelungstechnisch eigenständig in anderen Gesetzen getroffen werden müssten. Die betreffenden Ziele bzw. Belange können ohne weiteres auch in das Straßenverkehrsrecht integriert

⁹ BVerwG, Urteil vom 20. April 1994 – 11 C 17.93 (NZV 1994, 493, 494).

werden, denn der Bund als Gesetzgeber ist darin frei, sich für die Regelungen eines Gesetzes auf mehrere ihm nach Artikel 74 GG zustehende Kompetenztitel zu berufen.

Es gibt keine verfassungsrechtliche Regel oder Vorgabe, nach der es dem Bund untersagt wäre, einzelne Gesetze auf mehrere ihm zustehende Kompetenztitel zu stützen oder innerhalb eines Gesetzes für einzelne Regelungen unterschiedliche Kompetenztitel in Anspruch zu nehmen. Kein Gesetzgebungskompetenztitel ist in der Weise abschließend, dass ein bestimmtes Gesetz exakt auf diesen und nur auf diesen gestützt werden müsste. Verfassungsrechtlich kommt es nur darauf an, ob sich der Bund für die betreffende Regelung überhaupt auf einen ihm zustehenden Kompetenztitel stützen kann, selbstverständlich erst recht auf mehrere.

Konkret kommt insoweit eine Berufung auf die Gesetzgebungskompetenz aus Artikel 74 Absatz 1 Nr. 24 GG („Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung“) in Betracht, von der auch der Klimaschutz mit umfasst ist. Daher könnte zum Beispiel eine Zweckbestimmung im StVG verankert werden, in die auch Klimaschutzzwecke einbezogen werden, auch etwa durch Herstellung einer Verbindung zu den Zielen des KSG. Das StVG könnte ergänzt werden durch Schaffung eines Rechtsrahmens für spezielle Instrumente, mit denen der Gesundheits- und Umweltschutz sowie insbesondere der Klimaschutz im Straßenverkehr gefördert werden könnte (z.B. für lokal begrenzte „Verbrennerverbote“). Selbstverständlich wäre es auch möglich, den Gesundheits-, Umwelt- und Klimaschutz in bestimmten direkt auf den Straßenverkehr bezogenen, insoweit bedeutsamen Einzelregelungen weitergehend zum Tragen zu bringen (z.B. zu den zulässigen Höchstgeschwindigkeiten oder zu Vorrangregelungen für den sog. Umweltverbund). Letzteres wäre aber auch schon unmittelbar auf Grund von Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG möglich.

- ▶ Ergebnis 5: Der Bund kann die Gesetzgebungskompetenz aus Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG in freiem Gestaltungsspielraum auch mit anderen ihm zustehenden Gesetzgebungskompetenzen wie Artikel 74 Absatz 1 Nr. 24 GG (Luftreinhaltung, Lärmbekämpfung) kombinieren und die betreffenden Regelungen in das Straßenverkehrsrecht integrieren.

Zu den Erfordernissen und Spielräumen für eine Reform des Straßenverkehrsrechts

Zum regelungstechnischen Konzept der Reform

Zur Erforderlichkeit einer Reform auf gesetzlicher Ebene

Wenn im öffentlichen Raum über Reformen des Straßenverkehrsrechts nachgedacht wird, richtet sich der Blick in erster Linie auf die StVO. Viele der Vorschläge lassen sich jedoch nur umsetzen, wenn das zugrunde liegende Gesetz – das StVG – durch Ausweitung und Modifikation der Ermächtigungsnormen für die Verordnungen die nötigen Voraussetzungen schafft. Das gilt insbesondere für sämtliche Vorschläge, die dahin gehen, die Gründe für konkrete Anordnungen zu Verkehrsregelungen im Einzelfall auf solche der Gefahrenvorsorge („Vision Zero“), der Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung, des Klimaschutzes oder zur Berücksichtigung städtebaulicher Belange auszudehnen. Die StVO lässt sich nur innerhalb des Gestaltungsrahmens der Ermächtigungen aus § 6 StVG ändern, so dass eine Einpassung der hier betrachteten erweiterten Zwecke für Verkehrsregelungen in die StVO voraussetzt, dass im ersten Schritt die Ermächtigungen in § 6 StVG angepasst werden.

Zur Vereinbarkeit des aktuellen Regelungskonzepts mit rechtsstaatlichen Anforderungen

Das StVG überlässt in seinem § 6 seit Jahrzehnten praktisch das gesamte Straßenverkehrsrecht dem Gestaltungsermessen des für Verkehr zuständigen Bundesministerium als Verordnungsgeber (unter Beteiligung des Bundesrates). Dem Verordnungsgeber war es daher möglich, das gesamte Rechtsgebiet im Zeitverlauf immer mehr darauf einzuengen, nahezu ausschließlich innerverkehrliche Belange zu berücksichtigen und die negativen Auswirkungen des Straßenverkehrs

auf andere Belange Dritter oder der Allgemeinheit weitgehend auszublenden. Diese Einengung geht so weit, dass das Rechtsgebiet im Verständnis weiter Teile der Öffentlichkeit, der Gerichte und insbesondere bei dem zuständigen Bundesministerium als quasi naturgegeben auf die innerverkehrslichen Belange reduziert verstanden wird – was der kompetenzrechtlichen Verfassungslage widerspricht.

Das konnte passieren, weil der weiterreichende Schutzzweck des Straßenverkehrsrechts zwar vom BVerfG frühzeitig identifiziert und beschrieben wurde, der Gesetzgeber es aber unterließ, den Schutzzweck selbst hinreichend genau zu beschreiben und die Ausrichtung der konkreten Bestimmungen stattdessen nahezu ungesteuert dem Ordnungsgeber überließ. Diese Regulationsweise begegnet aus dem Blickwinkel rechtsstaatlicher Anforderungen schwerwiegenden Bedenken. Die sehr offene Delegation von Rechtssetzungsmacht an den Ordnungsgeber steht im Kontrast zu der vom BVerfG entwickelten, aus dem in Artikel 20 Absatz 3 GG verankerten Gesetzesvorbehalt abgeleiteten *Wesentlichkeitstheorie*, nach der der Gesetzgeber berufen dazu ist, wesentliche Entscheidungen, insbesondere solche von grundrechtlicher Bedeutung, auf der gesetzlichen Ebene selbst zu regeln.¹⁰

In den frühen Entwicklungsjahrzehnten des Rechtsgebiets mag das nicht aufgefallen sein, weil sich die Regulationsstrukturen schon vor Geltung des Grundgesetzes herausgebildet haben. Aber die Verhältnisse im Straßenverkehr haben sich drastisch verändert und das Straßenverkehrsrecht wurde vielfach Reformen unterzogen. Der Kfz-Verkehr dominiert die Städte heute massiver denn je. Es gibt eine Vielzahl von neuen Fahrzeugarten mit neuen Herausforderungen für die Ordnung des Verkehrs und die Verbreitung autonomer Fahrzeuge steht bevor. Die Aufgabe, den Straßenverkehr im Geflecht der berührten öffentlichen und privaten Belange gemeinwohlverträglich zu ordnen, hat an Komplexität enorm zugenommen. Neu hinzugekommen ist durch Artikel 20a GG zudem die Aufgabe, auch den Klimaschutz zu berücksichtigen.

Bedingt durch diese Komplexität der Herausforderungen dürfte es aus dem Blickwinkel des Wesentlichkeitsgebots jedenfalls heute nicht mehr zuträglich sein, dem Ordnungsgeber die Grundentscheidungen über die Sicherheit und Ordnung im Straßenverkehr nahezu ungesteuert zu überlassen, zumal ohne ihm die Berücksichtigung *aller* berührten Belange der Allgemeinheit aufzuerlegen.

- ▶ Ergebnis 6: Zur Umsetzung der betrachteten Ziele bedarf es einer Reform nicht nur der StVO, sondern auch des übergeordneten StVG. Das ist zudem auch aus rechtsstaatlichen Gründen geboten, denn das gegenwärtige Konzept der weitgehenden Delegation von Rechtsetzungsmacht auf die Verordnungsstufe begegnet schwerwiegenden Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen der sog. Wesentlichkeitstheorie.

Zu einzelnen Gestaltungsfragen

Zum Rangverhältnis der Zwecke und Ziele

Den Bestimmungen des GG lässt sich nicht entnehmen, dass die hier betrachteten Ziele gegebenenfalls nur als „Nebenziele“ oder „nachrangig“ gegenüber den unmittelbar auf den Verkehr bezogenen Zielen verfolgt werden dürften. Im Gegenteil lässt sich der rechtsgeschichtlichen Analyse entnehmen, dass der Schutz Außenstehender und der Allgemeinheit ursprünglich der Hauptzweck der Vorschriften gewesen ist. Eine Nachrangigkeit der auf die Bewahrung vor Gefahren des Verkehrs nach außen gerichteten Ziele gegenüber den innerverkehrslichen Regelungszwecken lässt sich somit verfassungsrechtlich nicht begründen.

¹⁰ Grundlegend BVerfG, Beschluss vom 08. August 1978 – 2 BvL 8/77 (BVerfGE 89, 49, Ls. 2 sowie S. 94) – Kalkar. Siehe auch BVerfG, Urteil vom 24. Mai 2006 – 2 BvR 669/04, Rn. 85 m.w.N. (BVerfGE 116, 24, 58).

Die Werteordnung des GG mit dem herausragenden Grundrecht der körperlichen Unversehrtheit legt es nahe, unter den innerverkehrlichen Zielen von einem grundsätzlichen Vorrang der Sicherheit gegenüber dem Anliegen eines möglichst reibungsfreien Verkehrsablaufs auszugehen. Das ist im gegenwärtigen Recht nicht sichergestellt. Zu weit gehen würden Vorschriften, nach denen bestimmten nicht verkehrlichen Regelungszielen zu folgen wäre, obwohl dies erkennbar mit erhöhten Sicherheitsgefahren verbunden wäre oder die Funktionsfähigkeit des „Systems Straße“ gefährdet würde.

Die gesetzliche Festlegung einer unflexiblen Über-/Unterordnung oder einer generellen Vor-/Nachrangigkeit bestimmter Belange wäre nicht sachgerecht. Vielmehr liegt es nahe, situationsgebundene Abwägungen zu ermöglichen, bei denen auf die jeweiligen Spezifika der Situation bezogen angemessene Entscheidungen getroffen werden können. Möglich ist es dabei entweder, der zuständigen Behörde im Sinne des klassischen Ordnungsrechts durch offen gehaltene „Kann-Bestimmungen“ ein (ungesteuertes) Ermessen einzuräumen – oder das Ermessen für bestimmte Arten von Situationen oder Konfliktstellungen in gewisser Weise vorzusteuern, etwa durch „Soll-“ oder „Regel-Ausnahme-Bestimmungen“. Diese würden den zuständigen Behörden auch die praktische Handhabung erleichtern. Das liegt insbesondere nahe, soweit es um die Umsetzung gemeindlicher Verkehrskonzepte geht.

Das gelegentlich vorgebrachte Bedenken, die Straßenverkehrsbehörden könnten durch zusätzlich zu berücksichtigende Belange überfordert werden, ist verständlich, aber unbegründet, denn:

- ▶ Erstens unterliegt die Ermessensausübung einer eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle. Wenn die zuständige Behörde einen sachlichen Grund hat, bestimmte Ermessensgesichtspunkte als nicht entscheidend anzusehen, begegnet das keinen Bedenken.
 - ▶ Zweitens ist es dem Gesetz- und Verordnungsgeber möglich, die Ermessensausübung durch präzise formulierte Tatbestände in bestimmter Weise zu steuern, um insofern Klarheit zu schaffen und dadurch auch die Ermessensausübung zu vereinfachen.
 - ▶ Drittens würden die Behörden erheblich entlastet, wenn die besonders aufwändige Gefährdungsermittlung nach § 45 Absatz 9 StVO entfallen würde (siehe dazu sogleich).
- ▶ Ergebnis 7: Die Festlegung einer unflexiblen Über-/Unterordnung oder einer generellen Vor-/Nachrangigkeit bestimmter Belange wäre nicht sachgerecht. Sicherheit sollte grundsätzlich Vorrang vor der Leichtigkeit des Verkehrs haben. Im Übrigen liegt es nahe, situationsgebundene Abwägungen zu ermöglichen, bei denen auf die jeweiligen Spezifika der Situation bezogen angemessene Entscheidungen getroffen werden können. Das schließt auch die Möglichkeit ein, ermessenslenkende Soll-Bestimmungen zu schaffen.

Zur Berücksichtigung städtebaulicher Belange

Dass die städtebaulichen Belange an sich bei den Entscheidungen der Straßenverkehrsbehörden stets in der Funktion eines Schutzguts mitberücksichtigt werden müssen, ist bereits erläutert worden. Auf der Verfahrensebene muss den Gemeinden folglich die Möglichkeit gegeben werden, ihre städtebaulichen Anliegen gegenüber den zuständigen Behörden vorzutragen.

Hierbei ist jedoch zu beachten, dass der Bund daran gehindert ist vorzusehen, dass Einzelentscheidungen der Straßenverkehrsbehörden stets mit den Gemeinden abzustimmen wären. Denn die seit 2006 bestehende Vorschrift des Artikels 84 Absatz 1 Satz 7 GG untersagt es dem Bund, den Gemeinden Aufgaben zu übertragen. Wären die Entscheidungen stets mit der Gemeinde abzustimmen oder würden den Gemeinden gar selbst Entscheidungskompetenzen zugesprochen,

so würde daraus jedoch bisher nicht vorhandene Verpflichtung erwachsen, die einer neuen Aufgabe gleichkommen würde.

Vor diesem Hintergrund und auch unter der Zielsetzung, den verwaltungstechnischen Aufwand für alle Beteiligten so gering wie möglich zu halten, empfiehlt sich daher (lediglich) festzulegen, dass die Straßenverkehrsbehörden den Gemeinden Kenntnis von vorgesehenen Regelungsabsichten zu geben ist, sofern Auswirkungen auf städtebauliche Belange zu erwarten (oder möglich) sind und die Gemeinde im Übrigen die Möglichkeit erhält, städtebauliche Anliegen vorzutragen und im Sinne eines Initiativrechts Anträge auf bestimmte Maßnahmen zu stellen. Das wäre vor Artikel 84 Absatz 1 Satz 7 GG unbedenklich, denn es stünde der Gemeinde frei, tätig zu werden oder es zu unterlassen. Daran anknüpfend stünde ihnen dann auch das Recht zu, ihre Belange gerichtlich geltend zu machen.

Möglich (und sinnvoll) ist es außerdem, im Straßenverkehrsrecht zu regeln, unter welchen Voraussetzungen ein gemeindliches Verkehrskonzept im Regelfall von den Straßenverkehrsbehörden umzusetzen ist. Da der Bund den Gemeinden nicht auferlegen kann, solche Verkehrskonzepte aufzustellen, liegt die Gesetzgebungskompetenz dafür bei den Ländern. Im Straßenverkehrsrecht müsste dann geregelt werden, wie damit umzugehen ist. So könnte zum Beispiel bestimmt werden, dass die Straßenverkehrsbehörden gemeindliche Verkehrskonzepte (unter anderem dann) in der Regel umzusetzen haben, wenn diese nach Landesrecht ordnungsgemäß zustande gekommen sind.

- ▶ Ergebnis 8: Zur Berücksichtigung der städtebaulichen Belange können den Gemeinden im Straßenverkehrsrecht Antrags- und Mitwirkungsbefugnisse eingeräumt werden. Die Zuweisung von Aufgaben an die Gemeinden ist nicht möglich. Es kann zudem geregelt werden, unter welchen Voraussetzungen die Straßenverkehrsbehörden Verkehrskonzepte der Gemeinden umsetzen können oder müssen. Im Landesrecht können Einzelheiten zu gemeindlichen Verkehrskonzepten geregelt werden, für die dann im StVG zu regeln ist, wie mit ihnen umzugehen ist.

Zur Möglichkeit von Vorrangregelungen für den Umweltverbund

In Diskussionen wird mitunter angezweifelt, ob es im Straßenverkehrsrecht möglich sei, situationsspezifische Vorrangregelungen für den ÖPNV oder den nichtmotorisierten Verkehr zu schaffen, da dies dem Grundsatz der „Präferenz- und Privilegienfeindlichkeit“ des Straßenverkehrsrechts widerspreche.

Der Grundsatz der „Präferenz- und Privilegienfeindlichkeit“ steht, wie die Untersuchung zeigt, straßenverkehrsrechtlichen Vorrangregelungen für den sog. Umweltverbund allerdings nicht entgegen, sofern Entsprechendes auf der gesetzlichen Ebene vorgesehen wird. Denn der Grundsatz hat keine Verfassungskraft. Er bezieht sich nur auf die bisherige StVO und wird abgeleitet aus einer Interpretation des StVG mit seinen bisherigen Regelungen. Das StVG kann in diesem Punkt ausdrücklich geöffnet werden.

- ▶ Ergebnis 9: Der Grundsatz der „Präferenz- und Privilegienfeindlichkeit“ des Straßenverkehrsrechts steht Vorrangregelungen für den sog. Umweltverbund nicht entgegen, denn es ist möglich, auf der gesetzlichen Ebene Abweichendes vorzusehen.

Zum Umgang mit § 45 Absatz 9 StVO

§ 45 Absatz 9 StVO ist eines der zentralen Hindernisse für die angemessene Berücksichtigung vorsorgender Ziele der Verkehrssicherheit sowie des Umwelt-/Klimaschutzes und der städtebaulichen Entwicklung in der Anwendungspraxis der StVO. Aus der Vorschrift wird in der Praxis geschlossen, dass Regelungen, die zu Beschränkungen für den Straßenverkehr führen, stets des Nachweises einer vom Regelfall abweichenden besonderen Gefahrensituation bedürfen.

Die Untersuchung zeigt auf, dass es möglich ist, die Vorschrift direkt im Gesetz mit zu ändern oder zu überregeln, so dass auf die Anwendungspraxis der StVO durch die Straßenverkehrsbehörden direkt eingewirkt werden kann, ohne eine grundlegende Reform der StVO durch den Verordnungsgeber abzuwarten.

- ▶ Ergebnis 10: § 45 Absatz 9 StVO kann durch das StVG direkt aufgehoben, geändert oder überregelt werden. Auf den Abschluss eines Verfahrens zur Änderung der StVO muss für eine Änderung der Verwaltungspraxis nicht gewartet werden.

Summary

Task

The coalition agreement of the Federal Government provides for the adaptation of the German Road Traffic Act (Straßenverkehrsgesetz, StVG) and the German Road Traffic Regulations (Straßenverkehrsordnung, StVO) in such a way "that, in addition to the fluidity and safety of traffic, the objectives of climate and environmental protection, health and urban development are taken into account in order to open up scope for decision-making for the federal states and local authorities".

The present expert report serves to clarify,

- ▶ whether the federal government has the necessary legislative competence to incorporate the extended canon of objectives into road traffic law and – if this is the case –
- ▶ which concrete requirements and scope for legislation arise from the German constitutional law for the reform of road traffic law, in particular in order to create appropriate opportunities for the municipalities to participate and to be able to give priority to more environmentally friendly modes of transport depending on the situation.

The Legislative Competence of the Federation

The Scope of Article 74 (1) No. 22 GG ("Road Traffic")

Starting point: Road traffic law as danger protection law

The legal basis for road traffic law is (so far only) Article 74 (1) no. 22 of the German Basic Law (Grundgesetz, GG). According to this competence title, the concurrent legislative competence of the Federation extends to (underlining by the author):

"22. Road traffic, motor vehicles, the construction and maintenance of rural roads for long-distance traffic, and the levying and distribution of fees or charges for the use of public roads by vehicles;"

In the political and legal discussion, it is often argued that the law of "road traffic" is to be classified as danger protection law related to road traffic and therefore cannot be extended to the consideration of other objectives. In order to confirm this classification, reference is repeatedly made to a passage from a decision of the Federal Constitutional Court (BVerfG) in 1975.¹¹ This decision dealt with the question of whether legal provisions on the permissibility of advertising drives are to be assigned to federal road traffic law or to state law.

¹¹ BVerfG, decision of 10 December 1975 – 1 BvR 118/71 (BVerfGE 40, 371, 380) – Werbefahrten (promotional tours).

The passage quoted again and again had the following wording (underlining by the author):

"Road traffic law serves the purpose of eliminating or at least reducing the specific dangers, obstructions and nuisances associated with the use of roads under the conditions of modern traffic. Within this framework, it regulates the (police) requirements that are placed on traffic and road users in order to avert dangers from other road users or third parties and to ensure the optimal flow of traffic. Road traffic law is a limited regulatory law for which the federal government - in contrast to other (police) regulatory law - has legislative competence."

In the formula of "objectively limited regulatory law", the limitation to the traffic-specific prevention of danger is the characteristic feature, so that it is in a way natural to assume that the legal field is possibly not open to the consideration of other concerns not rooted in traffic itself. However, a closer look at what exactly the limitation refers to and what exactly belongs to the law of order related to road traffic (danger protection law) and what lies outside of it opens up a different understanding:

Inclusion of the protection of third parties and the general public from traffic-related nuisances in the protective purpose of road traffic law

Contrary to the widespread narrow understanding of road traffic law, the avoidance of road traffic hazards for third parties has been part of the regulatory purpose of road traffic law since the origins of the legal field, which is relevant in terms of competence. Originally, it was even at the centre of the legal provisions concerning road traffic. It is therefore not correct to assume that, for reasons of competence, road traffic law must be primarily or even solely directed towards the protection against dangers within road traffic - quite the contrary.

This can be read very clearly from the historical analysis carried out by the BVerfG in the Werbefahrten (promotional tours) decision (supplemented by underlining by the author):¹²

"The regulations in force until the enactment of the Road Traffic Act of 19.12.1952 predominantly pursued the goal of keeping dangers away from the public not involved in traffic, which were caused by traffic. The Motor Vehicles Act and the related Road Traffic Regulations of 13 November 1937, in accordance with the principles of the Motor Vehicles Act, were still limited to the protection of the general public from the dangers arising from traffic. [...]

The Road Traffic Safety Act (VerkSichG) of 19 December 1952 (Federal Law Gazette I, 832), which replaced the Motor Vehicle Act under the name Road Traffic Act (StVG), brought about important legal changes in two directions: Following a demand by the Federal Council, the authorisation in § 6 of the Motor Vehicle Act was supplemented by the offences in letters a)-g) in paragraph 1 no. 3 and at the same time the protection of danger within the framework of road traffic law was extended. Not only the dangers emanating from motor vehicle traffic on the environment, but also the dangers affecting motor vehicle traffic itself were subjected to legal regulations. [...] This extended understanding of the term road traffic is - as the Senate decided in BVerfGE 32, 326 - also the basis of the allocation of competences in Article 74 No. 22 GG."

The analysis is found in the text of the BVerfG decision immediately before the other paragraph quoted in isolation, in which the court speaks of "objectively limited regulatory law".

¹² BVerfG, decision of 10 December 1975 - 1 BvR 118/71 (BVerfGE 40, 371, 379 f.) - Werbefahrten.

Accordingly, the "protection of the general public against the dangers emanating from traffic" and the dangers emanating "to the public not involved in traffic" have always been included in the protective purpose of the "objectively limited regulatory law", initially even "predominantly". Only over time did a broader understanding develop, which led to the "dangers affecting motor vehicle traffic itself" being included in the objectives. It is therefore by no means the case that the competence norm of Article 74 (1) no. 22 GG with regard to road traffic is primarily or even exclusively directed at averting danger only "in" road traffic.

It is not evident that Article 74 (1) no. 22 GG, leaving behind its historical roots, would now have to be understood in such a way that the protection of the general public against the dangers arising from the use of roads for traffic purposes should no longer be covered by the regulations on "road traffic", or should only be covered as a subordinate matter.

In substance, this also includes protection against dangers to health caused by the use of roads and for the interests of the general public, such as air pollution control, noise abatement and urban development. It is not evident that a restriction to accident hazards should be required in this respect. The decisions of the BVerfG give no indication of this. Rather, they speak of the protection of the general public. Moreover, the decision on advertising trips explicitly mentions the inclusion of "nuisances", so that it is clear that not only accident risks typical of traffic are covered.

From the perspective of legislative competences, outsiders and the general public are thus included in the protective purpose of road traffic law danger prevention. The purpose of this area of law is to protect against (all) dangers that can arise in road traffic, but also through road traffic for third parties and the general public. The concerns of health and environmental protection (including climate protection) as well as urban development concerns are therefore included in the function of protected goods of road traffic law.

- ▶ Result 1: The protection of danger under road traffic law is not only directed at the danger protection within road traffic, but also at the protection of third parties and the general public from dangers emanating from road traffic. The protection of health and the environment as well as urban development concerns are therefore among the protected interests of road traffic law.

Scope of the protective purpose of road traffic law: anticipatory guidance of traffic to prevent danger

If the purpose of road traffic law is to avert danger, it is also directed at the way in which roads are used, i.e. at behaviour in road traffic. In its 1984 decision on so-called lantern parking, the BVerfG describes this as follows:¹³

"The object of regulation here is - solely - the exercise by the individual road user in the concrete traffic situation of the traffic-related behaviour of the respective type of traffic encompassed by the permitted public use, as well as the restriction or prohibition of this exercise with regard to the disadvantages or dangers resulting from it for the safety or order of the road users or for outsiders."

¹³ BVerfG, decision of 9 Oktober 1984 – 2 BvL 10/82 (BVerfGE 67, 299, 322 f.) – Laternengarage (lantern parking).

It follows from this with regard to the objectives considered here: Road traffic law can regulate how road users must behave in order to prevent, avoid or reduce hazards to health and the environment (including the climate) or to urban development.

It should be noted that the protective purpose of road traffic law naturally also extends to danger protection - and this applies with regard to all hazards covered, not only with regard to hazards within traffic. In the above quotation, the BVerfG speaks of "disadvantages or dangers". In its advertising driving decision, it speaks of "dangers, hindrances and nuisances" that are to be "eliminated" or "mitigated". This makes it clear that the relevant threshold for the assumption of dangers under road traffic law does not only lie at some kind of "great" or already foreseeable "concrete" danger, but that it can also be a matter of counteracting the negative effects of road traffic covered by the protective purpose with forward-looking regulations and measures, i.e. avoiding the emergence of dangers from the outset. It can thus be concluded - which also corresponds to the general understanding in other areas of danger protection law¹⁴ - that the competence title "road traffic" in the sense of prevention also includes regulations for the purpose of hazard prevention.¹⁵

It is not recognisable that it should not be possible for road traffic law in particular, in derogation of other regulatory law, to pursue danger protection and precaution in a comprehensive sense. This approach is not alien to the existing road traffic law, because the general provisions of the Road Traffic Act on road traffic behaviour cannot be functionally assigned to anything other than precautionary purposes, irrespective of their arguable scope. It is of course a precautionary measure if, for example, the StVO lays down the simple rule "right before left".

Consequently, the right of competence of the German Basic Law does not prevent the creation of preventive regulations for the protection against dangers within road traffic, but also for the protection of third parties or the general public from the negative effects of road traffic. This also includes the possibility of organising traffic in advance in such a way that in certain roads or certain areas the use of those means of transport which do not cause certain problematic effects or cause them to a lesser extent are given priority.

- ▶ Result 2: Road traffic law also serves to prevent the negative effects of road traffic behaviour - and thus also offers scope for priority regulations in favour of less polluting means of transport.

Article 20a GG requires consideration of climate protection

Following on from the BVerfG's decision on promotion trips, according to which road traffic law is also concerned with protecting the "general public from the dangers emanating from traffic", there can be no doubt that the competence title "road traffic" can also extend to protection against global warming, insofar as this is concerned with protecting against effects that are (or can be) caused by the use of roads for traffic purposes.

A broad interpretation of the title "road traffic" in Article 74 (1) No. 22 GG in relation to the protected goods is also supported by the mandate of Article 20a GG, which is directed at the

¹⁴ Instruktive BVerfG, decision of 10 Dezember 2018 - 1 BvR 142/15 (BVerfGE 150, 44, Rn. 70 ff.) – Kfz-Kennzeichenkontrolle II.

¹⁵ With further references see: Degenhart, in: Sachs, GG, Art. 73 Rn. 48; Callies, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20a Rn. 110 ff.; Volkman, NVwZ 2021, 1408, 1409 f. m.w.N.

legislature to protect the natural foundations of life, also in responsibility for future generations. The provision states:

"The State shall, also in responsibility for future generations, protect the natural foundations of life and animals within the framework of the constitutional order by means of legislation and, in accordance with the law and justice, by means of executive power and the administration of justice."

Article 20a GG does not establish an obligation to take specific individual legislative measures, in particular, according to the case-law of the Federal Constitutional Court, not to take specific individual traffic-related regulations. However, in view of the BVerfG's decision on the Federal Climate Protection Act (Bundes-Klimaschutzgesetz - KSG) of 24 March 2021¹⁶, it can be assumed that Article 20a GG in principle requires the Federal Government to take into account the constitutionally required climate protection goals in its legislation.

So far, the legal situation in road traffic law completely ignores climate protection. Maintaining this situation in the light of Article 20a GG poses a high constitutional risk, because road traffic behaviour is not addressed by any other federal or state law. This is also not possible for reasons of competence. Against this backdrop, it would seem to make sense to interpret and apply Article 74 (1) no. 22 GG without a connecting factor in the wording to the effect that the (more recent) Article 20a GG should not be applied when using this competence norm. However, this is precisely what the recent legislation on the Road Traffic Act amounts to - with the consequence that the extraordinarily important concern of climate protection is excluded from the protective purpose of road traffic law, even though Article 74 (1) no. 22 GG is in itself aimed at the protection of all concerns of the general public from the dangers resulting from the use of roads.

- ▶ Result 3: Article 20a GG gives the legislature a mandate to take climate protection into account in its legislation. This mandate is also directed at legislation in road traffic law. There are therefore serious reservations about excluding climate protection from the protective purpose of road traffic law, even though it is covered by this law as a matter of general interest.

Article 28 (2) GG requires consideration of urban development concerns

Urban development concerns are also to be classified as part of the protective purpose of road traffic security (as special concerns of the general public). As matters of the local community, their safeguarding is subject to the planning sovereignty of the municipality protected by Article 28 (2) GG. The planning of urban development is part of the guarantee of self-government granted to the municipalities by the Basic Law. As such, it includes not only formal urban land-use planning, but extends in a comprehensive sense to analysing local developments, forecasting their effects, developing concepts on this basis and thus determining guidelines and objectives for the further development of the municipality.¹⁷ Therefore, it also extends to concepts with which the municipality intends to change and improve urban development through transport measures".¹⁸

¹⁶ BVerfG, decision of 24 March 2021 - 1 BvR 2656/18, Rn. 133 f., 189 f. (BVerfGE 157, 30) - Bundes-Klimaschutzgesetz.

¹⁷ See Ernst, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 28 Rn. 135; Dreier, in: Dreier, GG, Art. 28 Rn. 130. Similar Degenhardt, in: Sachs, GG, Art. 74 Rn. 74.

¹⁸ BVerfG, judgement of 20 April 1994 - 11 C 17.93 (NZV 1994, 493, 494).

The specific road traffic law (laid down in the StVO), however, largely ignores urban planning concerns:

- ▶ Road traffic law does assume that stipulations for traffic areas (such as pedestrian zones) laid down in formal urban development plans must be implemented in terms of signage technology. However, apart from this, it does not stipulate that the competent road traffic authorities have to take account of urban development concerns in their orders or that they are even allowed to do so in principle. The result is that the existing urban development stock has no legal significance in the day-to-day decision-making of the road traffic authorities - i.e. it is unprotected. The municipalities cannot apply for the preservation of the existing urban development and cannot demand (let alone enforce in court) its consideration within the scope of discretion.
- ▶ The StVO does authorise the competent road traffic authorities in a few very specific provisions to also issue orders "in support of orderly urban development". However, these regulations only refer to declared positive plans, not to the preservation of the actual urban development situation. Furthermore, these facts do not oblige the road traffic authorities to follow municipal traffic concepts in individual cases; rather, the regulations leave it to the discretion of the road traffic authorities to use the facts in question or to refrain from doing so. The municipalities are only granted a veto right in the event that the road traffic authority bases a decision on a special legal norm "in support of orderly urban development" which, in the opinion of the municipality, is contrary to urban development. The municipality has no right of application or participation beyond this narrow right of veto.

The constitutional analysis casts considerable doubt on whether this regulatory concept of road traffic law is constitutionally tenable. There is a preponderance of evidence that the concept must be classified as unconstitutional for the following reasons:

- ▶ Many road traffic regulations objectively affect the conditions in the "here and now" in such a way that they influence or even determine the urban development conditions and their development possibilities. Insofar as the effects of traffic on urban development conditions are not materially included in the considerations of road traffic law decisions as one of the protected interests to be taken into account, this in fact constitutes an indirect impairment of the guarantee of local self-government (Article 28 (2) GG).
- ▶ This encroachment is likely to be classified as disproportionate, as no sufficient justification is discernible for it. Applying the usual narrow understanding of Article 74 (1) No. 22 GG in the area of transport law, it would presumably be argued that the relevant competence norm does not allow for the consideration of urban development concerns. But this is a mistake, as the analysis of the legal development has shown. According to the case law of the Federal Constitutional Court, the protection of the general public from the effects of road traffic is also included in the protective purpose - and thus also the protection of urban development concerns.
- ▶ In addition, the municipalities are not given the opportunity to present their interests in the protection of urban development, which are covered by Article 28 (2) GG, when decisions are made by the road traffic authorities, and they are generally given neither the opportunity to be heard nor to file a complaint, so that effective legal protection is not possible for them. This is also likely to be disproportionate because there is no plausible objective (substantive) reason for it.

- ▶ Result 4: In the light of Article 28 (2) GG, it is not only possible, but even imperative, to comprehensively take account of urban development concerns in road traffic law as an object of protection and to provide the municipalities with procedurally secured opportunities to raise the concerns in question and, if necessary, to enforce them in court.

The legislative competence "road traffic" can be combined with other titles of competence

Insofar as it cannot or should not be assumed that the concerns considered here are covered by Article 74 (1) no. 22 GG, this does not mean that the provisions in question would have to be regulated independently in other laws. The objectives or concerns in question can also be integrated into road traffic law without further ado, because the federal government as legislator is free to invoke several titles of competence to which it is entitled under Article 74 GG in order to regulate a law.

There is no constitutional rule or provision according to which the Federation is prohibited from basing individual laws on several titles of competence to which it is entitled or from claiming different titles of competence for individual regulations within one law. No legislative competence title is conclusive in such a way that a specific law would have to be based exactly on this title and only on this title. Constitutionally, it only matters whether the Federation can base the regulation in question on a competence title to which it is entitled at all, of course even more so on several.

Specifically, an appeal to the legislative competence from Article 74 (1) No. 24 GG ("air pollution control and noise abatement") could be considered, which also includes climate protection. Therefore, for example, a purpose statement could be anchored in the StVG, which would also include climate protection purposes, also by establishing a link to the objectives of the KSG. The StVG could be supplemented by the creation of a legal framework for special instruments with which health and environmental protection and especially climate protection in road traffic could be promoted (e.g. for locally limited "burning bans"). Of course, it would also be possible to further promote health, environmental and climate protection in certain individual regulations directly related to road traffic (e.g. on maximum permissible speeds or on priority regulations for the so-called environmental alliance). However, the latter would also be possible directly on the basis of Article 74 (1) no. 22 GG.

- ▶ Result 5: The federal government can combine the legislative competence under Article 74 (1) No. 22 GG with other legislative competences to which it is entitled, such as Article 74 (1) No. 24 GG (air pollution control, noise abatement), and integrate the relevant regulations into road traffic law.

Requirements and scope for reform of road traffic law

The regulatory concept of the reform

The need for reform at the legislative level

When reforms of road traffic law are considered in the public sphere, the focus is primarily on the road traffic rules, laid down in the StVO (on a statutory level of an ordinance). However, many of the proposals can only be implemented if the underlying act - the StVG - creates the necessary conditions by expanding and modifying the enabling norms for the ordinances. This applies in particular to all proposals to extend the grounds for specific orders for traffic regulations in individual cases to those of danger protection ("Vision Zero"), air pollution control and noise

abatement, climate protection or to take account of urban development concerns. The StVO can only be amended within the scope of the authorisations in § 6 of the StVG, so that the incorporation of the extended purposes for traffic regulations considered here into the StVO requires that the authorisations in § 6 of the StVG be adapted as a first step.

Compatibility of the current regulatory concept with the requirements according to the rule of law

For decades, § 6 StVG has left practically all road traffic law to the discretion of the Federal Ministry of Transport as the issuer of the ordinance (with the participation of the Bundesrat). The legislator has therefore been able to narrow down the entire field of law over time to take into account almost exclusively internal traffic concerns and to largely ignore the negative effects of road traffic on other concerns of third parties or the general public. This narrowing goes so far that the legal field is understood by large parts of the public, the courts and especially by the responsible Federal Ministry as quasi naturally reduced to internal traffic concerns - which contradicts the constitutional situation in terms of competence.

This could happen because the more far-reaching protective purpose of road traffic law was identified and described by the BVerfG at an early stage, but the legislature failed to describe the protective purpose itself in sufficient detail and instead left the orientation of the concrete provisions almost uncontrolled to the legislature. From the point of view of the rule of law, this approach raises serious concerns. The very open delegation of legislative power to the legislature contrasts with the theory of materiality developed by the BVerfG and derived from the reservation of the right to legislate enshrined in Article 20 (3) GG, according to which the legislature is called upon to regulate essential decisions, especially those of fundamental rights significance, at the statutory level itself.¹⁹

In the early decades of development of the field of law, this may not have been noticeable because the regulatory structures had already developed before the GG came into force. But road traffic conditions have changed drastically and road traffic law has undergone many reforms. Today, motor vehicle traffic dominates cities more massively than ever before. There are a multitude of new types of vehicles with new challenges for traffic order, and the spread of autonomous vehicles is imminent. The task of organising road traffic in a way that is compatible with the public and private interests involved has become enormously more complex. In addition, Article 20a GG has added the task of taking climate protection into account.

As a result of this complexity of challenges, it would no longer be beneficial from the perspective of the principle of public interest to leave the basic decisions on road safety and order to the legislature in an almost uncontrolled manner, especially since it is not required to take into account all the interests of the general public that are affected.

- ▶ Result 6: In order to implement the objectives considered, a reform is needed not only of the StVO, but also of the superordinate StVG. This is also necessary for reasons of the rule of law, because the current concept of the extensive delegation of legislative power to the ordinance level encounters serious concerns regarding compatibility with the constitutional requirements of the so-called essentiality theory.

¹⁹ See BVerfG, decision of 8 August 78 – 2 BvL 8/77 (BVerfGE 89, 49, Ls. 2 sowie S. 94) – Kalkar. Further BVerfG, judgement of 24 May 2006 – 2 BvR 669/04, Rn. 85 with further references (BVerfGE 116, 24, 58).

Specific questions of reform design

The hierarchy of purposes and objectives

It cannot be inferred from the provisions GG that the objectives considered here may only be pursued as "secondary objectives" or "subordinate" to the objectives directly related to traffic. On the contrary, the analysis of legal history shows that the protection of outsiders and the general public was originally the main purpose of the regulations. A subordination of the objectives aimed at the protection of traffic from external dangers to the regulatory objectives of internal traffic cannot therefore be justified under constitutional law.

The value system of the German Basic Law with the outstanding fundamental right of physical integrity suggests that, among the internal traffic objectives, a fundamental priority of safety over the concern for the smoothest possible traffic flow should be assumed. This is not ensured in current law. Provisions would go too far, according to which certain non-traffic regulatory objectives would have to be followed, although this would be recognisably associated with increased safety risks or the functionality of the "road system" would be endangered.

The legal stipulation of an inflexible superordination/subordination or a general priority/subordination of certain interests would not be appropriate. Instead, it would be more appropriate to allow for situation-specific considerations in which appropriate decisions can be made with regard to the specifics of the situation. In this context, it is possible either to grant the competent authority an (uncontrolled) discretion in the sense of classical regulatory law by means of open "may" provisions - or to pre-control the discretion for certain types of situations or conflict situations in a certain way, for example by means of "shall" or "rule exception" provisions. These would also facilitate practical handling by the competent authorities. This is particularly obvious as far as the implementation of municipal traffic concepts is concerned.

The occasionally voiced concern that the road traffic authorities could be overburdened by additional concerns to be taken into account is understandable, but unfounded, because:

- ▶ Firstly, the exercise of discretion is subject to limited judicial review. If the competent authority has a factual reason to consider certain discretionary points of view as not decisive, this does not raise any objections.
 - ▶ Secondly, it is possible for the legislator to control the exercise of discretion in a certain way by means of precisely formulated facts in order to create clarity and thereby also simplify the exercise of discretion.
 - ▶ Thirdly, the authorities would be considerably relieved if the particularly time-consuming hazard assessment pursuant to § 45 (9) StVO were to be dispensed with (see below).
- ▶ Result 7: It would not be appropriate to establish an inflexible superordination/subordination or a general priority/subordination of certain interests. Safety should always take precedence over the ease of traffic. Moreover, it is obvious to allow for situation-specific trade-offs in which appropriate decisions can be made with regard to the specifics of the situation. This also includes the possibility of creating discretionary target provisions.

Consideration of urban development issues

It has already been explained that urban development concerns must always be taken into account in the decisions of the road traffic authorities in the function of a protected asset.

Consequently, at the procedural level, the municipalities must be given the opportunity to present their urban development concerns to the competent authorities.

However, it should be noted that the federal government is prevented from stipulating that individual decisions of the road traffic authorities must always be coordinated with the municipalities. This is because the provision of Article 84 (1) sentence 7 GG, which has existed since 2006, prohibits the federal government from transferring tasks to the municipalities. If the decisions were always to be coordinated with the municipalities or if the municipalities were even granted decision-making powers themselves, this would, however, give rise to a previously non-existent obligation that would be tantamount to a new task.

Against this background, and also with the aim of keeping the administrative burden for all parties involved as low as possible, it is therefore recommended (only) to stipulate that the road traffic authorities are to inform the municipalities of planned regulatory intentions, insofar as effects on urban development concerns are to be expected (or possible) and the municipality is otherwise given the opportunity to raise urban development concerns and to submit applications for certain measures in the sense of a right of initiative. This would be unobjectionable under Article 84 (1) sentence 7 GG, because the municipality would be free to act or refrain from acting. Following on from this, they would then also have the right to assert their interests in court.

It is also possible (and sensible) to regulate in road traffic law the conditions under which a municipal traffic concept is generally to be implemented by the road traffic authorities. Since the federal government cannot impose such traffic concepts on the municipalities, the legislative competence for this lies with the Länder. Road traffic law would then have to regulate how to deal with this. For example, it could be stipulated that the road traffic authorities must generally implement municipal traffic concepts (among other things) if they have been properly drawn up in accordance with Land law.

- ▶ Result 8: In order to take account of urban development concerns, the municipalities can be granted powers of application and participation in road traffic law. The assignment of tasks to the municipalities is not possible. It can also be regulated under which conditions the road traffic authorities can or must implement traffic concepts of the municipalities. Details of municipal traffic concepts can be regulated in Land law, for which the StVG must then regulate how they are to be dealt with.

The possibility of priority regulations for the environmental alliance

In discussions, it is sometimes questioned whether it is possible in road traffic law to create situation-specific priority regulations for public transport or non-motorised traffic, as this would contradict the "absence of preference and privileges principle" of road traffic law.

However, as the study shows, the principle of "absence of preference and privileges" does not prevent road traffic law priority regulations for the so-called environmental alliance, provided that corresponding provisions are made at the legal level. This is because the principle has no constitutional force. It only refers to the previous StVO and is derived from an interpretation of the StVG with its previous regulations. The StVG can be expressly opened up on this point.

- ▶ Result 9: The principle of "hostility to preferences and privileges" of road traffic law does not stand in the way of priority regulations for the so-called environmental alliance, because it is possible to provide for deviations at the legal level.

Dealing with § 45 Paragraph 9 of the Road Traffic Regulations (StVO)

§ 45 (9) of the StVO is one of the central obstacles to the appropriate consideration of precautionary goals of road safety, environmental/climate protection and urban development in the practical application of the StVO. In practice, the provision leads to the conclusion that regulations that lead to restrictions on road traffic always require proof of a special hazardous situation that deviates from the norm.

The study shows that it is possible to amend or overrule the provision directly in the law, so that the application practice of the StVO by the road traffic authorities can be directly influenced without waiting for a fundamental reform of the StVO by the legislator.

- ▶ Result 10: § 45 (9) StVO can be directly repealed, amended or overruled by the StVG. It is not necessary to wait for the conclusion of a procedure to amend the StVO for a change in administrative practice.

1 Einleitung

Die Parteien der Bundesregierung haben sich im Koalitionsvertrag unter anderem auf folgendes politisches Vorhaben verständigt:²⁰

„Wir werden Straßenverkehrsgesetz und Straßenverkehrsordnung so anpassen, dass neben der Flüssigkeit und Sicherheit des Verkehrs die Ziele des Klima- und Umweltschutzes, der Gesundheit und der städtebaulichen Entwicklung berücksichtigt werden, um Ländern und Kommunen Entscheidungsspielräume zu eröffnen. Wir wollen eine Öffnung für digitale Anwendungen wie digitale Parkraumkontrolle. In Umsetzung der Vision Zero werden wir das Verkehrssicherheitsprogramm weiterentwickeln. Ein generelles Tempolimit wird es nicht geben.“

Im vorliegenden Gutachten geht es um die rechtliche Umsetzung des ersten Satzes dieser Passage des Koalitionsvertrages. Geklärt werden soll, ob und ggf. auf welche Weise die „Ziele des Klima- und Umweltschutzes, der Gesundheit und der städtebaulichen Entwicklung“ verfassungskonform möglichst wirksam in das Straßenverkehrsrecht integriert werden können – wobei das entsprechend der Formulierung im Koalitionsvertrag möglichst so konzipiert werden sollte, dass den die Länder und insbesondere die Kommunen mehr Einflussmöglichkeiten auf die Anwendungspraxis des Straßenverkehrsrechts erhalten.

Hinter der Vereinbarung steht sachlich das aus breiten Teilen der Bevölkerung und besonders dezidiert aus Kreisen der Kommunalpolitik sowie vieler umwelt- und verkehrspolitischer Initiativen an den Bund herangetragene Interesse an einer entsprechenden Öffnung des Straßenverkehrsrechts. Dieses wird getragen von der Intention, dadurch Verkehrsgefahren zu reduzieren, Emissionen von CO₂, Schadstoffen und Lärm zu mindern, bessere Bedingungen für den nichtmotorisierten Verkehr sowie für den ÖPNV zu schaffen und das Verkehrsgeschehen insgesamt im Interesse einer geordneten städtebaulichen Entwicklung zielgerichtet(er) beeinflussen zu können. Die Reform des Straßenverkehrsrechts wird deshalb verbreitet als „Schlüsselement“²¹ einer am Nachhaltigkeitsgrundsatz ausgerichteten, insbesondere klimapolitisch motivierten Verkehrswende verstanden, die sich neben dem Umstieg auf die Elektromobilität bei den Kraftfahrzeugen auch darauf richtet, die Anteile des nichtmotorisierten und öffentlichen Verkehrs am Straßenverkehr insgesamt gegenüber dem Kraftfahrzeugverkehr wesentlich zu steigern.²²

Rechtlich ist das Gutachten dadurch veranlasst, dass in Diskussionen über die Reformbestrebungen mitunter Unsicherheiten, Zweifel oder Bedenken dahin geäußert werden, eine derartige Ausweitung sei von der dem Straßenverkehrsrecht zugrundeliegenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG) möglicherweise nicht gedeckt, weil sich diese Gesetzgebungskompetenz nur auf Zwecke der „Gefahrenabwehr“ erstrecke. In diese Richtung gehende Bedenken lassen sich insbesondere aus Äußerungen des für das Straßenverkehrsrecht zuständigen Bundesministeriums in den Gesetzentwürfen zum Elektromobilitätsgesetz (EMoG)²³ und zum Carsharinggesetz (CsgG)²⁴ herauslesen.²⁵

²⁰ SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP: Mehr Fortschritt wagen, Koalitionsvertrag, Berlin 2021, S. 52.

²¹ So z.B. bei Kment, in: Die nachhaltige Stadt der Zukunft - Welche Neuregelungen empfehlen sich zu Verkehr, Umweltschutz und Wohnen? Gutachten D zum 73. Deutschen Juristentag (2022), D 47.

²² So schon die Zielsetzung schon der letzten Bundesregierung, Klimaschutzprogramm 2030, S. 64 ff.

²³ Elektromobilitätsgesetz vom 5. Juni 2015 (BGBl. I S. 898), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 34 des Gesetzes vom 20. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2752) geändert worden ist.

²⁴ Carsharinggesetz vom 5. Juli 2017 (BGBl. I S. 2230), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 12. Juli 2021 (BGBl. I S. 3091) geändert worden ist.

²⁵ So explizit der Entwurf zum CsgG in BT-Drs. 18/11285, S. 19; zuvor bereits Entwurf des EmoG in BT-Drs. 18/3418 S. 12.

Der Frage nach der Gesetzgebungskompetenz wird in dem vorliegenden Gutachten daher im Mittelpunkt stehen. Ihr wird angesichts ihrer grundlegenden Bedeutung direkt im Anschluss an die vorangestellte kompakte Darstellung der Ausgangssituation (siehe Kapitel 2) im ersten Untersuchungskapitel genauer nachzugehen sein (siehe Kapitel 3).

Weitere wichtige Fragen richten sich darauf, wie es konkret gelingen kann, die neuen Ziele gegebenenfalls in das vorgefundene System der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften regelungstechnisch sinnvoll und zugleich inhaltlich wirkungsvoll zu integrieren – und zwar auf eine Weise, die sich auch in der Handhabung durch die zuständigen Behörden als praktikabel erweist. Mit diesen Fragen wird sich Kapitel 4 näher befassen.

Besonders hervorzuheben sind auch für Kapitel 4 bestimmte in Diskussionen über die Reformbestrebungen häufig angesprochene und daher klärungsbedürftige Fragestellungen. Dazu gehört unter anderem die Frage, ob und inwieweit die gemeindliche Verkehrskonzepte im Straßenverkehrsrecht stärker berücksichtigt werden können und es in diesem Kontext möglich ist, den Gemeinden konkrete Mitwirkungsmöglichkeiten einzuräumen (siehe unter 4.4, beruhend auf vorangehenden verfassungsrechtlichen Einordnungen). Ein anderer politisch besonders bedeutender Punkt ist die Auseinandersetzung mit der Frage, ob und ggf. inwieweit es im Straßenverkehrsrecht möglich ist, Vorrangregelungen für den ÖPNV und für den nichtmotorisierten Verkehr („Umweltverbund“) zu schaffen oder ob das nur begrenzt möglich ist, da verbreitet von einem Grundsatz der „Privilegienfeindlichkeit“ des Straßenverkehrsrecht ausgegangen wird.

2 Rechtliche Ausgangssituation

2.1 Grundlagen

Das Straßenverkehrsrecht ist in seiner Konzeption darauf gerichtet, für die Sicherheit und Ordnung des Straßenverkehrs Sorge zu tragen. Es regelt, auf welche Weise Straßen zu Verkehrszwecken benutzt werden können.²⁶

Kompetenzrechtliche Grundlage des Straßenverkehrsrechts ist (bisher allein) Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG. Nach diesem Kompetenztitel erstreckt sich die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf (Unterstreichung durch den Verfasser):

„22. den Straßenverkehr, das Kraftfahrwesen, den Bau und die Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr sowie die Erhebung und Verteilung von Gebühren oder Entgelten für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen;“.

Die konkreten Vorschriften des Straßenverkehrsrechts sind in der auf dem *Straßenverkehrsgesetz* (StVG)²⁷ beruhenden *Straßenverkehrs-Ordnung* (StVO)²⁸ geregelt. Das StVG wurde am 19.12.1952 als Änderungsgesetz des seit 1909 geltenden, zwischenzeitlich mehrfach geänderten Gesetzes über den Verkehr mit Kraftfahrzeugen (Kraftfahrzeuggesetz) von 1909²⁹ im Bundesgesetzblatt veröffentlicht³⁰ und unter dem geänderten Titel „Straßenverkehrsgesetz“ bekanntgegeben.³¹ Nach mehrfachen Änderungen wurde es 2003 erneut (neu) bekanntgegeben³² und nachfolgend wiederum diverse Male geändert, mit Bedeutung für den vorliegenden Zusammenhang insbesondere durch das Änderungsgesetz vom 12. Juli 2021.³³

Das StVG enthält bis heute keine die Ziele des Gesetzes beschreibende Zweckbestimmung. Es stellt selbst auch keinerlei Regelungen über das Verhalten im Straßenverkehr auf, sondern delegiert die konkreten Bestimmungen darüber an die Rechtsverordnungsebene. Die maßgebenden Verordnungsermächtigungen für die StVO finden sich (ganz überwiegend) in § 6 Absatz 1 Satz 1 StVG. Erst seit der Reform des StVG im Jahr 2021 enthalten diese eine Einleitungsformel, in der die Zweckrichtung für die Anwendung der einzelnen Verordnungsermächtigungen wie folgt umschrieben wird (Unterstreichung des Verfassers):

„[...] wird ermächtigt, soweit es zur Abwehr von Gefahren für die Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs auf öffentlichen Straßen erforderlich ist, Rechtsverordnungen mit Zustimmung des Bundesrates über Folgendes zu erlassen: [...]“.

Der Einleitungsformel folgen in § 6 Absatz 1 Satz 1 StVG einzelne Ermächtigungstitel, von denen sich in ungeordnet wirkender Reihenfolge³⁴ einige auf das Verhalten im Straßenverkehr – also

²⁶ Grundlegend BVerfG, Beschluss vom 9. Februar 1972 – 1 BvR 111/68 (BVerfGE 32, 319, 326) – Außenwerbung; vertiefend BVerfG, Beschluss vom 10. Dezember 1975 – 1 BvR 118/71 (BVerfGE 40, 371, 378 ff.) – Werbefahrten,

²⁷ Straßenverkehrsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. März 2003 (BGBl. I S. 310, 919), das zuletzt durch Art. 2 Abs. 32 des Gesetzes vom 20. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2752) geändert worden ist.

²⁸ Straßenverkehrs-Ordnung vom 6. März 2013 (BGBl. I S. 367), die zuletzt durch Artikel 13 des Gesetzes vom 12. Juli 2021 (BGBl. I S. 3091) geändert worden ist.

²⁹ Gesetz über den Verkehr mit Kraftfahrzeugen (Kraftfahrzeuggesetz) vom 3. Mai 1909 (RGBl. S. 437).

³⁰ Artikel 1 des Gesetzes zur Sicherung des Straßenverkehrs vom 19. Dezember 1952 (BGBl. I S. 832).

³¹ Straßenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1952 (BGBl. I S. 837).

³² Straßenverkehrsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. März 2003 (BGBl. I S. 310, 919).

³³ Viertes Gesetz zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes und anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 12. Juli 2021 (BGBl. I S. 3091).

³⁴ Nicht nachvollziehbar daher die von Albrecht et.al. (in NZV 2021, S. 489, 492) geäußerte Einschätzung, die Reform des § 6 StVG beseitige auch die Unverständlichkeit und Unübersichtlichkeit der bisherigen Fassung,

den Wirkungsbereich der StVO – beziehen (insbesondere die Nummern 2, 3, 8, 9, 15, 16 und 18), während sich andere auf die Zulassung von Personen zum Führen von Fahrzeugen und wieder andere auf technische Anforderungen an Fahrzeuge und auf die Fahrzeugzulassung erstrecken. In den nachfolgenden Absätzen 2 bis 9 werden ergänzend weitere Verordnungsermächtigungen aufgestellt, die teils in Kombination mit Absatz 1 gelten.

Die wichtigste Ermächtigungsnorm, auf der bis auf wenige Einzelregelungen fast die gesamte StVO beruht, ist § 6 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 StVG. Sie ermächtigt unter den Voraussetzungen der Einleitungsformel zu Rechtsverordnungen über:

„2. das Verhalten im Verkehr, auch im ruhenden Verkehr“.

Auffällig ist, dass die Ermächtigungsformeln in früheren Fassungen des StVG noch im Wortlaut erkennen ließen, dass auch die Vermeidung von „Belästigungen“ mit erfasst ist, was darauf hindeutet, dass sich die Ermächtigung auch auf die Auswirkungen des Verkehrs *nach außen* hin erstreckte, während die heutige Formel eher so klingt, als gehe es nur oder primär um die Bewältigung der Probleme *innerhalb* des Verkehrs (siehe Kasten, Zitate mit Unterstreichungen des Verfassers):

In der Fassung des StVG von 1952 erstreckte sich die damals einschlägige Verordnungsermächtigung (dort in § 6 Nr. 3) auf den Erlass von Rechtsverordnungen über

„3. die sonstigen zur Erhaltung der Ordnung und Sicherheit auf den öffentlichen Straßen und zur Verhütung vermeidbarer Belästigungen erforderlichen Maßnahmen über den Straßenverkehr“

Nach § 6 Absatz 1 Nr. 3 StVG in der Fassung von 2003 erstreckte sich die allgemeine auf die StVO gerichtete Verordnungsermächtigung auf

„3. die sonstigen zur Erhaltung der Sicherheit und Ordnung auf den öffentlichen Straßen, für Zwecke der Verteidigung, zur Verhütung einer über das verkehrsübliche Maß hinausgehenden Abnutzung der Straßen oder zur Verhütung von Belästigungen erforderlichen Maßnahmen über den Straßenverkehr, und zwar hierzu unter anderem [...]“,

wobei sich einige der in dem nachfolgenden Katalog folgenden weiteren Ermächtigungen ebenfalls auf den Wirkungsbereich der StVO bezogen.

Die auf Grundlage des StVG erlassene StVO stellt zum einen allgemein geltende Verkehrsregeln auf (z.B. zu den zulässigen Höchstgeschwindigkeiten), zum anderen gibt sie vor, mit welchen Mitteln (d.h. mit welchen Zeichen und Einrichtungen), unter welchen Voraussetzungen und mit welchen Rechtsfolgen die Straßenverkehrsbehörden berechtigt sind, *konkrete Anordnungen* in Einzelfällen zu treffen, um das Verkehrsgeschehen regelnd ordnen zu können.

Ergänzend zur StVO hat das Bundesverkehrsministerium die *Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung (VwV-StVO)*³⁵ erlassen. Diese enthält an die zuständigen Behörden gerichtete Erläuterungen zur praktischen Anwendung der StVO. Die VwV-StVO hat selbst keine Rechtsnormqualität, bindet jedoch die adressierten Behörden, wobei die Rechtsprechung betont, es könne von der VwV abgewichen werden, wenn sich der Sachverhalt auf Grund von Besonderheiten anders als der jeweils von der VwV angenommene Regelfall darstelle.³⁶

³⁵ Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung (VwV-StVO) vom 26. Januar 2001 in der Fassung vom 8. November 2021 (BAnz AT 15.11.2021 B1).

³⁶ Vgl. BVerwG, Urteil vom 29. April 1983 – 1 C 5.83 (DVBl. 1983, 997, 99), OVG Lüneburg, Beschluss vom 05. Dezember 2003 – 12 LA 467/03 (BeckRS 2004, 20163). Vgl. auch BVerwG, Urteil vom 13. März 2008 – 3 C 18/07 (NJW 2008, 2867 Rn. 12).

2.2 Zentrale Bestimmung für die Praxis: § 45 StVO

Dreh- und Angelpunkt der straßenverkehrsrechtlichen Praxis ist § 45 StVO. Die Vorschrift bildet die Grundlage für sämtliche konkreten Verkehrsregelungen durch Verkehrszeichen, Ampeln, Markierungen usw. In Absatz 1 Satz 1 gibt die Bestimmung den Straßenverkehrsbehörden allgemein die in ihrem Ermessen stehende Befugnis, „die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs [zu] beschränken oder [zu] verbieten“. In den nachfolgenden konkreteren Bestimmungen wird § 45 Absatz 1 Satz 1 StVO durch zahlreiche einzelne Ermächtigungen für spezielle Anordnungen (etwa zu Geschwindigkeits- und Parkraumregelungen) ergänzt und dabei bezogen auf die betreffenden Tatbestände zugleich in seiner Reichweite begrenzt.

Ein typisches Beispiel für die in sich restriktiv ausgestalteten Einzelbefugnisse ist die spezielle Bestimmung zu „Tempo-30-Zonen“, nach der solche Zonen nur unter sehr engen Voraussetzungen angeordnet werden und (z.B.) weder Fern- oder Vorfahrtstraßen noch lichtzeichengeregelte Kreuzungen oder benutzungspflichtige Radwege einbeziehen dürfen (siehe § 45 Absatz 1c StVO). Sehr oft werden die Regelungen der StVO im Lichte der eingeschränkten Ermächtigungsgrundlagen in § 6 StVG durch die Rechtsprechung sogar noch einengend interpretiert. Das gilt zum Beispiel für die Formel „zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen“, deren Anwendungsbereich entgegen dem Wortlaut als auf „Fußgängerzonen und verkehrsberuhigte Bereiche“ beschränkt ausgelegt wird – so dass die Vorschrift für den Schutz vor Lärm und Abgasen praktisch bedeutungslos wird.³⁷

Noch engere Restriktionen ergeben sich teils durch die grundsätzlich vorgeschriebene Anwendung der VwV-StVO. Das gilt zum Beispiel für die Anordnung von Busspuren, die nach der VwV-StVO in der Regel nur dann erfolgen soll, wenn mindestens 20 Omnibusse des Linienverkehrs pro Stunde der stärksten Verkehrsbelastung verkehren³⁸ – was schon einem Unterlaufen des im Straßenverkehrsgesetz insoweit angelegten „gewissen Vorrangs“ des ÖPNV³⁹ nahekommt.

Hinzu kommt als besonders schwerwiegendes Hindernis § 45 Absatz 9 StVO. Diese Vorschrift führt praktisch dazu, dass es den Straßenverkehrsbehörden untersagt ist, unter Anwendung von § 45 StVO Anordnungen aus Gründen der *Vorsorge vor der Entstehung von Gefahren* zu treffen. Im allgemeinen Gefahrenabwehrrecht (Polizei- und Ordnungsrecht) ist weithin anerkannt, dass zu den Aufgaben der Gefahrenabwehr auch die Gefahrenvorsorge gehört, „bei der bereits im Vorfeld konkreter Gefahren staatliche Aktivitäten entfaltet werden, um die Entstehung von Gefahren zu verhindern beziehungsweise eine wirksame Bekämpfung sich später realisierender, momentan aber noch nicht konkret drohender Gefahren zu ermöglichen“.⁴⁰ Die Gefahrenvorsorge verlegt die Gefahrenabwehr demnach präventiv in eine Strategie des Vermeidens von Gefahrensituationen.⁴¹

Nach § 45 Absatz 9 Satz 1 StVO dürfen Verkehrszeichen jedoch nur dort angeordnet werden, wo dies „auf Grund der besonderen Umstände zwingend erforderlich ist“. Es müssen also „besondere“ Umstände vorliegen, die eine Abweichung von den allgemeinen Regeln der StVO gebieten. Noch weiter geht Satz 3 der Vorschrift, nach dem speziell der „fließende“ Verkehr aus Sicherheitsgründen (etwa durch eine lokale Geschwindigkeitsbegrenzung) nur eingeschränkt werden darf, wenn „auf Grund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das

³⁷ BVerwG, Urteil vom 15. April 1999 - 3 C 25/98 (NZV 1999, 342, 342 f.) – zu § 45 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 StVO.

³⁸ VV-StVO zu Zeichen 245, dort Nr. 12.

³⁹ Eingehend BVerwG, Urteil vom 27. Januar 1993 – 11 C 35/92 (NJW 1993, 1729, 1730 f.).

⁴⁰ Eingehend BVerwG, Urteil vom 25. Januar 2012 – 6 C 9/11, Rn. 29 (NVwZ 2012, 757, 759).

⁴¹ Callies, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20a Rn. 110 ff. m.w.N.

allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in den vorstehenden Absätzen genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt“. Damit führt die Vorschrift faktisch auf der Einzelfallebene zu einem relativen Vorrang der Leichtigkeit vor der Sicherheit.

Zwar sind in Satz 4 der Vorschrift einige Ausnahmen von § 45 Absatz 9 Satz 3 StVO vorgesehen. Aber diese Ausnahmen erstrecken sich nicht auch auf § 45 Absatz 9 Satz 1 StVO, von dem nach der Rechtsprechung häufig schon die entscheidenden Restriktionen ausgehen. Denn Satz 1 der Vorschrift wird weithin so interpretiert, dass die jeweilige Anordnung nur getroffen werden darf, wenn nach den Verhältnissen vor Ort davon auszugehen ist, dass „die allgemeinen und besonderen Verhaltensregeln der Verordnung für einen sicheren und geordneten Verkehrsablauf nicht ausreichen“. ⁴² Für Maßnahmen, mit denen schon das Entstehen von Gefahren im Vorsorge-sinne vermieden werden soll, bleibt demnach kein Raum, denn es muss stets davon ausgegangen werden können, dass eine Gefahr vorliegt, für deren Vermeidung die allgemeinen Bestimmungen der StVO nicht ausreichen – obwohl klar ist, dass solche Maßnahmen die Sicherheit erhöhen würden. Den zuständigen Straßenverkehrsbehörden wird insoweit zudem regelmäßig eine „besondere Darlegungslast“ auferlegt, so dass eine Anordnung aus Gründen der Verkehrssicherheit nur möglich ist, wenn eine zuvor durchgeführte spezifische Prüfung eine objektive erhöhte Gefahrenlage ergibt. ⁴³

2.3 Zur Berücksichtigung nicht verkehrlicher und gemeindlicher Belange

Sind den Straßenverkehrsbehörden demnach schon der Sicherheit dienende Verkehrsregelungen nur dann möglich, wenn eine *besondere* Gefahrenlage vorliegt und dies belegt ist, so sind die Möglichkeiten für Anordnungen aus anderen als unmittelbar verkehrlichen Gründen erst recht gering. Gesichtspunkte etwa des Klimaschutzes spielen im Straßenverkehrsrecht ohnehin keine Rolle. Das gleiche gilt auch für „verkehrspolitische“ Anordnungen, die zum Beispiel darauf zielen könnten, den nichtmotorisierten Verkehr oder den ÖPNV durch Bevorrechtigungen attraktiver zu machen.

Immerhin gibt § 45 Absatz 1 Satz 2 Nr. 3 StVO die Möglichkeit für Anordnungen „zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen“ und § 45 Absatz 1b Satz 1 Nr. 5 StVO für die „notwendigen“ Anordnungen „zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen oder zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung“. Die Reichweite und die praktische Bedeutung dieser Vorschriften dürfen aber nicht überschätzt werden. Denn zum einen gehen die Gerichte verbreitet davon aus, dass es auch in den Fällen des § 45 Absatz 1b StVO zur Anwendung von § 45 Absatz 9 StVO kommt. ⁴⁴ Zum anderen wird in bedeutenden Stimmen aus der Rechtslehre davon ausgegangen, dass es der Sache nach auch hier stets zumindest *auch* um die Bewältigung von Gefahren für die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs gehen müsse ⁴⁵ und etwaigen Bevorrechtigungen der Grundsatz der „Privilegienfeindlichkeit des Straßenverkehrsrechts“ entgegenzuhalten sei. ⁴⁶ Zudem hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) speziell für die Anwendung von § 45 Absatz 1b Nr. 5 StVO zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen

⁴² BVerwG, Beschluss vom 01. September 2017 – 3 B 50/16 (NVwZ-RR 2018, 12), Rn. 7.

⁴³ So z.B. VG Würzburg Urteil vom 8.4.2020 – 6 K 19.1174 (BeckRS 2020, 6663), Rn. 33.

⁴⁴ Vgl. z.B. VG Berlin, Beschluss vom 24. Oktober 2022, VG 11 L 398/22, Rn. 25; VG Hamburg, Beschluss vom 27. Januar 2020, 15 E 5647/19, S. 16 f.; Kritisch dazu Baumeister, Rechtliche Bausteine für Mobilitätswende und Klimaschutz in den Kommunen, Forschungsbericht für die BBSR, 2023 (Manuskriptfassung) S. 13 ff.

⁴⁵ In diesem Sinne zu § 6 StVG Albrecht et.al., NZV 2021, 489, 492 f.

⁴⁶ Vgl. Albrecht et.al., NZV 2021, 489, 491 f.; in die gleiche Richtung schon Leue, SVR 2012, 247, 249.

Entwicklung hohe Mindestanforderungen an das städtebauliche Verkehrskonzept der Gemeinde aufgestellt.⁴⁷

Soweit es um den Einfluss der *Gemeinden* geht, liegt ein besonders bedeutsames Problem im Übrigen darin, dass die StVO den Gemeinden nur ein *Minimum an Mitwirkungsmöglichkeiten* einräumt. Zwar kennen die Kommunen die Verkehrsverhältnisse vor Ort am besten. Sie sind durch Artikel 28 Absatz 2 GG aufgerufen, die örtlichen Angelegenheiten zu regeln.⁴⁸ Dazu gehört auch die Kompetenz für die Ordnung der städtebaulichen Entwicklung, die nach der Rechtsprechung des BVerwG als Selbstverwaltungsangelegenheit auch die Zuständigkeit für die Planung von verkehrlichen Maßnahmen umfasst, durch welche die Gemeinde die städtebauliche Entwicklung verändern und verbessern will.⁴⁹ Die Zuständigkeit für Verkehrsregelungen liegt nach der StVO jedoch nicht bei den Kommunen, sondern bei Straßenverkehrsbehörden der Länder.

Nach außen hin fällt dieser Umstand kaum ins Auge, da es in den Flächenstaaten oft so ist, dass kommunale Gebietskörperschaften als untere Straßenverkehrsbehörde zuständig sind (meist Kreise oder kreisfreie Städte, wobei Letztere zugleich Gemeinden sind). Zu beachten ist jedoch, dass dies nicht zu einer kommunalen Eigenverantwortlichkeit führt. Vielmehr fungieren die Gebietskörperschaften dann als Landesbehörden und unterstehen daher der Rechts- und Fachaufsicht durch die jeweils höhere Landesbehörde. Durch die Zuweisung der Zuständigkeit für behördliche Aufgaben des Straßenverkehrsrechts erhält die Gemeinde (oder der Kreis) daher nicht die Befugnis, bei den zu treffenden Entscheidungen zusätzlich zur StVO kommunale Interessen an der städtebaulichen Entwicklung zu berücksichtigen.

Nur bei sehr wenigen einzelnen Arten von Verkehrsanordnungen sieht die StVO vor, dass die Straßenverkehrsbehörden die Anordnungen im *Einvernehmen* mit der Gemeinde zu treffen haben (siehe § 45 Absatz 1b Satz 2, Absatz 1c Satz 1 sowie Absatz 1i Satz 1 StVO)⁵⁰. Zu beachten ist dabei, dass die Gemeinden hierbei *weder ein Initiativ- noch ein Antragsrecht* haben, sondern nur eine Art *Vetomöglichkeit* gegenüber den Regelungsabsichten der Straßenverkehrsbehörde geltend machen können.⁵¹ Ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung wird ihnen ausschließlich bei auf Verkehrskonzepten beruhenden Maßnahmen zur „Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung“ zugesprochen, wobei die Initiative für die Maßnahme auch in diesem Falle von der Straßenverkehrsbehörde ausgehen muss, die Gemeinde also nicht selbst Regelungen verlangen, sondern auch hier allenfalls ihr Veto gerichtlich durchsetzen kann.⁵²

2.4 Änderungsmotive und Reformbedarf

Zahlreiche Initiativen und Verantwortliche der Kommunalpolitik bemühen sich seit langem darum, Städte und Dörfer attraktiver und lebenswerter zu machen, indem die Dominanz des Autoverkehrs zurückgedrängt und vor allem das Ausmaß der von ihm ausgehenden Belastungen reduziert wird. Eine gewisse Impuls- und Vorbildrolle kommt insofern dem Baugesetzbuch (BauGB)⁵³ zu. Das BauGB gibt den Gemeinden in § 1 Absatz 5 Nr. 9 den Auftrag, bei der

⁴⁷ Eingehend BVerwG, Urteil vom 20. April 1994 – 11 C 17.93 (NZV 1994, 493, 494).

⁴⁸ BVerwG, Urteil vom 20. April 1994 – 11 C 17.93 (NZV 1994, 493, 494).

⁴⁹ BVerwG, Urteil vom 20. April 1994 – 11 C 17.93 (NZV 1994, 493, 494).

⁵⁰ Dabei geht es um Parkmöglichkeiten für Bewohner, die Kennzeichnung von Fußgängerbereichen, verkehrsberuhigten Bereichen und Maßnahmen zum Schutze der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen oder zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung (Absatz 1b), um Tempo-30-Zonen (Absatz 1c) und um Fahrradzonen (Absatz 1i).

⁵¹ BVerwG, Urteil vom 20. April 1994 – 11 C 17.93 (NZV 1994, 493, 494).

⁵² Eingehend BVerwG, Urteil vom 20. April 1994 – 11 C 17.93 (NZV 1994, 493, 494).

⁵³ Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 4. Januar 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 6) geändert worden ist.

Bauleitplanung die Belange des Verkehrs und der Mobilität „unter besonderer Berücksichtigung einer auf Vermeidung und Verringerung von Verkehr ausgerichteten städtebaulichen Entwicklung“ zu berücksichtigen. Eine vergleichbare Zielsetzung kennt das Straßenverkehrsrecht nicht. Das Straßenverkehrsrecht steht daher im Wege, wenn Kommunen versuchen, dem im BauGB angelegten Leitbild zu folgen.⁵⁴

Bei den Bemühungen um eine Entschärfung der Verkehrsprobleme geht es praktisch insbesondere um Maßnahmen, mit denen die Verkehrsgefahren reduziert werden („Vision Zero“), mit denen eine höhere Wohn- und Aufenthaltsqualität durch Verringerung der Lärm- und Abgasbelastungen erreicht werden kann, um mehr Platz für Kinder und zu Fuß gehende Menschen im Straßenraum sowie um bessere Bedingungen für die nichtmotorisierte Mobilität und den öffentlichen Nahverkehr. Sehr nützlich können dafür zum Beispiel lokale Geschwindigkeitsbegrenzungen sein (in einzelnen Straßen, aber auch gebietsweise – ggf. unter Einbeziehung von Hauptverkehrsstraßen, die oft besonders gefährlich und belastend sind), ebenso wie gezielt großzügig angelegte und sichere Radverkehrsverbindungen, flexible und wirksame Parkraumbewirtschaftung, breitere Gehwegflächen, fußgängerfreundliche Ampelschaltungen, Zebrastreifen oder für den ÖPNV Busspuren – bis hin zu Möglichkeiten, hoch verkehrsbelastete Gebiete dem sog. Umweltverbund und/oder dem Lieferverkehr vorzubehalten.

Im Ansatzpunkt geht es stets um konkrete Entlastungen vor Ort und darum, die Mobilitätsbedürfnisse auch ohne Auto gut befriedigen zu können. Besonders drängend sind derartige Veränderung im Straßenverkehr (auch) aus der Perspektive des Klimaschutzes,⁵⁵ zu dem der Gesetzgeber durch die Verfassung aufgerufen ist. Denn nach wissenschaftlichen und auch in der Politik weithin anerkannten Erkenntnissen bedarf es für einen erfolgreichen Klimaschutz im Verkehrsbereich (auch) einer Änderung des „Modal Split“, also einer veränderten Verkehrsmittelwahl: hin zu mehr nichtmotorisiertem Verkehr und zum ÖPNV, tendenziell weg von der Nutzung des Autos (dort, wo es seiner Nutzung nicht bedarf).⁵⁶

Diese Interessen stehen in einem Spannungsfeld zur heutigen Ausrichtung des Straßenverkehrsrechts – allerdings nur zum Teil. Während es im Verhältnis zu dem Ziel der Verkehrssicherheit weitreichende Überschneidungen gibt, da z.B. geringere Geschwindigkeit die Verkehrsgefahren mindern, besteht ein Zielkonflikt mit der nach dem StVG ebenfalls anzustrebenden Leichtigkeit des Verkehrs, der im Rahmen von § 45 StVO gemäß Absatz 9 der Vorschrift sogar ein relativer Vorrang eingeräumt wird. Aber auch mit dem Anspruch der Leichtigkeit zeigt sich bei näherem Hinsehen großenteils Übereinstimmung. Denn zu den hier betrachteten Zielen gehört auch, die Leichtigkeit der Mobilität *ohne Auto* zu verbessern – die sich über Jahrzehnte immer weiter verschlechtert hat, zum Beispiel weil Straßenränder und Gehwege parkenden Autos überlassen und Verkehrsführungen und Ampelschaltungen für den Autoverkehr optimiert wurden.⁵⁷ Dem konnte in den letzten Jahren mit geringfügigen Änderungen der StVO⁵⁸ zwar partiell, in der Wirkung aber doch nur sehr begrenzt entgegengewirkt werden, da sich die Problemlage durch einen (noch) weiter anwachsenden Verkehr zugleich noch verschärft hat.

⁵⁴ Eingehend Hermann et.al., Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität, UBA-Texte 94/2019, S. 295 f.; Klinski, ZUR 2020, 394, 399.

⁵⁵ UBA, Damit das Recht dem Klimaschutz nicht im Weg steht - Vorschläge zur Beseitigung von Hemmnissen im Straßenverkehrsrecht (2021); Salzborn/Klinski, Die Verkehrswende braucht auch eine Wende des Verkehrsrechts, ZUR 2019, 577, 577 f.; Heß, Zeitenwende im Straßenverkehrsrecht, Beck-Aktuell 20.01.2023.

⁵⁶ Vertiefend SRU: Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa (Umweltgutachten 2020), Kapitel 6: Für eine aktive und umweltfreundliche Stadtmobilität: Wandel ermöglichen.

⁵⁷ Vgl. UBA, Damit das Recht dem Klimaschutz nicht im Weg steht - Vorschläge zur Beseitigung von Hemmnissen im Straßenverkehrsrecht (2021); UBA: Auf dem Weg zu einer nachhaltigen urbanen Mobilität in der Stadt für Morgen (2021).

⁵⁸ Straßenverkehrs-Ordnung vom 6. März 2013 (BGBl. I S. 367), die zuletzt durch Artikel 13 des Gesetzes vom 12. Juli 2021 (BGBl. I S. 3091) geändert worden ist.

Was durch das herrschende Rechtsverständnis und durch die Praxis des Straßenverkehrsrechts bisher nicht erfasst oder ignoriert wird, ist der Umstand, dass Leichtigkeit für *alle* am Verkehr Teilnehmenden nicht möglich ist, wenn der Platz ausgeschöpft ist – und: *dass* der Platz oftmals ausgeschöpft ist, vor allem in Innenstädten.⁵⁹ Dabei ist zu betonen, dass die Platzkapazität mit größer werdenden Autos und neu hinzukommenden Verkehrsmitteln wie E-Rollern und Lastenrädern, aber auch künftig mit autonomen Fahrzeugen, effektiv noch kleiner wird. Vergleichbares gilt auch für die Kapazitäten von vielgenutzten Kreuzungen. Das Beharren darauf, dass die Leichtigkeit speziell des motorisierten Individualverkehrs nicht eingeschränkt werden dürfe, führt bei Knappheit von Raum und Zeit zwangsläufig dazu, dass alle anderen am Verkehr Teilnehmenden quasi spiegelbildlich Einschränkungen in ihrer Leichtigkeit hinnehmen müssen. Das Ziel der Leichtigkeit für jedwede Art der motorisierten individuellen Fortbewegung absolut zu setzen, ist daher auch gesellschaftlich ungerecht. Es führt notwendigerweise zu einer Benachteiligung der nicht motorisierten Bevölkerungsteile, aber auch derjenigen Verkehre mit Kraftfahrzeugen, die eine besonders wichtige Funktion für die Gesellschaft haben: des ÖPNV, aber auch der Wirtschaftsverkehre.

Wenn über eine Reform des Straßenverkehrsrechts nachgedacht wird, mit der „die Ziele des Klima- und Umweltschutzes, der Gesundheit und der städtebaulichen Entwicklung“ mehr als nur symbolisch berücksichtigt werden und dies auch real zu (mehr) Einflussmöglichkeiten von Ländern und Kommunen führen soll, kann es folglich nicht ausreichen, nur neue zusätzliche Ziele in die Vorschriften zu schreiben. Es kann auch nicht nur darum gehen, die eine oder andere Detailregelung an der StVO zu modifizieren – auch wenn es einige besonders wichtige gibt. Vielmehr muss für die zuständigen Behörden darüber hinaus die Möglichkeit geschaffen werden, in Ansehung der verschiedenen zu berücksichtigenden öffentlichen Belange ergebnisoffene Abwägungsentscheidungen zu treffen, in denen die neuen Ziele auch praktisch zum Tragen kommen können. Solche Abwägungsentscheidungen müssen auch dazu führen können, dass sich das Interesse an der (vorsorgenden) Gefahrenabwehr oder an der Steigerung der Attraktivität von Radverkehr oder ÖPNV gegenüber dem Interesse an der Leichtigkeit des motorisierten Individualverkehrs durchsetzen kann, sofern es dafür im Einzelfall tragfähige Gründe gibt und die Konsequenzen für den motorisierten Individualverkehr zumutbar sind. Und es liegt nahe, die Vorschriften weitergehend so auszugestalten, dass die Gemeinden sowohl konzeptionell im Hinblick auf die Steuerung der Verkehrsströme als auch bei insoweit relevanten Einzelfallentscheidungen durchsetzbare Mitwirkungsmöglichkeiten erhalten.⁶⁰

⁵⁹ Instrukтив Hermann et.al., Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität, UBA-Texte 94/2019, S. 295 f.

⁶⁰ Heß, Zeitenwende im Straßenverkehrsrecht, Beck-Aktuell 20.01.2023; UBA, Damit das Recht dem Klimaschutz nicht im Weg steht - Vorschläge zur Beseitigung von Hemmnissen im Straßenverkehrsrecht (2021); Hermann et.al., Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität, UBA-Texte 94/2019, S. 299 f.

3 Kompetenzrechtliche Spielräume zur Berücksichtigung weiterer öffentlicher Belange im Straßenverkehrsrecht

3.1 Fragestellungen

Das im StVG und auf dessen Grundlage (insbesondere) in der StVO geregelte Straßenverkehrsrecht findet im Grundgesetz eine klare Kompetenzgrundlage. Es ist insoweit⁶¹ auf den Kompetenztitel des Artikels 74 Absatz 1 Nr. 22 GG gestützt, der sich seinem Wortlaut nach unter anderem auf den „Straßenverkehr“ erstreckt (siehe oben, zitiert unter 2.1).

Die im vorliegenden Zusammenhang zu klärende Frage ist, ob der Kompetenztitel „Straßenverkehr“ so zu verstehen ist, dass er auch in Bezug auf den Straßenverkehr verfolgte „Ziele des Klima- und Umweltschutzes, der Gesundheit und der städtebaulichen Entwicklung“ mit umfasst – oder ob das ausgeschlossen ist, weil der Kompetenztitel enger zu verstehen ist. Von Letzterem ging die Bundesregierung in den Entwürfen zum Elektromobilitätsgesetz und zum Carsharinggesetz erklärtermaßen aus und schuf für diese daher eigenständige Gesetze, die sie auf Artikel 74 Absatz 1 Nr. 11 GG („Recht der Wirtschaft“) und auf Artikel 74 Absatz 1 Nr. 24 GG (Klimaschutz als Ausprägung der „Luftreinhaltung“) stützte.⁶²

Ein begrenztes Verständnis des Artikels 74 Absatz 1 Nr. 22 GG legen auch viele Äußerungen aus der Rechtsliteratur nahe.⁶³ In Grundgesetz-Kommentaren wird die Frage zumeist nur knapp angesprochen, ohne sie zu vertiefen.⁶⁴ Gestützt wird die enge Sichtweise auf eine immer wieder zitierte Passage aus der sog. *Werbefahrten*-Entscheidung des BVerfG aus dem Jahr 1975,⁶⁵ an die das BVerfG insbesondere in seinem Urteil zum sog. *Laternenparken* (1984)⁶⁶ anschloss und in jüngerer Zeit in einem Beschluss über landesrechtliche Fahrzeugkennzeichenkontrollen (2018)⁶⁷ nochmals Bezug nahm. Aus diesen Entscheidungen wird gefolgert, das Straßenverkehrsrecht sei „sachlich begrenztes Ordnungsrecht“ und daher nur auf die Abwehr von Gefahren für die „Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs“ anwendbar.

Es wird zu prüfen sein, ob das so ist, aber weitergehend auch, ob daraus gegebenenfalls abzuleiten ist, dass die Mitverfolgung der hier erörterten Ziele dadurch auf Grundlage von Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG ausgeschlossen ist. Denn die Formel lässt in ihrem Wortlaut die Möglichkeit offen, dass die hier angesprochenen Ziele mit in den Schutzzweck des sachlich begrenzten Ordnungsrechts eingeschlossen sind, soweit es um die *Auswirkungen* des Straßenverkehrs auf die mit den Zielen verfolgten Belange geht. Für den Fall, dass Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG nicht als Kompetenzgrundlage geeignet sein oder nicht ausreichen sollte, stellt sich die Frage, ob sich der Bund für die verfolgten Regelungsabsichten entweder ergänzend oder stattdessen auf andere Kompetenznormen stützen kann. Als solche kommen das Recht der „Luftreinhaltung und

⁶¹ Große Teile des StVG beziehen sich darüber hinaus auf das ebenfalls in Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG genannte „Kraftfahrwesen“, teils auch auf „Gebühren und Entgelte“ für die Straßenbenutzung.

⁶² Siehe zum EmoG BT-Drs. 18/3418, S. 11 f., zum CsgG BT-Drs. 18/11285, S. 19 f.

⁶³ Im Anschluss an Steiner, Innerstädtische Verkehrslenkung durch verkehrsrechtliche Anordnungen nach § 45 StVO (NJW 1993, 3161, 3161 f.), der sich allerdings nur mit dem damaligen § 45 StVO befasst, nicht mit dem grundgesetzlichen Kompetenzrahmen; dezidiert gegen BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 1979 - 7 C 46/78 (NJW 1980, 1640, 1641).

⁶⁴ So z.B. Broemel, in: v. Münch/Kunig, GG Art. 74 Rn. 81; Oeter, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Rn. 154; Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 74 Rn. 61 (der interessanterweise in seinem Gutachten für den 73. Dt. Juristentag 2022 für eine umwelt- und klimapolitische Öffnung des Straßenverkehrsrechts plädiert, darin also kein kompetenzrechtliches Problem sieht, siehe dort unter D 47).

⁶⁵ BVerfG, Urteil vom 10. Dezember 1975 - 1 BvR 118/71 (BVerfGE 40, 371, 380) - Werbefahrten.

⁶⁶ BVerfG, Beschluss vom 09. Oktober 1984 - 2 BvL 10/82 (BVerfGE 67, 299, 322 f.) - Laternenparken.

⁶⁷ BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018, 1 BvR 142/15 (BVerfGE 150, 244, Rn. 60) - Kfz-Kennzeichenkontrolle II.

Lärmbekämpfung“ (Artikel 74 Absatz 1 Nr. 24 GG) sowie im Hinblick auf die Berücksichtigung städtebaulicher Belange das „Bodenrecht“ (Artikel 74 Absatz 1 Nr. 18 GG) in Betracht.

3.2 Ausgangspunkt: Das BVerfG zu Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG

In der für das eng auf Gefahrenabwehr gerichtete Verständnis immer wieder herangezogenen *Werbefahrten*-Entscheidung des BVerfG (1975) ging es um die Frage, ob die Nutzung von Straßen mit Fahrzeugen für Werbezwecke Gegenstand des den Ländern zustehenden Straßenrechts oder des beim Bund liegenden Straßenverkehrsrechts ist. Die immer wieder zitierte Passage lautete:⁶⁸

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

Im nachfolgenden Urteil zum sog. *Laternenparken* (1984) ging es um eine Vorschrift des Hamburger Landesrechts, nach der die Nutzung von Straßenland zum Dauerparken aus dem straßenrechtlichen Gemeingebrauch herausgenommen wurde. Das wurde vom BVerfG für kompetenzwidrig erkannt, weil das Parken keine eigene Verkehrsart sei, sondern als Bestandteil des Kraftfahrzeugverkehrs stets verkehrlicher Gemeingebrauch. Das Parken zu regeln, sei (allein) Aufgabe des Bundesgesetzgebers, weil es sich dabei um eine Festlegung zur Art und Weise der Straßenbenutzung durch Kraftfahrzeuge handele. Für landesrechtliche Regelungen zum Parken sei kein Raum, da das Straßenverkehrsrecht des Bundes dies abschließend regelt.⁶⁹

In dem Urteil wird ausgeführt:⁷⁰

„[...]“

Demgegenüber ist die Regelung der „Ausübung des Gemeingebrauchs“ ausschließlich Sache des Straßenverkehrsrechts. Regelungsgegenstand ist hier - allein - die Ausübung der vom zugelassenen Gemeingebrauch umfaßten verkehrsbezogenen Verhaltensweisen der jeweiligen Verkehrsart durch den einzelnen Verkehrsteilnehmer in der konkreten Verkehrssituation sowie die Einschränkung oder Untersagung dieser Ausübung mit Rücksicht auf die sich aus ihr ergebenden Nachteile oder Gefahren für Sicherheit oder Ordnung für die Verkehrsteilnehmer oder für Außenstehende. [...]

Dieses Verständnis der Trennung zwischen dem Gemeingebrauch und seiner Ausübung wahrt den Charakter des Straßenverkehrsrechts als sachlich begrenztes Ordnungsrecht, für das dem Bund - abweichend vom sonstigen (Polizei-)Ordnungsrecht - die Gesetzgebungskompetenz zusteht (BVerfGE 40, 371 [380]). Geordnet wird dabei die Ausübung des Gemeingebrauchs. Als Ordnungsrecht rechnen dem Straßenverkehrsrecht alle Regelungen der Ausübung des Gemeingebrauchs zu, die aus verkehrsbezogen-ordnungsrechtlichen Gründen, nicht hingegen aus sonstigen ordnungsrechtlichen (oder aus ästhetischen oder städtebaulichen) Gründen erfolgen sollen. Hierdurch trägt das Straßenverkehrsrecht zugleich Sorge dafür, daß sich die Ausübung des Gemeingebrauchs in einer gemeinverträglichen Art und Weise vollzieht.“

⁶⁸ BVerfG, Beschluss vom 10. Dezember 1975 – 1 BvR 118/71 (BVerfGE 40, 371, 380) – Werbefahrten.

⁶⁹ BVerfG, Beschluss vom 09. Oktober 1984 – 2 BvL 10/82 (BVerfGE 67, 299, 320 ff.) – Laternengarage.

⁷⁰ BVerfG, Beschluss vom 09. Oktober 1984 – 2 BvL 10/82 (BVerfGE 67, 299, 322 f.) – Laternengarage.

Einerseits: Abgrenzung zum Straßenrecht

In seinen Entscheidungen zu Werbefahrten und zum Laternenparken setzte sich das BVerfG mit der Abgrenzung von (landesrechtlichem) *Straßenrecht* zu (bundesrechtlichem) *Straßenverkehrsrecht* auseinander, und zwar im Schwerpunkt. Das Gericht arbeitete in den beiden Entscheidungen heraus, dass es insoweit tragend darauf ankommt, ob eine Straße zum verkehrlichen Gemeingebrauch mit bestimmten Verkehrsarten gewidmet wird (das „Ob“ des Gemeingebrauchs, insoweit Straßenrecht) oder ob es darum geht, auf welche konkrete Weise die für den Gemeingebrauch gewidmete Straße zu Verkehrszwecken benutzt werden darf (die „Ausübung“ des Gemeingebrauchs, insoweit Straßenverkehrsrecht).

Das ist der eigentliche Kern der beiden Entscheidungen: Regelungsgegenstand ist die (zulässige) Art und Weise der *Benutzung von Straßen zu Zwecken des Verkehrs*. Im Unterschied zum Straßenrecht, welches festlegt, welche Flächen dem verkehrlichen Gemeingebrauch dienen und was zum verkehrlichen Gemeingebrauch gehört, bestimmt das Straßenverkehrsrecht, wie sich die am Verkehr Teilnehmenden im Straßenverkehr zu verhalten haben.

Andererseits: Abgrenzung zum allgemeinen Ordnungsrecht (Gefahrenabwehrrecht)

Bei dieser Unterscheidung hätte es das Gericht belassen können, wenn nicht zugleich noch eine weitere kompetenzrechtliche Abgrenzung des Straßenverkehrsrechts nötig gewesen wäre – nämlich zum *allgemeinen Ordnungsrecht* (Synonyme: *Gefahrenabwehrrecht*, *Polizeirecht*), das ebenfalls unter die Länderkompetenzen fällt. Da es in den Regelungen der StVO zum Verhalten im Straßenverkehr (unbestritten) großenteils um die Abwehr von Gefahren ging (schon immer ging), wären die Länder auch hierfür zuständig gewesen, wenn es sich um *allgemeines* Gefahrenabwehrrecht handelte – nicht jedoch, wenn sich das Straßenverkehrsrecht als „sachlich begrenztes Ordnungsrecht“ darstellt, für das „dem Bund – abweichend vom sonstigen (Polizei-)Ordnungsrecht – die Gesetzgebungskompetenz zusteht“.

Wie aus dem Formulierungskontext herauslesbar ist, betont das BVerfG *aus diesem Grund*, dass es bei dem Straßenverkehrsrecht um „sachlich begrenztes Ordnungsrecht“ handelt. Mit der Verwendung der Formel „sachlich begrenztes Ordnungsrecht“ wird also in diesem Kontext nicht zum Ausdruck gebracht, dass es generell unzulässig sein würde, in das Straßenverkehrsrecht Regelungen aufzunehmen, die als solche nicht dem Gefahrenabwehrrecht zuzuordnen sind. Vielmehr ging es dem Gericht darum deutlich zu machen, dass in das Straßenverkehrsrecht *ausschließlich solche* Regelungen zur Gefahrenabwehr hineingehören, die sich *spezifisch auf straßenverkehrliche Gefahren* beziehen – und nicht auf allgemeine, ihrerseits nicht verkehrlich begründete Gefahren. Sonst wären sie nämlich dem *allgemeinen* Gefahrenabwehrrecht im Sinne der heute meist als „Polizeirecht“ bezeichneten Rechtsmaterie zuzuordnen gewesen, deren Regelung rechtshistorisch zu den Kernkompetenzen der Länder gehört und ihnen gemäß Artikel 70 Absatz 1 GG zusteht, soweit das Grundgesetz nicht (ausgrenzend) dem Bund die Gesetzgebungsbefugnis verleiht.⁷¹

Dieser Sichtweise entspricht es, wenn das BVerfG in seiner jüngeren Entscheidung zur *Kennzeichenverfolgung* (2018) relativ knapp schreibt:⁷²

„Der Kompetenz der Länder, Kraftfahrzeugkennzeichenkontrollen zur Fahndung nach Personen und Sachen gesetzlich zu regeln, steht nicht die Kompetenz des Bundes zur Regelung des Straßenverkehrs aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG entgegen. Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG betrifft das Straßenverkehrsrecht als sachlich begrenztes Ordnungsrecht und dient allein dem Zweck, die spezifischen Gefahren, Behinderungen und Belästigungen auszuschalten oder wenigstens zu mindern, die mit der Straßennutzung unter den Bedingungen des modernen Verkehrs verbunden sind

⁷¹ Eingehend BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018 - 1 BvR 142/15 (BVerfGE 150, 44, Rn. 59 ff.) – Kfz-Kennzeichenkontrolle II.

⁷² BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018 - 1 BvR 142/15 (BVerfGE 150, 44, Rn. 60) – Kfz-Kennzeichenkontrolle II.

(vgl. BVerfGE 40, 371 [380]). Darum geht es bei der Kennzeichenkontrolle gemäß Art. 33 Abs. 2 Satz 2 bis 5, Art. 13 Abs. 1 Nr. 1 bis 5 BayPAG nicht.“

Im Kern ging es bei den vorliegenden Entscheidungen des BVerfG zur kompetenzrechtlichen Einordnung des Straßenverkehrsrechts demnach stets nur darum herauszuarbeiten, wie sich das Straßenverkehrsrecht *von den Landeskompetenzen* einerseits zum Straßenrecht und andererseits zum allgemeinen Gefahrenabwehrrecht abgrenzt. Darüber, ob innerhalb der Rechtsmaterie des Straßenverkehrsrechts auch Ziele verfolgt und Regelungen getroffen werden können, die anderen Zwecken als solchen der Gefahrenabwehr dienen, hat das BVerfG nicht entschieden und bisher zu entscheiden auch keinen Anlass gehabt. Nur eines darf das Straßenverkehrsrecht mit Blick auf seinen *Regelungsgegenstand* (die Benutzung von Straßen zu Verkehrszwecken) danach nicht: bestimmen, was eine Straße ist und was zum verkehrlichen Gemeingebrauch der Straße zählt – denn das ist Gegenstand des Straßenrechts.

Keine Abgrenzung zu anderen Bundeskompetenzen

An keiner Stelle ging es in den bisher vorliegenden Entscheidungen des BVerfG zum Straßenverkehrsrecht somit um die Abgrenzung zwischen den Bundeskompetenzen, sondern stets um die Abgrenzung nach außen zu den Länderkompetenzen. Im vorliegenden Zusammenhang geht es hingegen nicht um die Abgrenzung zum Landesrecht. Vielmehr geht es hier um die Frage, ob und ggf. inwieweit innerhalb der Vorschriften des (Bundes-) Straßenverkehrsrechts andere Belange der Allgemeinheit oder auch Privater mitberücksichtigt und als Ziele mitverfolgt werden können, insbesondere solche, deren Zwecke anderen, ebenfalls den dem Bundesrecht zugänglichen Kompetenzbereichen zuzuordnen sind. So liegt es namentlich bei straßenverkehrsrechtlichen Regelungen, die dem Schutz vor Lärm und Abgasen oder dem Schutz vor der Klimaerwärmung dienen – und die für sich genommen von der Bundeskompetenz aus Artikel 74 Absatz 1 Nr. 24 GG umfasst sind („Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung“). Auch hinsichtlich der Berücksichtigung städtebaulicher Belange gibt es mit dem in Artikel 74 Absatz 1 Nr. 18 GG statuierten Kompetenztitel „Bodenrecht“ einen Anknüpfungspunkt in den Gesetzgebungskompetenzen des Bundes, allerdings einen demgegenüber noch stärkeren Anknüpfungspunkt in der unmittelbar aus dem Grundgesetz abzuleitenden Kompetenz der Gemeinden für die örtliche städtebauliche Planung (siehe Artikel 28 Absatz 2 GG).

Zwischenfazit und Gang der weiteren Betrachtung

Somit lässt sich festhalten, dass sich aus den einschlägigen Entscheidungen des BVerfG zwar abgrenzend zum Landesrecht ableiten lässt, dass es sich beim Straßenverkehrsrecht, *soweit* es darin um die *Gefahrenabwehr* geht, um spezifisch *verkehrsbezogenes* Gefahrenabwehrrecht handelt und nicht um *allgemeines* Gefahrenabwehrrecht. Daraus kann aber nicht geschlossen werden, dass es in den Vorschriften des Straßenverkehrsrechts darüberhinausgehend unzulässig wäre, andere öffentliche Belange gegebenenfalls auf der Ebene von Zielen oder konkreten Bestimmungen (mit) zu berücksichtigen. Mit der Frage, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen und mit welcher Reichweite das möglich ist, hat sich das BVerfG noch nicht befasst. Darum wird es im Weiteren gehen.

In Betracht kommt eine Einbeziehung der betreffenden Belange des Gesundheits-, Umwelt- und Klimaschutzes sowie der städtebaulichen Belange in das Straßenverkehrsrecht in drei rechtlichen Konstellationen, die in den nachfolgenden Kapiteln genauer auf ihre Tragfähigkeit hin zu untersuchen sind:

1. Die anderen Belange werden *durch die Benutzung von Straßen* zu Verkehrszwecken beeinträchtigt, so dass die Belange mit zu den *Schutzgütern* des straßenverkehrsspezifischen Gefahrenabwehrrechts gehören (siehe dazu sogleich, 3.3).

2. Die anderen Belange können berücksichtigt werden, weil bzw. soweit das Straßenverkehrsrecht *nicht ausschließlich* als Gefahrenabwehrrecht einzuordnen sein sollte (siehe dazu unter 3.4).
3. Die anderen Belange sind Gegenstand einer *anderen Gesetzgebungskompetenz des Bundes* und es ist davon auszugehen, dass es dem Bund freisteht, ihren Schutz oder ihre Wahrung im Sinne einer Kompetenzkombination (auch) in das Straßenverkehrsrecht zu integrieren (siehe dazu unter 3.5).

3.3 Zur Berücksichtigung von Gesundheits-, Umwelt- und Klimaschutz sowie städtebaulichen Belangen als Schutzgüter des Ordnungsrechts

3.3.1 Zur Reichweite der straßenverkehrsrechtlichen Gefahrenabwehr

In der Formel vom „sachlich begrenzten Ordnungsrecht“ klingt die Begrenztheit auf die verkehrsspezifische Gefahrenabwehr als das Prägende an, so dass es in gewisser Weise nahe liegt anzunehmen, dass das Rechtsgebiet für die Mitberücksichtigung anderer, nicht im Verkehr selbst wurzelnder Belange möglicherweise nicht offen sei. Doch worauf genau bezieht sich die Begrenzung? Was gehört in das auf den Straßenverkehr bezogenen Ordnungsrecht (Gefahrenabwehrrecht) nach dem Verständnis des BVerfG hinein und was liegt gegebenenfalls außerhalb?

Gefahrenvorsorge als Bestandteil des „sachlich begrenzten Ordnungsrechts“

Schon die beiden an die Formel vom „sachlich begrenzten Ordnungsrecht“ heranführenden Sätze der *Werbefahrten*-Entscheidung des BVerfG lassen klar erkennen, dass das Gericht von einem *weiten* Verständnis der straßenverkehrsbezogenen Gefahrenabwehr ausgeht. Um das zu verdeutlichen, soll diese beiden Sätze des Zitats hier nochmals im Original wiedergegeben werden, ergänzt um Unterstreichungen durch den Verfasser:⁷³

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

Die Hervorhebungen des zweiten Satzes machen deutlich, dass keineswegs nur die Gefahren für die verschiedenen am Verkehr selbst Teilnehmenden untereinander angesprochen sind, sondern auch Gefahren, die durch das Benutzen von Straßen für Verkehrszwecke *auf Dritte* ausgelöst werden – was insbesondere *gesundheitliche* Gefahren sein können, von Unfällen bis zu Atemwegserkrankungen.⁷⁴ Und weiter: Der vorangehende erste Satz spricht von „Gefahren, Behinderungen und Belästigungen“, die „auszuschalten“ oder „zu mindern“ sind, und lässt damit klar erkennen, dass die maßgebliche Schwelle für die Annahme von straßenverkehrsrechtlichen Gefahren durchaus nicht erst bei einer irgendwie gearteten „großen“ oder absehbaren „konkreten“ Gefahr liegen soll, sondern es auch darum gehen kann, bloße Belästigungen durch das Benutzen von Fahrzeugen zu vermeiden.

Damit lässt sich – was auch dem allgemeinen Verständnis in anderen Gebieten des Gefahrenabwehrrechts entspricht⁷⁵ – folgern, dass kompetenzrechtlich selbstverständlich auch die

⁷³ BVerfG, Beschluss vom 10. Dezember 1975 – 1 BvR 118/71 (BVerfGE 40, 371, 380) – *Werbefahrten*.

⁷⁴ So auch BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 1979 – 7 C 46/78 (NJW 1980, 1640, 1641).

⁷⁵ Instruktiv BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018 – 1 BvR 142/15 (BVerfGE 150, 44, Rn. 70 ff.) – *Kfz-Kennzeichenkontrolle II*.

Gefahrenvorsorge mit umfasst ist, also das Bemühen, durch vorausschauendes Handeln das Entstehen von Gefahren schon vom Ansatz her zu vermeiden.⁷⁶ Oft wird heute insoweit auch von Risikovorsorge⁷⁷ gesprochen und/oder in den Vordergrund gerückt, dass es dabei von der Zielrichtung her um *Prävention* gehe.⁷⁸ Maßgebliche Konsequenz der Weiterentwicklung des klassischen Gefahrenabwehrmodells durch das Vorsorgemodell ist die Vorverlagerung des zulässigen Eingriffszeitpunkts für staatliche Maßnahmen.⁷⁹

Es ist nicht erkennbar, dass es speziell für das Straßenverkehrsrecht abweichend von sonstigem Ordnungsrecht nicht möglich sein sollte, in einem umfassenden Sinne Gefahrenvorsorge und Prävention zu betreiben. Der Ansatz ist auch dem bestehenden Straßenverkehrsrecht durchaus nicht fremd, denn die allgemeinen Bestimmungen der StVO über das Verhalten im Straßenverkehr lassen sich – ungeachtet ihrer streitbaren inhaltlichen Reichweite – funktional gar nicht anders zuordnen als zu Vorsorgezwecken. Selbstverständlich dient es etwa der Gefahrenvorsorge, wenn die StVO zum Beispiel die simple Regel „rechts vor links“ aufstellt. Demgegenüber sind allerdings speziell die Ermächtigungen für Anordnungen in Einzelfällen nach § 45 StVO insoweit durch Absatz 9 der Vorschrift begrenzt und daher ihrerseits grundsätzlich nicht zu Gefahrenvorsorgezwecken einsetzbar (siehe oben, 2.2).

Konsequenzen für die Reichweite des Straßenverkehrsrechts

Praktisch angewendet auf verkehrstypische Unfallgefahren sind die straßenverkehrsrechtlichen Bestimmungen daher nicht nur darauf beschränkt zu *reagieren*, sondern dienen auch dazu, das Verkehrsgeschehen *vorausschauend zu ordnen* – so zu ordnen, dass die verkehrstypischen Gefahrenlagen soweit möglich vermieden werden.⁸⁰

Das Verkehrsrecht kann hierbei grundsätzlich sehr streng vorgehen – strenger als es bisher angelegt ist. Das gilt auch für Einzelanordnungen. Dabei bedarf es stets der Berücksichtigung auch der verkehrstypischen Interessenlage, nämlich des Interesses, mit oder ohne Fahrzeuge „von A nach B“ zu kommen. Das Straßenverkehrsrecht soll auch Letzteres sicherstellen, sodass es nicht nur um die Sicherheit, sondern auch um dessen Ordnung geht, praktisch also um das *Funktionieren* des „Systems Straßenverkehr“. Da Sicherheit und Ordnung in der Praxis in einem Zielkonflikt miteinander stehen (können), bedarf es im Straßenverkehrsrecht allgemein und auch bei Einzelanordnungen immer wieder der Abwägung zwischen beiden Interessenrichtungen. Kompetenzrechtlich sind beide Interessenrichtungen erfasst.

Der für die „Ordnung“ des Straßenverkehrs häufig synonym verwendete⁸¹ und seit der StVG-Reform 2021 auf die Gesetzesebene gehobene⁸² Begriff „Leichtigkeit“ bildet den Ordnungszweck aus kompetenzrechtlicher Sicht nicht ganz deckungsgleich ab, denn er legt nahe, es auf die Schnelligkeit des *individuellen* Vorankommens ankommen zu lassen, während es aus dem Blickwinkel des Allgemeinwohls darauf ankommt, ein möglichst reibungsloses *Funktionieren des Gesamtsystems* erreichen zu können. In letzterem Sinne kann beispielsweise die Festlegung einer geringeren zulässigen Höchstgeschwindigkeit auf bestimmten Strecken oder in bestimmten Gebieten sowohl der Ordnung als auch der Gefahrenvermeidung dienen: Indem ein gleichmäßiger Verkehrsfluss erreicht wird, werden Stausituationen und Unfallgefahren vermindert. Das kann

⁷⁶ Degenhart, in: Sachs, GG, Art. 73 Rn. 48 m.w.N.

⁷⁷ Eingehend Callies, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20a Rn. 110 ff. m.w.N.

⁷⁸ Vertiefend Volkmann, NVwZ 2021, 1408, 1409 f. m.w.N.

⁷⁹ Callies, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20a Rn. 116 m.w.N.

⁸⁰ Vgl. BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 1979 - 7 C 46/78 (NJW 1980, 1640, 1641); BVerwG, Urteil vom 25. April 1980 - 7 C 19/78 Rn. 21 ff. (juris).

⁸¹ Grundlegend (allerdings bezogen auf § 45 StVO, nicht auf Art. 74 Absatz 1 Nr. 22 GG) Steiner, NJW 1993, 3161, 3161 f.

⁸² Viertes Gesetz zur Änderung des StVG vom 12. Juli 2021 (BGBl. I S. 3091).

im Ordnungsinteresse zulässig sein, auch wenn es zur Verlängerung von Fahrzeiten einzelner und damit zu einer Beeinträchtigung der *individuellen* „Leichtigkeit“ führt.⁸³

Versteht man den Begriff „Leichtigkeit“ demgegenüber funktional als darauf gerichtet, das System Straßenverkehr in dem jeweils betreffenden Gebiet funktionsfähig zu halten, so lassen sich mit der Leichtigkeit auch und gerade Beschränkungen für den motorisierten Individualverkehr rechtfertigen, wenn dieser ein Ausmaß annimmt, der das System überfordert.⁸⁴ In diesem Sinne sind auch die *Staugefahr* und die Gefahr der *Überlastung* von Straßen als ordnungsrechtliche Gefahren einzuordnen sind, denn sie beeinträchtigen das System Straßenverkehr (gegebenenfalls auch für andere Beteiligte wie den im Systeminteresse besonders bedeutsamen ÖPNV).

Im Sinne der Gefahrenvorsorge ist konsequenterweise davon auszugehen, dass kompetenzrechtlich auch genügend Spielraum dafür besteht, verkehrslenkende Anordnungen zu ermöglichen, um auf einer bestimmten Strecke oder in einem bestimmten Gebiet den zu erwartenden *Autoverkehr zu reduzieren* – denn es ist typischerweise die Menge der Kraftfahrzeuge, die zu Stausituationen und Überlastungen von Straßen führen kann. Aus kompetenzrechtlicher Perspektive sind daher im Rahmen des Straßenverkehrsrechts auch Vorschriften denkbar, auf Grund derer vorausschauende Verkehrslenkungsmaßnahmen zugunsten von Fahrradverkehr oder ÖPNV ergriffen werden können – was jedoch nach den aktuellen Regelungen der StVO ausgeschlossen ist, insbesondere weil § 45 Absatz 9 StVO entgegensteht.

Ein in diesem Sinne weites Verständnis des straßenverkehrsrechtlichen Gefahrenabwehrzwecks, gerichtet auch auf die *Vorsorge* vor Beeinträchtigungen der Sicherheit und der Ordnung auf den Straßen und durch deren Benutzung, ist nicht nur aus dem Wortlaut der BVerfG-Zitatstellen abzuleiten. Es ist darüber hinaus auch rechtssystematisch zwingend, denn die Bestimmungen des Grundgesetzes zu den Gesetzgebungskompetenzen dienen der Abgrenzung eben der *Gesetzgebungskompetenzen* zwischen Bund und Ländern. Sie sind grundsätzlich nicht darauf gerichtet, dem Gesetzgeber materielle Vorgaben über die Ausfüllung der ihm jeweils gegebenen Gestaltungsfreiheit zu machen⁸⁵ – worauf es jedoch hinauslaufen würde, wenn eine auf Gefahrenabwehr gerichtete Kompetenznorm dahin ausgelegt würde, nur angewendet werden zu können, wenn ein bestimmter Gefährungsgrad oder eine bestimmte Wahrscheinlichkeitsschwelle für eine Gefährdung erreicht ist.

3.3.2 Zur Einbeziehung der Belastungen außenstehender Dritter (Gesundheits- und Umweltschutz)

Die Vermeidung von Gefahren des Straßenverkehrs für *außenstehende Dritte* gehört, wie schon im Vorstehenden deutlich geworden ist, seit den Ursprüngen des Rechtsgebiets, auf die es kompetenzrechtlich ankommt, mit in den Regelungszweck des Straßenverkehrsrechts hinein. Aus heutiger Sicht mag erstaunen, dass sie ursprünglich sogar im Mittelpunkt der den Straßenverkehr betreffenden Rechtsvorschriften stand. Erst die zunehmende Motorisierung führte nämlich dazu, dass auch die Gefahren *innerhalb* des Straßenverkehrs, also unter den am Verkehr Teilnehmenden, mit ins Straßenverkehrsrecht aufgenommen und dann später praktisch zum Hauptgegenstand wurden.

⁸³ Vgl. BVerwG, Urteil vom 25. April 1980 – 7 C 19/78 Rn. 21 ff. (juris).

⁸⁴ Instrukтив OVG Schleswig, Beschluss vom 30. März 2022 – 5 MB 4/22 (NordÖR 2022, 310); hierzu Sauthoff, NordÖR 2023, 8.

⁸⁵ Eingehend Degenhardt, in: Sachs, GG. Art. 70 Rn. 70 m.w.N. Aus bestimmten Kompetenztiteln wird zwar ausnahmsweise geschlossen, dass der Verfassungsgeber mit ihnen zum Ausdruck gebracht habe, dass etwas Bestimmtes nicht von vornherein ausgeschlossen sein solle (z.B. Kernenergie, Heilberufe). Dabei handelt es sich aber um positive Grundentscheidungen, nicht um materielle Begrenzungen für die Ausübung der Kompetenz (vgl. Sachs, ebenda Rn. 71 f.).

Historische Herleitung

Das lässt sich sehr klar aus der vom BVerfG in der *Werbefahrten*-Entscheidung durchgeführten historischen Analyse herauslesen (wieder ergänzt um Unterstreichungen des Verfassers):⁸⁶

„Die bis zum Erlaß des Straßenverkehrsgesetzes vom 19.12.1952 maßgeblichen Regelungen verfolgten vorwiegend das Ziel, Gefahren von der am Verkehr nicht beteiligten Öffentlichkeit fernzuhalten, die durch den Verkehr entstanden. Das Kraftfahrzeuggesetz und die hierzu ergangene Straßenverkehrs-Ordnung vom 13. 11. 1937 war in Übereinstimmung mit den Grundsätzen des Kraftfahrzeuggesetzes noch auf den Schutz der Allgemeinheit vor den vom Verkehr ausgehenden Gefahren beschränkt. [...]

Das Gesetz zur Sicherung des Straßenverkehrs - VerkSichG - vom 19. 12. 1952 (BGBl I, 832), das das Kraftfahrzeuggesetz unter der Bezeichnung Straßenverkehrsgesetz - StVG - abgelöst hat, brachte in doppelter Richtung wichtige Rechtsänderungen: Einer Forderung des Bundesrats folgend wurde die Ermächtigung in § 6 KfzG durch die Tatbestände der Buchst. a)-g) in Absatz 1 Nr. 3 ergänzt und gleichzeitig die Gefahrenabwehr im Rahmen des Straßenverkehrsrechts erweitert. Nicht nur die vom Kraftfahrzeugverkehr auf die Umwelt ausgehenden Gefahren, sondern auch die den Kraftfahrzeugverkehr selbst beeinträchtigenden Gefahren wurden rechtlichen Regelungen unterworfen. [...] Dieses erweiterte Verständnis des Begriffs Straßenverkehr liegt - wie der Senat in BVerfGE 32, 326 entschieden hat - auch der Kompetenzzuweisung in Art. 74 Nr. 22 GG zugrunde.“

Die Analyse befindet sich im Text der BVerfG-Entscheidung übrigens unmittelbar vor dem vielmals lediglich isoliert zitierten weiteren Absatz, in dem das Gericht von „sachlich begrenztem Ordnungsrecht“ spricht. Mit einbezogen in den Schutzzweck des „sachlich begrenzten Ordnungsrechts“ waren demnach seit jeher die „vom Kraftfahrzeugverkehr auf die Umwelt ausgehenden Gefahren“, zunächst sogar „vorwiegend“. Erst mit der Zeit entwickelte sich ein weitergehendes Verständnis, das dazu führte, dass auch die „den Kraftfahrzeugverkehr selbst beeinträchtigenden Gefahren“ mit in die Zwecksetzung aufgenommen wurden. Es ist also keineswegs so, dass das Straßenverkehrsrecht seit jeher primär oder gar ausschließlich auf die Gefahrenabwehr nur „im“ Straßenverkehr gerichtet war.

In seiner jüngeren Rechtsprechung zur Auslegung der Gesetzgebungskompetenzen betont das BVerfG die zentrale Bedeutung der zum Zeitpunkt der Schaffung einer Kompetenzbestimmung vorgefundenen Rechtslage für deren Verständnis:

„Hat der Verfassungsgeber eine normativ ausgeformte Materie vorgefunden und sie als solche gleichsam nachvollziehend benannt, so ist davon auszugehen, dass die einfachgesetzliche Ausformung in der Regel den Zuweisungsgehalt auch der Kompetenznorm bestimmt.“⁸⁷

Der Kompetenztitel „Straßenverkehr“ befand sich bereits in der Ursprungsfassung des Grundgesetzes von 1949 (damals Artikel 74 Nr. 22 GG). Der Verfassungsgeber fand 1949 eine Rechtslage vor, nach der das damalige Straßenverkehrsrecht nicht nur auch, sondern sogar in erster Linie auf die Abwehr von Gefahren des Straßenverkehrs nach außen gerichtet war. Dieses Bild vom Straßenverkehrsrecht lag dem Verfassungsgeber 1949 vor Augen. Folglich legt dieses Bild auch die Konturen für den Regelungsgehalt des Kompetenztitels.

Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG blieb hinsichtlich des Einzeltitels „Straßenverkehr“ auch nach 1949 unverändert. Folglich hat er nach wie vor den gleichen Regelungsgehalt: Er schließt die vom Straßenverkehr ausgehenden Gefahren mit ein. Der Schutzbereich des Straßenverkehrsrechts mag sich in der späteren Entwicklung der Ebene der Gesetz- und insbesondere der

⁸⁶ BVerfG, Beschluss vom 10. Dezember 1975 – 1 BvR 118/71 (BVerfGE 40, 371, 379 f.) – Werbefahrten.

⁸⁷ BVerfG, Beschluss vom 27. September 2022 – 1 BvR 2661/21 (Windenergie im Wald), Rn. 31 (instruktiv die weiterführenden Ausführungen zur Auslegung der Gesetzgebungskompetenzen in Rn. 22 ff.).

Verordnungsbestimmungen praktisch verschoben und verengt haben, ist aber auf der Verfassungsebene zu keinem Zeitpunkt reduziert worden.

Hiervon ausgehend kann es keinem ernstlichen Zweifel unterliegen, dass das Straßenverkehrsrecht kompetenzrechtlich *nicht* darauf begrenzt ist, nur die *im* Straßenverkehr entstehenden oder *auf* diesen einwirkenden Gefahren abzuwehren und zu mindern, sondern auch diejenigen Gefahren, die *durch* die Benutzung von Straßen zu Verkehrszwecken, bei *nicht am Verkehr teilnehmenden Menschen* hervorgerufen werden oder werden können. Das gilt zudem – wie zuvor herausgearbeitet – nicht erst ab der polizeirechtlichen Schwelle einer „konkreten“ Gefahr – also einer Gefahr, deren Entstehen im Einzelfall absehbar ist⁸⁸ –, sondern im Vorfeld dessen schon zu Vorsorgezwecken.

Erstreckung auch auf „Belästigungen“

Erfasst sind dabei schon nach der Werbefahrten-Entscheidung des BVerfG auch bloße „Belästigungen“.⁸⁹ Im Hinblick auf verkehrstypische Belästigungswirkungen auf Dritte – zum Beispiel Anwohnende durch Verkehrslärm – ist folglich zu schließen, dass das Straßenverkehrsrecht nicht nur Regelungen enthalten kann, mit denen etwa direkte Gehörschäden verhindert werden, sondern auch solche, mit denen bloßen Störwirkungen unterhalb der Schwelle gesundheitlicher Folgeschäden entgegengewirkt werden kann. Und es führt dazu, dass kompetenzrechtlich keine Bedenken dagegen bestehen können, auch die vom Straßenverkehr ausgehenden, auf Außenstehende einwirkenden Luftschadstoffe mit Hilfe von Verkehrsregelungen mindern zu können. Mit Blick auf den kompetenzrechtlich ebenfalls einbezogenen Vorsorgezweck gilt das selbstverständlich auch unterhalb der im Immissionschutzrecht bestimmten Immissionsgrenzwerte, die als „schädliche Umwelteinwirkungen“ bezeichnet werden (siehe § 3 Absatz 1 Bundes-Immissionsschutzgesetz – BImSchG⁹⁰).⁹¹

Die Vermeidung von Belästigungen für Außenstehende gehörte demnach seit den Anfängen des Straßenverkehrsrechts mit zu den Zwecken der Verordnungsermächtigungen zur StVO (siehe den oben im Kasten unter 2.1 wiedergegebenen Wortlaut der Ermächtigungen im StVG 1952 und im StVG 2003). Interessanterweise ist das erst seit der letzten StVG-Reform im Jahr 2021 nicht mehr so. In der Fassung von 2003 nannte die allgemeine Ermächtigungsnorm des StVG für die StVO neben der Aufgabe der „Erhaltung der Sicherheit und Ordnung auf den öffentlichen Straßen“ noch eigenständig und gleichrangig die Aufgabe der „Verhütung von Belästigungen“ (siehe § 6 Absatz 1 Nr. 3 StVG 2003).

Mit der StVG-Reform 2021 wurde die „Verhütung von Belästigungen“ aus der allgemeinen Ermächtigungsnorm herausgenommen und in den untergeordneten § 6 Absatz 1 Satz 1 Nr. 8 StVG verlagert. Ihr Gebrauch ist deshalb nun (jedenfalls dem Wortlaut nach) nur noch möglich, „so weit es zur Abwehr von Gefahren für die Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs auf öffentlichen Straßen erforderlich ist“. Denn so steht es in der übergeordnet für alle nachfolgenden Einzeltatbestände geltenden Einleitungsformel des neuen § 6 Absatz 1 Satz 1 StVG. Das Ziel der Verhütung von Belästigungen Dritter ist mit der Reform 2021 also in der Normstruktur herabgesetzt worden. Es hat keine eigenständige Bedeutung mehr im Kontext von § 6 Absatz 1 StVG,

⁸⁸ Degenhart, in: Sachs, GG, Art. 73 Rn. 48 m.w.N.; Callies, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20a Rn. 111, 115 m.w.N.

⁸⁹ BVerfG, Beschluss vom 10. Dezember 1975 – 1 BvR 118/71 (BVerfGE 40, 371, 380) – Werbefahrten.

⁹⁰ Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274; 2021 I S. 123), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 3 des Gesetzes vom 19. Oktober 2022 (BGBl. I S. 1792) geändert worden ist.

⁹¹ In die gleiche Richtung BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 1979 - 7 C 46/78 (NJW 1980, 1640, 1641).

denn der in der Einleitungsformel umschriebene „Hauptzweck“ begrenzt die Einzelermächtigungen.⁹²

Einengung auf „Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs“ im StVG 2021

Mit alledem korrespondiert der Umstand, dass in § 6 Absatz 1 Satz 1 StVG seit 2021 mit der neuen Einleitungsformel nicht mehr von der „Erhaltung der Sicherheit und Ordnung auf den öffentlichen Straßen“ gesprochen wird, sondern stattdessen von der „Abwehr von Gefahren für die Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs“. Die neue Wendung „Abwehr von Gefahren für die Sicherheit“ wirkt begrenzender als die eher vorsorgend klingende Formel „Erhaltung der Sicherheit“. Und: „des Straßenverkehrs“ klingt wesentlich enger als „auf den öffentlichen Straßen“. Beides zusammen legt den Schluss nahe, es ginge nur um die Problembewältigung *innerhalb* des Verkehrs, also unter den am Verkehr Teilnehmenden und nicht auch um die Vermeidung negativer Auswirkungen des Verkehrs nach außen.

Zugespitzt wird diese neue Engstellung der Verordnungsermächtigung durch das Auswechseln des Begriffs „Ordnung“ durch „Leichtigkeit“. Denn unter den Begriff „Leichtigkeit des Verkehrs“ lassen sich Ordnungsanliegen, die auf die Verminderung negativer Auswirkungen des Straßenverkehrs nach außen gerichtet sind, vom Wortgehalt her nicht mehr subsumieren. Ordnungsanliegen wie der Schutz vor Lärm oder Abgasen werden dadurch aus dem Schutzbereich der mit § 6 StVG adressierten StVO ausgegrenzt. Die Ermächtigungsvorschrift der StVO hindert den Ordnungsgeber dadurch ihrem Wortlaut nach, den kompetenzrechtlichen Spielraum des Artikels 74 Absatz 1 Nr. 22 GG vollständig auszuschöpfen.

In der Praxis des Straßenverkehrsrechts hat sich die Übersetzung des in § 45 Absatz 1 StVO (bis heute) verwendeten Begriffes „Ordnung“ in „Leichtigkeit“ allerdings schon seit Langem weitgehend durchgesetzt. Unbestritten gehört die Leichtigkeit des Verkehrs zu den Bestandteilen des Ordnungsziels und stellt sich in der Praxis auch als besonders wichtiger Ordnungsaspekt dar.⁹³ Eine Einengung erfährt der Begriff der Ordnung allerdings, wenn er auf die Leichtigkeit reduziert wird. Für § 45 Absatz 1 StVO wird dies weithin angenommen. Auch das Bundesverkehrsministerium scheint es so zu sehen, wie zwei die StVG-Reform 2021 begrüßend erläuternde Artikel mehrerer Mitarbeiter*innen der zuständigen Abteilung erkennen lässt.⁹⁴

Eine wesentliche Rolle für die Entwicklung hin zu diesem engen Verständnis spielte ein viel beachteter Aufsatz von *Steiner* aus dem Jahr 1993, in dem sich dieser mit der Frage auseinandersetzte, ob auf Grundlage von § 45 StVO straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zum Schutz vor Lärm und Abgasen ergehen dürfen.⁹⁵ Er verneinte dies mit der gesetzten (und in dem Aufsatz nicht begründeten!) Behauptung, mit „Ordnung“ sei allein die „Leichtigkeit“ des Straßenverkehrs gemeint.⁹⁶ Er stellte diese Behauptung explizit gegen eine grundlegende Entscheidung des BVerwG aus dem Jahr 1979, in der dieses ausgeführt hatte, mit dem Begriffspaar „Sicherheit und Ordnung“ verwende § 45 Absatz 1 StVO

„die Ermächtigung des herkömmlichen allgemeinen Polizeirechts, aus dem das Straßenverkehrsrecht hervorgegangen ist. Danach gehört zum Schutzgut der öffentlichen Sicherheit die menschliche Gesundheit; die gesundheitsschädlichen Auswirkungen des Lärms haben hier besondere Bedeutung. Darüber hinaus werden Geräuscheinwirkungen vom Schutzgut der öffentlichen Ordnung erfaßt, nämlich dann, wenn sie noch nicht die Gesundheit und folglich die öffentliche Sicherheit gefährden, gleichwohl aber das nach allgemeiner Anschauung zumutbare Maß

⁹² In diesem Sinne (befürwortend) Albrecht et.al., NZV 2021, 489, 490 und 492.

⁹³ Vgl. nur BVerwG, Urteil vom 25. April 1980 – 7 C 19/78 Rn. 22 ff. (juris).

⁹⁴ Albrecht et.al., NZV 2021, 489; Albrecht et.al., DAR 2021, 438, 450 ff.

⁹⁵ Steiner, NJW 1993, 3161, 3161 f.

⁹⁶ Steiner, ebenda.

übersteigen; derartige Umwelteinwirkungen laufen den allgemeinen Ordnungsvorstellungen zuwider.“⁹⁷

Wenig beachtet wurde in der späteren Rezeption der Umstand, dass sich *Steiner* – ebenso wie das BVerwG in der Entscheidung von 1979 – nur mit der Reichweite des damaligen § 45 StVO auseinandersetzte, nicht mit der Auslegung von Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG. Das ist ein wichtiger Unterschied, denn daraus ergibt sich, dass aus der Äußerung *Steiners*, der Begriff „Ordnung“ in § 45 StVO sei allein auf den Schutz der Leichtigkeit des Verkehrs gerichtet, kompetenzrechtlich nichts hergeleitet werden kann. Seine Äußerung bezog sich nämlich überhaupt nicht darauf, welche Reichweite die Kompetenznorm hat. Auch in der Rechtsprechungspraxis der Verwaltungsgerichte, in der verbreitet auf den Leichtigkeitsbegriff abgestellt wird, geht es stets nur um Auslegungsfragen zu § 45 StVO,⁹⁸ so dass aus dieser nichts anderes hergeleitet werden kann.

Die dargestellte Problematik wird auch nicht dadurch entschärft, dass der 2021 neu gefasste § 6 StVG nun in § 6 Absatz 4 Bestimmungen enthält, nach denen auf bestimmte Einzeltatbestände des § 6 Absatz 1 Satz 1 StVG gestützte Rechtsverordnungen (unter anderem) „auch“ erlassen werden können, um Gefahren abzuwehren, die vom Verkehr auf öffentlichen Straßen ausgehen (§ 6 Absatz 4 Satz 1 Nr. 1 StVG) oder „zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen, die von Fahrzeugen ausgehen“⁹⁹ (§ 6 Absatz 4 Satz 1 Nr. 2 StVG). Denn diese ergänzenden Zwecke fungieren nur als „Nebenzwecke“, die nur auch mit verfolgt werden dürfen, wenn der in der Einleitungsformel des § 6 Absatz 1 Satz 1 StVG vorgegebene „Hauptzweck“ erfüllt ist – nicht aber eigenständig.¹⁰⁰

In der Gesamtschau wirkt es so, als habe der Gesetzgeber durch die Reform des StVG 2021 eine Verschiebung des Normzwecks in Richtung eines verengenden Blicks auf das Interesse am Verkehr gegenüber dem Interesse am Schutz vor negativen Auswirkungen des Verkehrs im Sinn gehabt – und damit im Vorfeld der Bundestagswahl verhindern wollen, dass die StVO nach der Wahl ohne Änderung des StVG auf die stärkere Berücksichtigung weiterer Ziele ausgerichtet werden könne. In der vom zuständigen Ministerium formulierten Begründung des Gesetzentwurfs wird demgegenüber herausgestellt, die Neufassung verfolge mit ihren (im Wesentlichen redaktionellen) Änderungen das Ziel, die Formulierungen „auf eine höhere Abstraktionsebene zurück zu holen und dabei den im Grunde intendierten Ermächtigungsumfang und Anwendungsbereich zu erhalten, ohne ihn auszuweiten“.¹⁰¹ Die in der neuen Einleitungsformel „herausgearbeitete Zweckbestimmung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs auf öffentlichen Straßen“ sei „dem Straßenverkehrsrecht als Ordnungs- und Gefahrenabwehrrecht von Beginn an immanent“¹⁰² – was nach den hier erarbeiteten Erkenntnissen ersichtlich nicht zutrifft.¹⁰³

Zur kompetenzrechtlichen Bedeutung der Einengung

Die Richtungsänderung und inhaltliche Einengung der Verordnungsermächtigungen in § 6 Absatz 1 StVG 2021 hat indessen *kompetenzrechtlich* keine Bedeutung. Sie wirkt auf die Kompetenzlage nicht einengend zurück. Nach wie vor ist es so, dass sich das Straßenverkehrsrecht und

⁹⁷ BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 1979 - 7 C 46/78 (NJW 1980, 1640, 1641).

⁹⁸ Siehe z.B. OVG Schleswig, Urteil vom 25. August 1992 - 4 L 3/92 (NJW 1993, 872); OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 26. Februar 2008 - 1 B 35.05; BVerwG, Urteil vom 25. April 1980 - 7 C 19/78 Rn. 22 ff. (juris).

⁹⁹ Zu beachten ist insoweit inhaltlich, dass der Rechtsbegriff „schädliche Umwelteinwirkungen“ nach der Terminologie des BImSchG lediglich oberhalb bestimmter *Grenzwerte* liegende *Immissionen* umfasst, wobei diese systematisch von der *Vorsorge* dienenden *Emissionsgrenzwerten* unterschieden werden (siehe dazu § 3 Abs. 1 bis 3 BImSchG). Die Verwendung des Begriffes „schädliche Umwelteinwirkungen“ in § 6 Absatz 4 Satz 1 Nr. 1 StVG bewirkt daher im Rückschluss ein Verbot, hinsichtlich Lärm- und Abgasbelastungen in den Bestimmungen der StVO das Vorsorgeprinzip zur Anwendung zu bringen.

¹⁰⁰ Die Einleitungsformel soll im Kontext der Nebenziele „mitgelten“ – so der Gesetzentwurf, BT-Drs. 19/28684, S. 41. Dem folgend Albrecht et.al., NZV 2021, 489, 490 und 492.

¹⁰¹ BT-Drs. 19/28684, S. 41.

¹⁰² BT-Drs. 19/28684, S. 42.

¹⁰³ Entgegen Albrecht et.al., NZV 2021, 489, 492 f.

mit ihm seine Vorschriften über das Verhalten im Straßenverkehr (soweit diese als Ordnungsrecht einzuordnen sind) auf die Bewältigung von Sicherheitsproblemen und Ordnungsaufgaben richtet, die sich *im* Straßenverkehr ergeben, *auf diesen* einwirken und auch *von diesem* ausgehen – also nicht nur auf die Bewältigung der Sicherheits- und Ordnungsprobleme *innerhalb* des Straßenverkehrs. Das Erkennen der größeren Kompetenzreichweite wird durch die Reform des StVG 2021 allerdings erschwert.

Ungeachtet der StVG-Reform 2021 ist nach alledem eindeutig, dass es nach Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG im Straßenverkehrsrecht (auch) um die Bewahrung der im Umfeld der Straßen wohnenden oder sich dort aufhaltenden Personen vor Schadstoff- und Lärmbelastungen gehen kann – also um den Gesundheits- und Umweltschutz. Das gilt nicht erst auf der Schwelle zu einer messbaren Gesundheitsbeschädigung, sondern vorsorgend und ordnend – also auch, um etwa den Verkehr in einem ganzen Quartier einschließlich der Hauptstraßen so zu führen, dass es effektiv im ganzen Gebiet zur Minderung von Belastungswirkungen kommt. Oder Maßnahmen zu ergreifen, um im Interesse der generellen Minderung von negativen Auswirkungen des Verkehrs auf die geschützten Belange Dritter die Attraktivität des nichtmotorisierten Verkehrs oder des ÖPNV zu erhöhen, etwa durch Bevorrechtigungen zum Beispiel in größeren Innenstadtgebieten.

Daran anknüpfend kann zusammengefasst werden: Das geltende Straßenverkehrsrecht schöpft den vorhandenen Regelungsspielraum zur Abwehr und Vermeidung von straßenverkehrlichen Gefahren nicht aus, sondern begrenzt ihn. Aus der Rechtsprechung des BVerfG ergibt sich klar, dass sich der Schutzzweck der straßenverkehrlichen Gefahrenabwehr auch auf die Minderung von negativen Auswirkungen auf Außenstehende erstreckt – ausgehend vom kompetenzrechtlich maßgebenden Verständnis des Jahres 1949 sogar in erster Linie. Dafür, dass dies nur in Ausnahmefällen oder nur oberhalb bestimmter Belastungsintensitäten gelten sollte, gibt das Kompetenzrecht der Verfassung ebenfalls nichts her. Das wäre auch verfassungsdogmatisch äußerst ungewöhnlich. Denn die Bestimmungen des Grundgesetzes über die Gesetzgebungskompetenzen dienen lediglich der Abgrenzung der Kompetenzbereiche zwischen Bund und Ländern, nicht der Festlegung auf die Anwendung bestimmter materiellrechtlicher Maßstäbe. Es kann folglich nicht ernstlich bestritten werden, dass sich der Kompetenztitel des Artikels 74 Absatz 1 Nr. 22 GG uneingeschränkt auch auf den Schutz von Außenstehenden vor den durch die Benutzung von Straßen hervorgerufenen Gefahren und Belästigungen erstreckt.

3.3.3 Zur Einbeziehung von Belangen der Allgemeinheit, insbesondere des Klimaschutzes

Schon in der *Werbefahrten*-Entscheidung des BVerfG wird ausdrücklich herausgestellt, dass das Rechtsgebiet des Straßenverkehrsrechts aus dem Bedürfnis nach „Schutz der Allgemeinheit vor den vom Verkehr ausgehenden Gefahren“ entstanden ist.¹⁰⁴ Es ist nicht ersichtlich, dass Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG diese historische Wurzel verlassend heute so verstanden werden müsste, dass der Schutz der Allgemeinheit vor den durch die Benutzung von Straßen zu Verkehrszwecken entstehenden Gefahren nunmehr nicht mehr oder nur noch nachrangig von den Regelungen über den „Straßenverkehr“ erfasst sein sollte.¹⁰⁵

Ausgangspunkt: Schutz der Allgemeinheit

Aus diesem Grund kann auch nicht zweifelhaft sein, dass sich der Titel „Straßenverkehr“ des Artikels 74 Absatz 1 Nr. 22 GG auch auf den Schutz vor der *Klimaerwärmung* oder den Schutz von in Anspruch genommener oder belasteter *Natur* erstrecken kann, sofern es dabei um die

¹⁰⁴ BVerfG, Beschluss vom 10. Dezember 1975 – 1 BvR 118/71 (BVerfGE 40, 371, 379 f.) – Werbefahrten.

¹⁰⁵ Siehe schon Hermann et.al., Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität, UBA-Texte 94/2019, S. 88 ff.; dem folgend Hermes et.al., Der verfassungsrechtliche Rahmen für ein Bundesmobilitätsgesetz (2021), S. 19 ff.

Bewahrung vor Auswirkungen geht, die speziell *durch die Benutzung von Straßen für Verkehrszwecke hervorgerufen* werden (können).

Zu beachten ist dabei, dass sich auf den Kompetenztitel „Straßenverkehr“ gestützte Regelungen und Maßnahmen stets auf das *Verkehrsgeschehen*, das heißt auf das Verhalten der am Verkehr Teilnehmenden beziehen muss. Denn der Regelungsgegenstand dieses „Kompetenztitels“ (als ein Bestandteil von Artikel 74 Absatz 2 Nr. 22 GG) ist die Art und Weise der *Benutzung von Straßen zu Zwecken des Verkehrs* (siehe oben, 3.2). Dazu gehört die Frage, welche Fahrzeuge wo und auf welche Weise (z.B. mit welchen Geschwindigkeiten) benutzt werden dürfen – aber etwa nicht die Frage, welche Fahrzeuge mit welchen CO₂-Emissionen generell zugelassen (= verkauft) werden dürfen oder die Frage, welche Emissionsmengen dem Sektor Verkehr oder dem Teilsektor Straßenverkehr insgesamt mit Blick auf die angestrebte Dekarbonisierung zustehen. Denn derartige Regelungen lägen außerhalb des Kompetenzbereichs „Straßenverkehr“.¹⁰⁶

In oder auf Grundlage des StVG könnte folglich zum Beispiel aus Klimaschutzgründen zwar vorgesehen werden, dass nur bestimmte Geschwindigkeiten gefahren werden dürfen oder in bestimmten Zonen nur CO₂-frei gefahren werden darf – nicht aber, dass generell bestimmte Abgasnormen einzuhalten sind oder generell nur noch E-Fahrzeuge zugelassen werden dürfen. Letzteres ist kompetenzrechtlich dem „Kraftfahrwesen“ (das ebenfalls von Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG erfasst ist) in Kombination mit dem weiteren Titel „Luftreinhaltung“ (Artikel 74 Absatz 1 Nr. 24 GG) zuzuordnen.

Zur Bedeutung von Artikel 20a GG

Für eine schutzgutbezogenen weite Auslegung des Titels „Straßenverkehr“ in Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG spricht zudem der an den Gesetzgeber gerichtete Handlungsauftrag von Artikel 20a GG, der darauf gerichtet ist, durch die Gesetzgebung auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen. Die Vorschrift bestimmt:

„Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“

Artikel 20a GG begründet zwar keine Pflicht zur Ergreifung ganz bestimmter einzelner gesetzlicher Maßnahmen, insbesondere nach der Rechtsprechung des BVerfG nicht zu bestimmten verkehrsbezogenen Einzelregelungen wie einem generellen Tempolimit auf Autobahnen.¹⁰⁷ In Ansehung der Entscheidung des BVerfG zum Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG)¹⁰⁸ vom 24. März 2021¹⁰⁹ spricht allerdings viel dafür, dass er durch Artikel 20a GG jedenfalls zur Berücksichtigung der verfassungsrechtlich gebotenen Klimaschutzziele in seiner Gesetzgebung grundsätzlich angehalten ist. Dafür spricht insbesondere auch, dass das BVerfG vom Gesetzgeber verlangt, dem Klimaschutz bei fortschreitendem Klimawandel ein zunehmendes Gewicht einzuräumen.¹¹⁰

¹⁰⁶ Das mag hinsichtlich der Kfz-Zulassung etwas verwirren, denn das StVG ermächtigt den Ordnungsgeber in § 6 Absatz 1 (u.a.) auch zu Bestimmungen über „Anforderungen an Bau, Einrichtung, Ausrüstung, Beschaffenheit, Prüfung und Betrieb von Fahrzeugen“ und über „die Zulassung von Fahrzeugen zum Straßenverkehr“ (siehe § 6 Absatz 1 Satz 1 Nr. 5 und Nr. 6 StVG). Aber diese Bestimmungen beruhen nicht auf dem Kompetenztitel „Straßenverkehr“, sondern auf dem ebenfalls in Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG enthaltenen weiteren Kompetenztitel „Kraftfahrwesen“. Siehe Broemel, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 74 Rn. 82 m.w.N.; Oeter, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 74 Rn. 155; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 74 Rn. 64 m.w.N.

¹⁰⁷ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Dezember 2022 - 1 BvR 2146/22, Rn. 5.

¹⁰⁸ Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513), das nachfolgend durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. August 2021 (BGBl. I S. 3905) geändert worden ist.

¹⁰⁹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, Rn. 133 f., 189 f. (BVerfGE 157, 30) – Bundes-Klimaschutzgesetz.

¹¹⁰ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, Ls. 2a (BVerfGE 157, 30) – Bundes-Klimaschutzgesetz.

Im vorliegenden Kontext einen möglichen Anlass zur Berücksichtigung des Klimaschutzes in der Gesetzgebung überhaupt nicht wahrzunehmen, birgt aus diesem Blickwinkel durchaus ein verfassungsrechtliches Risiko. Jedenfalls dürfte es sich verbieten, eine einzelne Kompetenzvorschrift wie den Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG ohne Anknüpfungspunkt im Wortlaut dahin auszuulegen und anzuwenden, dass der (jüngere) Artikel 20a GG bei Gebrauch dieser Kompetenznorm keine Anwendung finden *dürfe*. Vielmehr dürfte der Gesetzgeber des Straßenverkehrsrechts, wenn er durch Artikel 20a GG nicht weitergehend sogar dazu gezwungen sein sollte, den Klimaschutz in den Schutzzweck des Gesetzes einzubeziehen, zumindest gewichtige Gründe haben und vortragen müssen, warum er hier auf Artikel 20a Grundgesetz keine Rücksicht nimmt, obwohl dies kompetenzrechtlich – wie aufgezeigt – möglich wäre.

Die jüngere Rechtsprechung des BVerfG bestätigt, dass Artikel 20a GG bei der Auslegung der Kompetenzvorschriften in diesem Sinne mit heranzuziehen ist. In seiner kürzlich getroffenen Entscheidung über das Windenergieverbot im Thüringer Landeswaldgesetz (2022) brachte das Gericht deutlich zum Ausdruck, dass Artikel 20a GG erheblichen Einfluss auf die Auslegung und Zuordnung von Gesetzgebungskompetenztiteln haben kann (Unterstreichungen durch den Verfasser):¹¹¹

„Für die Zuweisung von Flächen zur Errichtung von Windenergieanlagen im Außenbereich hat der Bundesgesetzgeber von seiner Gesetzgebungskompetenz für das Bodenrecht im Baugesetzbuch Gebrauch gemacht. Eine Öffnung, aus der der Landesgesetzgeber eine Kompetenz für einen generellen Ausschluss von Windenergieanlagen auf Waldflächen herleiten könnte, enthält das Baugesetzbuch nicht. Gegen eine Durchbrechung der in § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB geregelten Privilegierung der Windkraft im Außenbereich durch pauschale landesrechtliche Verbote von Windenergieanlagen im Wald spricht auch, dass der Ausbau der Nutzung der Windkraft einen faktisch unverzichtbaren Beitrag zu der verfassungsrechtlich durch Art. 20a GG und durch grundrechtliche Schutzpflichten gebotenen Begrenzung des Klimawandels leistet und zugleich die Sicherung der Energieversorgung unterstützt.“

Eine andere kompetenzrechtliche Einordnung als zu Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG ist auch nicht deshalb geboten, weil dem Bund für die Klimaschutzgesetzgebung der vom Ansatz her spezieller wirkende Artikel 74 Absatz 1 Nr. 24 GG („Luftreinhaltung“) zur Verfügung steht.¹¹²

Die Kompetenzbestimmungen der Art. 70 bis 74 GG grenzen die Bundes- und Landeskompetenzen scharf (d.h. sich gegenseitig ausschließend) voneinander ab,¹¹³ nicht aber die Bundeskompetenzen untereinander (ausdrücklich Artikel 70 Absatz 2 GG). Überschneidungen innerhalb der bundesgesetzlichen Kompetenzbereiche sind grundsätzlich nicht problematisch. Der Bund kann auch mehrere Kompetenzen miteinander kombinieren (siehe auch unten, 3.5). Es gibt also kein „Entweder-oder“ zwischen den einzelnen Bundesmaterien, so dass die Mitverfolgung von Zielen anderer dem Bund offenstehender Kompetenztitel innerhalb des Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG unproblematisch möglich ist.

Klimaschutz im Regelungszusammenhang des Straßenverkehrsrechts

Im Übrigen kann auch nicht davon ausgegangen werden, dass Artikel 74 Absatz 1 Nr. 24 GG als speziellere Vorschrift (allein) einschlägig wäre. Denn zu beachten ist, dass das BVerfG die Gesetzgebungskompetenzen grundsätzlich nach ihrem *Regelungsgegenstand* zuordnet und es für die Zuordnung bei Überschneidungen insbesondere auf den Regelungszusammenhang

¹¹¹ BVerfG, Beschluss vom 27. September 2022 - 1 BvR 2661/21 (Windenergie im Wald), Ls. 3.

¹¹² Eingehend für den Fall des Carsharinggesetzes Hermann et.al., Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität, UBA-Texte 94/2019, S. 135 ff.

¹¹³ Zuletzt BVerfG, Beschluss vom 27. September 2022 - 1 BvR 2661/21 (Windenergie im Wald), Rn. 22. Eingehend BVerfG, Beschluss vom 7. Dezember 2021 - 2 BvL 2/15 (Bremer Hafengesetz), Rn. 51 ff. m.w.N.

ankommt. Besonders klar bringt das Gericht das in seinem Urteil „Kurzberichterstattung“ von 1998 zum Ausdruck:¹¹⁴

„Bei der Zuordnung einzelner Teilregelungen eines umfassenden Regelungskomplexes zu einem Kompetenzbereich dürfen die Teilregelungen nicht aus ihrem Regelungszusammenhang gelöst und für sich betrachtet werden. Kommt ihre Zugehörigkeit zu verschiedenen Kompetenzbereichen in Betracht, so ist aus dem Regelungszusammenhang zu erschließen, wo sie ihren Schwerpunkt haben. Dabei fällt insbesondere ins Gewicht, wie eng die fragliche Teilregelung mit dem Gegenstand der Gesamtregelung verbunden ist. Eine enge Verzahnung und ein dementsprechend geringer eigenständiger Regelungsgehalt der Teilregelung spricht regelmäßig für ihre Zugehörigkeit zum Kompetenzbereich der Gesamtregelung.“

Soweit im StVG und auf dessen Grundlage in der StVO einzelne Regelungen durch Klimaschutz-motive getragen werden sollten – etwa zu Geschwindigkeitsbegrenzungen oder Bevorrechtigungen für umweltfreundliche Verkehrsarten – würden sich diese zwangsläufig als Teilregelungen in das Normengefüge des Straßenverkehrsrechts einordnen müssen, denn es würde auch bei ihnen darum gehen, das Verkehrsgeschehen zu ordnen, und dafür bedürfte es bei der Anwendung in Einzelfällen einer Abwägung mit den übrigen im Straßenverkehrsrecht zu berücksichtigenden Belangen. Zu derartigen Regelungskonstellationen führte das BVerfG in seiner soeben bereits zitierten Entscheidung über „Windenergie im Wald“ aus:¹¹⁵

„Sind Teilregelungen derart eng mit dem Schwerpunkt der Gesamtregelung „verzahnt“, dass sie als Teil derselben erscheinen, gehören sie zum Kompetenzbereich der Gesamtregelung. Eine enge Verzahnung und ein geringer eigenständiger Regelungsgehalt der Teilregelung sprechen regelmäßig für eine Zuordnung zum Kompetenzbereich der Gesamtregelung. Umgekehrt ist eine Teilregelung, die einen erheblichen eigenen Regelungsgehalt hat und mit der Gesamtregelung nicht eng verzahnt ist, auch kompetenziell eigenständig zu beurteilen (vgl. BVerfGE 137, 161 <108 Rn. 123>; BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 23. März 2022 - 1 BvR 1187/17 -, Rn. 58 m.w.N.; stRspr).“

Da es hier um die Berücksichtigung des Klimaschutzes unmittelbar innerhalb der Bestimmungen zum Straßenverkehrsrecht und um deren Anwendung durch Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen in Einzelfällen geht, lässt sich schließen, dass ein anwendungspraktisch *untrennbarer* Zusammenhang mit den Bestimmungen des Straßenverkehrsrechts besteht. Das spricht mit großem und letztlich durchschlagendem Gewicht für die einbeziehende Zuordnung von dem Klimaschutz dienenden, gegenständlich auf den Ablauf des Verkehrsgeschehens gerichteten Maßnahmen zur Gesetzesmaterie des Straßenverkehrsrechts nach Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG.¹¹⁶

3.3.4 Zur Einbeziehung von städtebaulichen Belangen

Fraglich ist, ob und gegebenenfalls inwieweit sich die die vorstehenden Überlegungen auch auf die Berücksichtigung von städtebaulichen Belangen anwenden lassen. Dafür spricht die Übereinstimmung der Problemstruktur, denn auch insoweit geht es um die Vermeidung von (möglichen) negativen Auswirkungen des Verkehrs auf Belange der Allgemeinheit – in diesem Falle auf Belange, die in den Bereich der örtlichen Angelegenheiten fallen und daher der Aufgabensphäre der Gemeinden zuzuordnen sind.

¹¹⁴ BVerfG, Urteil vom 17. Februar 1998 – 1 BvF 1/91 (BVerfGE 97, 228, 251 f.) – Kurzberichterstattung. Ebenso BVerfG, Beschluss vom 05. Juni 1998 – 2 BvL 2/97 (BVerfGE 98, 145, 158); BVerfG, Urteil vom 27. Oktober 1998 – 1 BvR 2306, 2314/96, 1108, 1109, 1110/97 (BVerfGE 98, 265, 299).

¹¹⁵ BVerfG, Beschluss vom 27. September 2022 - 1 BvR 2661/21 (Windenergie im Wald), Rn. 26.

¹¹⁶ Und übrigens auch dafür, dass die Abtrennung des EmoG und des CsgG in eigenständige Gesetze aus rechtssystematischer Sicht und kompetenzrechtlich fehlerhaft ist (dies aber folgenlos bleibt, weil die Gesetzgebungskompetenz im Ergebnis ebenso beim Bund liegt), siehe Hermann et.al., Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität, UBA-Texte 94/2019, S. 137 ff.

Ausschluss städtebaulicher „Gründe“?

Als einschränkend könnte demgegenüber jedoch eine Formulierung im Urteil des BVerfG zum *Laternenparken* verstanden werden, in der es heißt (Unterstreichung des Verfassers):¹¹⁷

„Als Ordnungsrecht rechnen dem Straßenverkehrsrecht alle Regelungen der Ausübung des Gemeingebrauchs zu, die aus verkehrsbezogen-ordnungsrechtlichen Gründen, nicht hingegen aus sonstigen ordnungsrechtlichen (oder aus ästhetischen oder städtebaulichen) Gründen erfolgen sollen. Hierdurch trägt das Straßenverkehrsrecht zugleich Sorge dafür, daß sich die Ausübung des Gemeingebrauchs in einer gemeinverträglichen Art und Weise vollzieht.“

Der Ausschluss der „städtebaulichen Gründe“ ist klärungsbedürftig. Was meint das Gericht damit? Dürfen städtebauliche Belange generell nicht in den Schutzbereich des verkehrsbezogenen Ordnungsrechts einbezogen werden? Das wäre sonderbar, zumal es im Folgesatz heißt, mit dieser Ausrichtung des Straßenverkehrsrechts werde dafür gesorgt, dass sich die Ausübung des Gemeingebrauchs „hierdurch“ – nämlich durch die Regelungen zur Ausübung des Gemeingebrauchs aus verkehrsbezogen-ordnungsrechtlichen Gründen – in einer gemeinverträglichen Art und Weise vollziehe. Betrachtet das BVerfG die Vereinbarkeit der Lenkung der Verkehrsflüsse mit städtebaulichen Belangen nicht als Bestandteil des ordnungsrechtlichen Ziels der Gemeinverträglichkeit?

Die Erklärung für diesen scheinbaren Widerspruch dürfte darin liegen, dass zwischen der Berücksichtigung städtebaulicher Belange als Schutzgut (der Gefahrenabwehr) und der städtebaulichen Gestaltung als Planungsaufgabe (und Gegenstand der Bauleitplanung) zu unterscheiden ist. Die städtebauliche Planung liegt kompetenzrechtlich als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft nach Artikel 28 Absatz 2 GG in der Hand der Kommunen¹¹⁸ und gehört – auch soweit es dabei um die Planung von Verkehrsflächen geht – nicht zum Gegenstand der verkehrsbezogenen Gefahrenabwehr. Von daher ist eine Abgrenzung der Kompetenzbereiche von Straßenverkehrsrecht und städtebaulicher Planung erforderlich. Diese spricht das BVerfG mit seiner (missverständlichen) Formulierung an.

In städtebaulichen Flächennutzungs- und Bebauungsplänen ist es den Gemeinden seit Geltung des Bundesbaugesetzes (BBauG) von 1960¹¹⁹ möglich, Verkehrsflächen festzusetzen. So konnten in Bebauungsplänen gemäß § 9 Absatz 1 Nr. 11 BBauG in der zum Zeitpunkt des *Laternenurteils* geltenden Fassung des Gesetzes¹²⁰ unter anderem Festsetzungen getroffen werden über:

„11. die Verkehrsflächen sowie Verkehrsflächen besonderer Zweckbestimmung, wie Fußgängerbereiche, Flächen für das Parken von Fahrzeugen sowie den Anschluss anderer Flächen an die Verkehrsflächen“.

Diese Vorschrift liegt bei einigen zwischenzeitlich vorgenommenen Änderungen auch der Formulierung der betreffenden Bestimmung im heutigen BauGB¹²¹ (dort ebenfalls § 9 Absatz 1 Nr. 11) zugrunde, welches an die Stelle des BBauG getreten ist.

„Unterstützung“ der städtebaulichen Entwicklung

Die Rolle des Straßenverkehrsrechts im Verhältnis zum städtebaulichen Planungsrecht ist die gleiche wie gegenüber dem Straßenrecht: Es ist zu beachten, dass das Straßenrecht oder (in vorausschauend gebietsbezogener Sicht) die Bauleitplanung festlegt, welche Flächen für welche

¹¹⁷ BVerfG, Beschluss vom 09. Oktober 1984 – 2 BvL 10/82 (BVerfGE 67, 299, 323) – Laternengarage.

¹¹⁸ Schwarz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 28 Rn. 181 m.w.N.; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 28 Rn. 31 m.w.N.; Ernst, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 28 Rn. 135 ff. m.w.N.

¹¹⁹ Bundesbaugesetz vom 23. Juni 1960 (BGBl. I S. 341).

¹²⁰ Bundesbaugesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. August 1976 (BGBl. I S. 2257).

¹²¹ Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 4. Januar 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 6) geändert worden ist.

Verkehrszwecke genutzt werden (sollen),¹²² während es Aufgabe des Straßenverkehrsrechts ist zu regeln, auf welche Weise die dadurch entstehenden Verkehrsflächen ihrer Bestimmung nach praktisch genutzt werden können. Daraus hat das BVerwG in einer die Abgrenzung der Kompetenzbereiche klärenden und prägenden Entscheidung geschlossen, dass Fußgängerzonen straßenverkehrsrechtlich nicht angeordnet, sondern nur gekennzeichnet werden dürfen,¹²³ weil die widmungsrechtliche (oder städtebauliche) Entscheidung, dass es sich um eine Fußgängerzone handeln soll, dem Bund kompetenzrechtlich nicht zusteht, sondern vorgelagert dem Planungsträger vorbehalten bleiben muss.

Dieses Verständnis dürfte der oben zitierten Formulierung des BVerfG zugrunde gelegen haben. Ihr folgt auch das heutige Straßenverkehrsrecht, wenn es den Straßenverkehrsbehörden – wenn auch dem Wortlaut nach begrenzt durch § 45 Absatz 9 StVO¹²⁴ – gestattet, notwendige Anordnungen zur *Unterstützung* einer geordneten städtebaulichen Entwicklung zu treffen, sich also nicht selbst anzumaßen zu entscheiden, was städtebaulich gewünscht ist. Die Möglichkeit zu Anordnungen zur Unterstützung der geordneten städtebaulichen Entwicklung wurde 1980 im damaligen § 6 Absatz 1 Nr. 15 StVG verankert.¹²⁵ Die Vorschrift sollte „rechtliche Zweifel am Vorliegen einer ausreichenden Ermächtigung bei Maßnahmen der Straßenverkehrsbehörde im Bereich von Fußgängerbereichen und verkehrsberuhigten Wohnzonen beseitigen“.¹²⁶ Die Straßenverkehrsbehörden entschieden zwar nicht über die Einrichtung solcher Zonen, müssten aber vor Ort verkehrsrechtlich die praktische Umsetzung regeln. Hierfür seien auch die städtebaulichen Erwägungen maßgebend, die der Entscheidung der Gemeinde zugrunde gelegen haben.¹²⁷ Es müssten „rechtzeitig die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden, um entsprechend dem niederländischen Vorbild zukünftig eine verkehrsrechtliche und städtebauliche Entwicklung zu ermöglichen, die mehr als bisher auf die berechtigten Belange der Menschen Rücksicht nimmt.“¹²⁸

Einbeziehung als Schutzgut der verkehrlichen Ordnung

Es wäre ein Missverständnis, aus der oben zitierten Formulierung des BVerfG weitergehend zu folgern, im Straßenverkehrsrecht dürften die städtebaulichen Belange nicht auch als *Schutzgut* des Ordnungsrechts berücksichtigt werden.¹²⁹ Denn durch eine Berücksichtigung als Schutzgut wäre die gemeindliche Planungshoheit nicht beeinträchtigt. Die Straßenverkehrsbehörde zöge dadurch keine städtebaulichen Kompetenzen an sich, sie bliebe vielmehr innerhalb ihres Aufgabenbereichs, das Verkehrsgeschehen ordnungsrechtlich zu steuern.

Die Richtigkeit dieses Verständnisses lässt sich daraus ableiten, dass das Straßenverkehrsrecht kompetenzrechtlich die Aufgabe vermittelt, die Auswirkungen des Straßenverkehrs auf *die* – also alle – Belange der Allgemeinheit zu berücksichtigen. Aus diesem Aufgabenzuschnitt kann nicht ein gewichtiger Belang des Allgemeinwohls, zumal ein durch Verfassungsrecht (Artikel 28 Absatz 2 GG) besonders herausgehobener und geschützter, ausgenommen sein. Andernfalls ergäbe sich aus der Kompetenznorm des Artikels 74 Absatz 1 Nr. 22 GG eine materielle

¹²² Vgl. BVerwG, Urteil vom 28. Mai 1998 - 3 C 11.97 (NZV 1998, 427, 428 = NJW 1998, 2840, 2841).

¹²³ Eingehend BVerwG, Urteil vom 28. Mai 1998 - 3 C 11.97 (NZV 1998, 427, 428 = NJW 1998, 2840, 2841); vgl. auch Kettler, NZV 2010, 169, 171 m.w.N.; Krämer, NVwZ 1983, 336 m.w.N.

¹²⁴ In verfassungskonformer Auslegung spricht viel dafür, dass § 45 Absatz 9 StVO insoweit keine Anwendung finden darf, denn andernfalls würde das darauf hinauslaufen, dass die Straßenverkehrsbehörde sich selbst städtebauliche Kompetenzen anmaßen könnte (siehe unten, 3.3.4 und 3.5.3).

¹²⁵ Gesetz zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes vom 6. April 1980 (BGBl. I 1980, 413).

¹²⁶ So der Gesetzentwurf in BT-Drs. 8/3150, S. 10.

¹²⁷ Ebenda.

¹²⁸ Ebenda.

¹²⁹ Hermann et.al., Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität, UBA-Texte 94/2019, S. 90 f.

Beschränkung des Wirkungsbereichs der kommunalen Planungshoheit. Es ist fernliegend anzunehmen, dass der Verfassungsgeber mit Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG Derartiges intendierte. Die bereits mehrfach zitierten Entscheidungen des BVerfG zu *Werbefahrten* und zum *Laternenparken* geben keinen Hinweis darauf, dass mit der Kompetenzvorschrift die kommunale Planungshoheit beschränkt werden könne oder solle (siehe oben, 3.2).

Um diese Problematik klarer zu erfassen, ist es sinnvoll, sich vor Augen zu führen, was mit einer Berücksichtigung der städtebaulichen Belange *als Schutzgut* der straßenverkehrsrechtlichen Gefahrenabwehr gemeint ist oder sein kann. Dazu seien zwei Beispiele gebildet:

- ▶ **Beispiel 1: Fußgängerzone.** Die Festlegung der Zone selbst erfolgt alternativ entweder durch straßenrechtliche Widmung oder durch Festsetzung im Bebauungsplan.¹³⁰ Mit den Mitteln des Straßenverkehrsrechts kann die Zone lediglich gekennzeichnet werden (nicht festgesetzt). Das ist unstrittig. Die Gemeinde plant die Nutzung des Raumes städtebaulich, das Straßenverkehrsrecht hat nur eine dienende Funktion. Die Straßenverkehrsbehörde darf in diesem Falle die Kennzeichnung nicht nur vornehmen, sie muss das sogar. Ihr an sich bestehendes Ermessen reduziert sich auf null, weil sie sonst selbst eine städtebauliche Entscheidung treffen würde, was sie im Rahmen von Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG nicht darf. Oder anders ausgedrückt: Sie darf keine Entscheidung „aus städtebaulichen Gründen“ treffen. Es ist nicht Aufgabe der Straßenverkehrsbehörden, grundlegende Entscheidungen zur städteplanerischen Entwicklung von Gemeinden zu treffen.¹³¹
- ▶ **Beispiel 2: Trennende Wirkungen einer Straße im Wohngebiet.** Ein bestimmtes Gebiet trägt seit Jahrzehnten den Charakter eines allgemeinen Wohngebiets, ohne dass dies in einem Bebauungsplan ausdrücklich geregelt ist. Die Gemeinde hat nie einen Anlass zum Erlass eines Bebauungsplans gesehen, weil das Gebiet schon so lange existiert und nicht die Absicht einer Veränderung besteht. Tatsächlich haben sich die Verkehrsverhältnisse so entwickelt, dass eine mitten durch das Wohngebiet führende Straße die Funktion einer Durchgangsstraße bekommen hat, auf der zeitweise dichter Verkehr herrscht. Um den Verkehrsfluss zu gewährleisten, hat die Straßenverkehrsbehörde die Straße schon vor einigen Jahren mit dem Zeichen 306 zur „Vorfahrtstraße“ erklärt. Dadurch hat sich die Verkehrsdichte weiter erhöht, die ausgelösten Belastungen ebenso, und die Querung der Straße durch die Wohnbevölkerung wurde erschwert. Dadurch droht das Gebiet seinen räumlichen Zusammenhalt als einheitliches Wohngebiet zu verlieren. Hier stellt sich die Frage, ob es der Straßenverkehrsbehörde gestattet wäre, zum Schutz der städtebaulichen Belange (des Gebietscharakters) Maßnahmen ergreifen, um den Verkehr dort langsamer zu machen, Zebrastreifen anzulegen oder den Verkehr so zu lenken, dass er um das Gebiet herum geführt wird? Nach dem Wortlaut der heutigen StVO wäre das nicht vorgesehen, denn die StVO sieht Anordnungen nur „zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung“ vor, was das Vorhandensein einer expliziten städtebaulichen Planung voraussetzt. Wenn es für das Gebiet aber keinen Bebauungsplan gibt, weil das Gebiet schon „seit jeher“ Wohngebiet ist, steht die betreffende Vorschrift ihrem Wortlaut nach nicht zur Verfügung. Werden die städtebaulichen Belange jedoch zu den Schutzgütern des straßenverkehrlichen Ordnungsrechts gezählt, so sind verkehrsrechtliche Anordnungen zum Erhalt des Gebietscharakters ohne weiteres möglich.

Gegen Beispiel 2 ließe sich vielleicht einwenden, dass sich das Problem so nicht stelle, weil zur Querbarkeit für den Fußverkehr ohnehin Verkehrsregelungen nach der StVO getroffen werden könnten. Damit wäre jedoch allein das Querbarkeitsproblem gelöst, nicht das städtebauliche

¹³⁰ Eingehend BVerwG, Urteil vom 28. Mai 1998 - 3 C 11.97 (NZV 1998, 427, 428 = NJW 1998, 2840, 2841 f.).

¹³¹ BVerwG, Urteil vom 28. Mai 1998 - 3 C 11.97 (NZV 1998, 427, 428 = NJW 1998, 2840, 2841).

Zerschneidungsproblem. Würde dieses als eine straßenverkehrsrechtliche Gefahr betrachtet, weil die städtebaulichen Belange zu den Schutzgütern zählen, könnte die Straßenverkehrsbehörde *aus diesem Grund* gezieltere Maßnahmen ergreifen (z.B. Tempo 30 auf der Hauptstraße). Sogar die hohe Hürde des § 45 Absatz 9 Satz 3 StVO könnte dadurch überwunden werden, weil die städtebauliche Beeinträchtigung dann als spezielle Art der „Gefahrenlage“ anzusehen wäre. Kompetenzrechtlich ist genau das die Ausgangslage – allerdings entgegen dem Verständnis des Gesetzentwurfs zur StVG-Reform 2021, in dem behauptet wird, die Begrenzung auf Zwecke der „Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs“ sei „dem Straßenverkehrsrecht als Ordnungs- und Gefahrenabwehrrecht von Beginn an immanent“.¹³²

Auch wenn es in der Praxis mitunter zu Überlagerungen mit anderen Schutzgutinteressen kommen kann, wird durch das zweite Beispiel doch deutlich, dass die städtebaulichen Belange als Schutzgut der Gefahrenabwehr eine eigenständige Rolle spielen können.

Das zweite Beispiel ist darüber hinaus noch aus einem anderen Grund interessant. Es mag etwas konstruiert wirken, weil das Straßenverkehrsrecht seit inzwischen einigen Jahrzehnten als wichtige Regelungsmöglichkeit auch die Tempo-30-Zone kennt, die nach § 45 Absatz 1c Satz 1 StVO ebenfalls (nur) im Einvernehmen mit der Gemeinde angeordnet werden kann. Tempo-30-Zonen dürfen zwar nur unter bestimmten Voraussetzungen angeordnet werden und weder Straßen des überörtlichen Verkehrs noch sonstige Vorfahrtstraßen (Zeichen 306) einschließen. Aber in dem oben genannten Beispiel wäre es zumindest denkbar, dass die Straßenverkehrsbehörde die Einordnung als Vorfahrtstraße aufhebt und dann eine Tempo-30-Zone anordnet. Das Problem ließe sich demnach tatsächlich lösen (wenn die übrigen Voraussetzungen von § 45 Absatz 1c StVO gegeben sind).

Dennoch spricht dies nicht gegen die Erkenntnis, dass die städtebaulichen Belange *objektiv* zu den Schutzgütern des Straßenverkehrsrechts gehören. Ganz im Gegenteil: Die Möglichkeit zur Anordnung von Tempo-30-Zonen ist nämlich Ausdruck dieses Umstands. Tempo-30-Zonen werden typischerweise (auch) aus Rücksicht auf städtebauliche Belange angeordnet. Zwar dienen solche Zonen ebenso typisch auch der Minderung von Unfallgefahren sowie von Lärm- und Abgasbelastungen, aber diese Überschneidungen stellen das Motiv des Schutzes des städtebaulichen Gebietscharakters nicht in Frage – wie sich schon an der konzeptionellen Ausrichtung in erster Linie auf Wohngebiete erkennen lässt. Sehr klar kommt die Anerkennung der städtebaulichen Motivation im ursprünglichen Entwurf für die Einführung von § 45 Absatz 1c StVO zum Ausdruck, in dem die Einrichtung von Tempo-30-Zonen ausdrücklich als Maßnahme (auch) „zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung“ eingeordnet war.¹³³ In der zugehörigen Bestimmung der VwV-StVO wurde lange Zeit sogar ausgeführt, die Anordnung solle „auf der Grundlage einer flächenhaften Verkehrsplanung der Gemeinde vorgenommen werden, in deren Rahmen zugleich das innerörtliche Vorfahrtstraßennetz (Zeichen 306) festgelegt werden soll“.¹³⁴ In den heutigen VwV-StVO sind demgegenüber Bezüge zu städtebaulichen Belangen nicht mehr erkennbar – und auch nicht mehr vorgesehen, dass die Anordnung von Vorfahrtstraßen auf Grundlage einer „Verkehrsplanung der Gemeinde“ erfolgen soll.¹³⁵

Der Umstand, dass die städtebaulichen Belange *objektiv* zu den Schutzgütern des Straßenverkehrsrechts gehören, kann somit nicht ernstlich bestritten werden. Allerdings ist festzuhalten,

¹³² BT-Drs. 19/28684, S. 42.

¹³³ BR-Drs. 201/89, S. 2.

¹³⁴ Siehe Rn. 37 zu § 45 Abs. 1 bis 1e der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung vom 26. Januar 2001 in der Fassung vom 22. Mai 2017 (BAnz AT 29.05.2017 B8).

¹³⁵ Siehe die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung (VwV-StVO) vom 26. Januar 2001 in der Fassung vom 8. November 2021 (BAnz AT 15.11.2021 B1).

dass die im Straßenverkehrsrecht übliche Wendung, auch „notwendige“ Verkehrsanordnungen „zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung“ treffen zu können, den kompetenzrechtlichen Handlungsrahmen insofern nur unvollständig ausfüllt. Denn mit der Klausel wird der Berücksichtigung städtebaulicher Belange ein Sonderstatus im Sinne einer ausnahmsweise *möglichen* Berücksichtigung für bestimmte Anordnungen gegeben, wodurch der Rückschluss nahegelegt wird, dass die Berücksichtigung städtebaulicher Belange außerhalb dessen nicht möglich sein soll. Zudem sind sämtliche Vorschriften, die diese Klausel enthalten, als Kann-Bestimmungen ausgestaltet, deren Anwendung im Ermessen der Straßenverkehrsbehörde liegt. Diese bedarf für solche Anordnungen zwar des gemeindlichen Einvernehmens. Die aus städtebaulicher Sicht unter Umständen hoch problematische Unterlassung solcher Anordnungen steht ihr jedoch frei, ohne dass es dafür eines Einvernehmens bedarf.¹³⁶

Der durch Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG vermittelte kompetenzrechtliche Spielraum des Straßenverkehrsrechts im Hinblick auf die Berücksichtigung städtebaulicher Belange wird somit durch die StVO nur unzureichend reflektiert und im Ergebnis (erheblich!) eingengt.

Zum Fehlen gemeindlicher Mitwirkungsmöglichkeiten

Verstärkt wird diese Problematik noch durch ein weiteres (oben bereits benanntes, siehe 2.3) Defizit des Straßenverkehrsrechts: Das grundsätzliche Fehlen einer verfahrensrechtlich abgesicherten Möglichkeit für die Gemeinden, die städtebaulichen Belange gegenüber den Straßenverkehrsbehörden vorzutragen und erforderlichenfalls auch gerichtlich durchzusetzen.

Zwar dürfte nicht davon auszugehen sein, dass den Gemeinden bei Einzelfallentscheidungen der Straßenverkehrsbehörden ein *verfassungsunmittelbares* Anhörungsrecht aus Artikel 28 Absatz 2 GG zusteht. Dem stünde die ständige Rechtsprechungspraxis des BVerfG und des BVerwG entgegen, nach der ein verfassungsunmittelbares Anhörungsrecht für Beeinträchtigungen der Planungshoheit nur bei unmittelbarem Zugriff auf das Gemeindegebiet¹³⁷ oder bei einer gravierenden Einschränkung der gemeindlichen Planungshoheit¹³⁸ anzunehmen ist.¹³⁹ Das bedeutet aber umgekehrt nicht, dass es dem Straßenverkehrsrecht kompetenzrechtlich nicht möglich wäre, den Gemeinden die Möglichkeit eines Vorbringens städtebaulicher Belange einzuräumen und ihnen geeignete Mitwirkungsrechte für straßenverkehrsrechtliche Einzelfallentscheidungen zu geben. Einer Ausweitung der gemeindlichen Mitwirkungsmöglichkeiten in Richtung von Antrags- oder Anhörungsrechten stünde daher kompetenzrechtlich ebenfalls nichts im Wege.

Verfassungskonforme Auslegung im Lichte von Artikel 28 Absatz 2 GG

In Ansehung dieser Erkenntnisse stellt sich die weitergehende Frage, ob in *verfassungskonformer Auslegung* des StVG und der StVO daran festgehalten werden kann, die Vorschriften so zu interpretieren und anzuwenden, dass die städtebaulichen Belange bei Einzelfallentscheidungen nur ausnahmsweise berücksichtigt werden können, soweit die Gemeinde explizite Planungsvorstellungen entwickelt hat. In der Rechtsprechung ist diese aktuell von *Baumeister* problematisierte Frage so noch nicht aufgeworfen worden.¹⁴⁰ Sie drängt sich jedoch auf, denn:

Objektiv wird mit vielen straßenverkehrsrechtlichen Festlegungen auf die Verhältnisse im „Hier und Jetzt“ so eingewirkt, dass sie die städtebaulichen Gegebenheiten und deren

¹³⁶ Da der Gemeinde insoweit nur ein „Vetorecht“ zugebilligt wird, siehe BVerwG, Urteil vom 20. April 1994 – 11 C 17.93 (NZV 1994, 493, 494).

¹³⁷ BVerfG, Beschluss vom 7. Oktober 1980 – 2 BvR 584 u.a./76 (BVerfGE 56, 298, 318 ff.) – Fluglärmmzone.

¹³⁸ So z.B. BVerwG, Urteil vom 18. März 1987 – BVerwG 7 C 28.85 (BVerwGE 77, 128, 132 f. – Breitbandverkabelung.

¹³⁹ BVerwG, Urteil vom 26. November 2003 – BVerwG 9 C 6.02 (BVerwGE 119, 245, 251 m.w.N.) – Flugrouten. Zum Ganzen eingehend Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 28 Rn. 40 m.w.N.

¹⁴⁰ Eingehend Baumeister, Rechtliche Bausteine für Mobilitätswende und Klimaschutz in den Kommunen, Forschungsbericht für die BBSR, 2023 (Manuskriptfassung) S. 15 ff.

Entwicklungsmöglichkeiten beeinflussen oder gar determinieren. Damit stellen sich solche straßenverkehrsrechtlichen Entscheidungen rechtsdogmatisch als mittelbare Eingriffe in eine Selbstverwaltungsangelegenheit der Gemeinden dar. Denn die Gemeinden sind durch Artikel 28 Absatz 2 GG grundsätzlich aufgerufen, die örtlichen Angelegenheiten in eigener Verantwortung zu regeln.¹⁴¹ Und die Ordnung der örtlichen Verkehrsverhältnisse gehört, jedenfalls soweit es nicht ausschließlich um den überörtlichen Verkehr geht, ihrem Wesen nach an sich zu den örtlichen Angelegenheiten.¹⁴²

Soweit Auswirkungen des Verkehrs auf die städtebaulichen Gegebenheiten bei straßenverkehrsrechtlichen Entscheidungen materiell nicht als eines der zu berücksichtigenden Schutzgüter in die Erwägungen einbezogen werden (können), liegt darin also faktisch eine mittelbare Beschränkung der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie. Dieser Eingriff in Artikel 28 Absatz 2 GG dürfte für sich genommen als unverhältnismäßig einzuordnen sein. Denn eine hinreichende Rechtfertigung ist dafür nicht erkennbar. In Anwendung des im Bereich des Verkehrsrechts üblichen engen Verständnisses von Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG würde vermutlich argumentiert, die Kompetenznorm lasse die Berücksichtigung der städtebaulichen Belange nicht zu. Doch das ist ein Irrtum, wie die Analyse der Rechtsentwicklung gezeigt hat. Vom Schutzzweck mit umfasst ist nach der Rechtsprechung des BVerfG auch der Schutz der Allgemeinheit vor den Auswirkungen des Straßenverkehrs – und damit auch der städtebaulichen Belange.

Folglich schließt sich der Kreis dahin, anerkennen zu müssen, dass Artikel 28 Absatz 2 GG nicht nur ermöglicht, sondern weitergehend sogar *gebietet*, die städtebaulichen Belange im Straßenverkehrsrecht umfassend im Sinne eines der Schutzgüter der öffentlichen Ordnung zu berücksichtigen.¹⁴³ Diesem verfassungsrechtlichen Anliegen wird durch die bisher nur anerkannte Möglichkeit von Verkehrsmaßnahmen zur „Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung“ nicht Genüge getan – jedenfalls wenn diese Möglichkeit so verstanden wird, dass es für die Auslösung der unterstützenden Verkehrsregelung einer expliziten städtebaulichen Planung bedarf. Denn damit bliebe die bewusste (städtebauliche) Entscheidung, den städtebaulichen Bestand zu erhalten und deshalb keine Planung einzuleiten, ungeschützt. Entsprechendes gilt auch hinsichtlich des Fehlens einer verfahrensrechtlich abgesicherten Möglichkeit, die betreffenden Belange vorzubringen und ggf. durchzusetzen.

Dass den Gemeinden bei der Herausbildung des heutigen Straßenverkehrsrechts nicht von vornherein (zumindest) Mitwirkungsmöglichkeiten hinsichtlich der Steuerung der örtlichen Verkehrsverhältnisse eingeräumt wurden, dürfte dem Umstand geschuldet sein, dass die Strukturen des Straßenverkehrsrechts schon vor Geltung des Grundgesetzes unter zentralstaatlichen Regelungsmotiven entstanden sind und dies nicht mehr hinterfragt wurde.¹⁴⁴ Als jahrzehntelang beibehaltene, die Rechtswirklichkeit heute prägende Staatspraxis mag es schwer fallen, dies heute in Frage zu stellen.¹⁴⁵ Dennoch ist zu konstatieren: Zum Sinn und Zweck des Artikels 28 Absatz 2 GG steht es im Widerspruch, wenn das heutige Straßenverkehrsrecht den Straßenverkehrsbehörden nicht *grundsätzlich* auferlegt, die städtebaulichen Belange der Gemeinden bei ihren Einzelfallanordnungen mit zu berücksichtigen, sondern dies lediglich für „notwendige“ Anordnungen „zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung“ quasi ausnahmsweise

¹⁴¹ Eingehend Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 28 Rn. 23 m.w.N.

¹⁴² Das erkennt auch das BVerwG an, Es leitet Entsprechendes aus der gemeindlichen Planungshoheit ab. Siehe BVerwG, Urteil vom 20. April 1994 - 11 C 17.93 (NZV 1994, 493, 494).

¹⁴³ In die gleiche Richtung auch Winter/Schröder, NordÖR 2023, 125, 130.

¹⁴⁴ Instrukтив Heß, Zeitenwende im Straßenverkehrsrecht, beck-aktuell v. 20. Januar 2023 (Interview).

¹⁴⁵ Zur Bedeutung der Staatspraxis bei der Auslegung von Gesetzgebungskompetenzen BVerfG, Beschluss vom 25.03.2021 (Berliner Mietendeckel), Rn. 100 m.w.N.

gestattet und den Gemeinden selbst hierfür keine umfassend durchsetzbaren Rechtsansprüche gibt.

Vor diesem Hintergrund drängt es sich im Lichte von Artikel 28 Absatz 2 GG auf, das *Berücksichtigungsdefizit* im Straßenverkehrsrecht im Hinblick auf die städtebaulichen Belange der Gemeinden *aufzuheben*. Praktisch ließe das darauf hinaus, in den konkreten Vorschriften einerseits ausdrücklich eine Möglichkeit zur Berücksichtigung städtebaulicher Belange als Schutzgut bei Einzelfallentscheidungen der Straßenverkehrsbehörden vorzusehen – und andererseits den Gemeinden angemessene Mitwirkungsmöglichkeiten zu geben, die es ihnen insbesondere auch ermöglichen, ihre Anliegen initiativ vorzutragen und erforderlichenfalls im Falle eines Überwiegens bei Abwägungen auch durchsetzen zu können.

3.3.5 Zwischenfazit und Würdigung

Die vorstehenden Erörterungen kommen zu einem klaren Ergebnis: Gegenstand des Kompetenztitels „Straßenverkehr“ ist die Art und Weise der Benutzung von Straßen zu Verkehrszwecken, also das Verhalten der am Straßenverkehr Teilnehmenden. Die Vorschriften dienen typischerweise dazu, Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten, indem Gefahren, Belästigungen und sonstige negative Auswirkungen des Straßenverkehrs möglichst vermieden und/oder vermindert werden. Damit sind sowohl die Auswirkungen *innerhalb* des Verkehrs als auch die Auswirkungen auf *Außenstehende* und die *Allgemeinheit* erfasst. Die Belange des Schutzes der Gesundheit und der Umwelt (einschließlich des Klimas) sowie die städtebaulichen Belange zählen daher in der Rolle von *Schutzgütern* kompetenzrechtlich *objektiv* mit zu den Bestandteilen der Gesetzesmaterie „Straßenverkehr“ im Sinne von Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG.

Wenn das Bundesverfassungsgericht von dem Straßenverkehrsrecht als „sachlich begrenztem Ordnungsrecht“ spricht, dann folgt daraus nichts anderes. Das BVerfG hat mehrfach ausdrücklich hervorgehoben, dass es im straßenverkehrsbezogenen Ordnungsrecht auch um die Bewältigung von Gefahren geht, die *von der* Benutzung von Straßen auf Dritte und auf die Allgemeinheit *ausgehen*. Die Worte „sachlich begrenzt“ erklären sich nicht daraus, dass es in dem Rechtsgebiet um Gefahren des Straßenverkehrs *nach außen* nicht gehen dürfe, sondern daraus, dass es nicht um sonstige, auf Straßen lediglich *stattfindende* Gefahren gehen darf – wie es etwa der Fall wäre, wenn die Polizei auf der Straße einen Bombenanschlag zu verhindern sucht (= allgemeines Ordnungsrecht) oder wenn es um die Durchführung einer Demonstration auf Straßenland (= Versammlungsrecht) geht. Die heute in § 6 Absatz 1 Satz 1 StVG verwendete Formel von der „Sicherheit und Leichtigkeit“ (statt wie früher: „Sicherheit und Ordnung“) vermittelt von daher einen verkürzenden, die Kompetenzlage unvollständig wiedergebenden Eindruck.

Ob und inwieweit, insbesondere unter Anwendung welcher Maßstäbe der Bund die Auswirkungen des Straßenverkehrs auf Dritte und auf die Allgemeinheit zum Gegenstand der konkreten gesetzlichen Bestimmungen hierzu macht, ist kompetenzrechtlich grundsätzlich seinem politischen Gestaltungsspielraum überlassen. Er ist dabei nicht beschränkt auf die Abwehr „konkreter“, sich bereits abzeichnender oder besonders großer Gefahren, sondern kann wie im sonstigen Gefahrenabwehrrecht selbstverständlich auch *Gefahrenvorsorge* betreiben – und auch dies nicht nur hinsichtlich der Bewältigung von Problemen *im* Straßenverkehr (= unter den am Verkehr Teilnehmenden), sondern auch zur Vermeidung und Verminderung von negativen Auswirkungen, die durch die Benutzung von Straßen gegenüber außenstehenden Dritten und der Allgemeinheit verursacht werden. Das schließt dann auch die Möglichkeit ein, den Verkehr vorausschauend so zu ordnen, dass in bestimmten Straßen oder bestimmten Gebieten die Nutzung derjenigen Verkehrsmittel, bei denen bestimmte problematische Auswirkungen nicht oder in geringerem Maße entstehen, bevorzugt zu behandeln.

Bedeutsam ist auch der Einfluss sonstiger Verfassungsnormen, die der Gesetzgeber bei der Ausformung des Straßenverkehrsrechts von Verfassungen wegen zu beachten hat. Das gilt – in unterschiedlicher Weise – zum einen für Artikel 20a GG, zum anderen für Artikel 28 Absatz 2 GG:

- ▶ Aus Artikel 20a GG ergibt sich ein an den Gesetzgeber gerichteter Auftrag zur Berücksichtigung namentlich des Klimaschutzes im Rahmen der Gesetzgebung. Daraus folgt kompetenzrechtlich zwar nicht, dass im Straßenverkehrsrecht ganz Bestimmtes zum Schutz des Klimas getan werden muss. Aber Artikel 20a GG wirkt querschnittsartig auf die gesamte Gesetzgebungstätigkeit des Bundes ein. Aus einem älteren Kompetenztitel wie aus Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG kann nicht geschlossen werden, dass ein später hinzu gekommener, allgemein geltender Handlungsauftrag an den Gesetzgeber in diesem Rechtsgebiet keine Anwendung finden dürfe, zumal der Kompetenztitel „Straßenverkehr“ – wie aufgezeigt – grundsätzlich auch darauf gerichtet ist, Belange der Allgemeinheit zu schützen. Den Klimaschutz im Rahmen der Anwendung von Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG nicht zu berücksichtigen, bedarf folglich einer (ggf. tragfähigen) materiellrechtlichen (also inhaltlichen) Begründung, denn rein kompetenzrechtlich ist seine Berücksichtigung als Schutzgut ohne weiteres möglich.
- ▶ Ebenfalls als vom Schutzzweck der straßenverkehrlichen Gefahrenabwehr miterfasst sind (als spezielle Belange der Allgemeinheit) die *städtebaulichen Belange* einzuordnen. Als Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft unterliegen sie den Gemeinden nach Artikel 28 Absatz 2 GG zustehenden Planungshoheit. Zwar darf die Straßenverkehrsbehörde selbst keine städtebauliche Planung betreiben – eben weil diese kompetenzrechtlich in der Hand der Gemeinden liegt. Aber das führt nicht dazu, dass die städtebaulichen Belange aus dem Kreis der Schutzgüter des Straßenverkehrsrechts auszunehmen wären. Im Gegenteil: Artikel 28 Absatz 2 GG gibt den städtebaulichen Belangen einen besonderen Schutzstatus, der durch das Straßenverkehrsrecht nicht ignoriert werden kann. Das gegenwärtige Straßenverkehrsrecht ist jedoch weithin so formuliert und wird so angewendet, als könnten die städtebaulichen Belange nur in Ausnahmefällen bei expliziter Planung eine Rolle spielen. Im Lichte von Artikel 28 Absatz 2 GG dürfte es demgegenüber geboten sein, einerseits ausdrücklich die Möglichkeit zur generellen Berücksichtigung städtebaulicher Belange als Schutzgut (auch ohne explizite Planung) bei Einzelfallentscheidungen der Straßenverkehrsbehörden vorzusehen – und andererseits den Gemeinden angemessene Mitwirkungsmöglichkeiten zu geben, die es ihnen ermöglichen, ihre Anliegen initiativ vorzutragen und erforderlichenfalls in Abwägungen auch durchsetzen zu können.

3.4 Zur Berücksichtigung von Zielen und Belangen über Gefahrenabwehrzwecke hinaus

In vielen Diskussionen wird auf Grundlage des verbreiteten sehr engen Verständnisses vom Straßenverkehrsrecht als ausschließlich auf Sicherheit und Leichtigkeit „des“ Verkehrs gerichtet danach gefragt, ob das Straßenverkehrsrecht denn mehr sein könne als „Gefahrenabwehrrecht“, um es möglich zu machen, Ziele des Gesundheits-, Umwelt- und Klimaschutzes sowie Ziele städtebaulicher Art in das Straßenverkehrsrecht einzubeziehen. Aus dem Vorstehenden ergibt sich jedoch, dass diese Frage falsch gestellt ist, weil sie von der unzutreffenden Annahme ausgeht, die betreffenden Belange seien nicht Bestandteil des ordnungsrechtlichen Schutzzweckes der Kompetenznorm „Straßenverkehr“. Doch das sind sie. Nach der Rechtsprechung des BVerfG kann daran kein ernstlicher Zweifel bestehen.

Von daher relativiert sich die Bedeutung dieser Frage. Relevant ist sie nur, soweit es bei der Berücksichtigung der betreffenden Ziele um mehr gehen soll als um eine Einbeziehung in den

ordnungsrechtlichen Schutzzweck des Straßenverkehrsrechts – oder wenn die oben herausgearbeitete Auslegung als von diesem Schutzzweck bereits erfasst nicht tragfähig sein sollte.

Für eine Berücksichtigung der betreffenden Ziele über die Einbeziehung in den straßenverkehrsrechtlichen Schutzzweck hinaus müsste sich das Kompetenzgebiet „Straßenverkehr“ entweder als offen für *andere Zwecke* als solche der Gefahrenabwehr oder als *kombinierbar* mit anderen nutzbaren Kompetenztiteln erweisen. In diesem Abschnitt geht es um die erste dieser beiden Möglichkeiten.

Die bereits vielfach zitierten Äußerungen des BVerfG sprechen mit einigem Gewicht dafür, dass das Straßenverkehrsrecht jedenfalls *in erster Linie* Ordnungsrecht ist. Daraus kann zwar nicht von vornherein geschlossen werden, dass das Kompetenzgebiet darauf abschließend beschränkt sei. Aber es gibt aus der Rechtsprechung bisher – soweit ersichtlich – keine klaren Hinweise darauf, dass und gegebenenfalls inwieweit die Einbeziehung nicht ordnungsrechtlicher Zwecke außerhalb von Kompetenzkombinationen möglich sein sollte.

Die einschlägigen Entscheidungen des BVerfG befassen sich mit dieser Fragestellung nicht dezidiert, sondern grenzen das Straßenverkehrsrecht nur zu bestimmten Landeskompetenzen ab, und zwar einerseits zum Straßenrecht (soweit es den Ländern zufällt) und andererseits zum allgemeinen Gefahrenabwehrrecht („Polizeirecht“). Aus ihnen ergibt sich, dass in diese beiden Länderkompetenzen nicht hinein geregelt werden darf (siehe oben, 3.2).¹⁴⁶ Außerdem ergibt sich aus der Rechtsprechung des BVerfG, dass nicht in den Kompetenzbereich der Gemeinden für das städtebauliche Planungsrecht eingegriffen werden darf (siehe oben 3.3.4).¹⁴⁷ Ein weiterer Bereich, zu dem das Gebiet abzugrenzen ist, ist das Versammlungsrecht. Denn Versammlungen (Demonstrationen) finden zumeist im Straßenraum statt. Hierfür bestand früher ein spezieller an den Bund gerichteter Kompetenztitel, der 2006 in der Föderalismusreform jedoch abgeschafft wurde, so dass die Gesetzgebungskompetenz heute auch insoweit bei den Ländern liegt.¹⁴⁸

Grundsätzlich bleibt es daher zwar denkbar, unter dem Kompetenztitel noch weitere Belange zu berücksichtigen, die sich nicht der verkehrlichen „Gefahrenabwehr“ zuordnen lassen, sondern den Straßenverkehr lediglich sonst betreffen. Dafür besteht allerdings allenfalls ein geringer Raum, denn der Kompetenztitel „Straßenverkehr“ ist ungeachtet der jeweils verfolgten Zielsetzungen durch seinen *Regelungsgegenstand* begrenzt: Es muss gegenständlich um das *Verhalten der am Verkehr Teilnehmenden* gehen. Das wäre zum Beispiel nicht der Fall, soweit aus Gründen des Gesundheits-, Umwelt- oder Klimaschutzes Emissionsgrenzwerte für Fahrzeuge festgelegt würde (wofür andere Kompetenztitel nutzbar sein können).

Im Ermächtigungskatalog des § 6 Absatz 1 Satz 1 StVG lassen sich (zumindest) zwei Tatbestände finden, die als solche über das Verständnis des Straßenverkehrsrechts als Gefahrenabwehrrecht in dem gebotenen weiten Sinne hinausreichen: Zum einen die bereits erwähnte Nummer 8 (... die „zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung erforderlichen Maßnahmen“ – früher geregelt in § 6 Absatz 1 Nr. 15 StVG), zum anderen Nummer 9a („die Maßnahmen über den Straßenverkehr, die zur Erhaltung der öffentlichen Sicherheit oder zu Verteidigungszwecken erforderlich sind“).

An den beiden genannten Tatbeständen wird deutlich, dass der Gesetzgeber des StVG das Straßenverkehrsrecht auch schon bisher nicht in einem engen Sinne als „autonomes“ Rechtsgebiet

¹⁴⁶ BVerfG, Beschluss vom 10. Dezember 1975 – 1 BvR 118/71 (BVerfGE 40, 371, 379 f.) – Werbefahrten; BVerfG, Beschluss vom 09. Oktober 1984 – 2 BvL 10/82 (BVerfGE 67, 299, 320 ff.) – Laternengarage.

¹⁴⁷ BVerfG, Urteil vom 28. Mai 1998 – 3 C 11.97 (NZV 1998, 427, 428 = NJW 1998, 2840, 2841).

¹⁴⁸ Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 70 Rn. 21.

versteht, welches sich gegenüber anderen öffentlichen Interessen als demjenigen an einem funktionierenden Straßenverkehr abschotten würde. In beiden Fällen kommt den straßenverkehrsrechtlichen Bestimmungen jedoch keine aktive, selbst gestaltende, sondern lediglich eine reaktive, unterstützende und ermöglichende Aufgabe zu: Es wird auf von außen kommende, auf anderen Kompetenznormen beruhende Interessen Rücksicht genommen. Dem Straßenverkehrsrecht kommt insoweit eine dienende Funktion zu.¹⁴⁹

Speziell für „zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung erforderlichen Maßnahmen“ hegt das BVerwG an der kompetenzrechtlichen Zulässigkeit solcher *dienenden* Regelungen im Straßenverkehrsrecht keine Zweifel.¹⁵⁰ Der insoweit einschlägige § 45 Absatz 1b Satz 1 Nr. 5 StVO ermögliche demnach „eine Förderung auch gemeindlicher Verkehrskonzepte und dient damit nicht nur staatlichen Interessen, sondern zugleich den zum Selbstverwaltungsbereich gehörenden Planungs- und Entwicklungsbelangen einer Gemeinde.“¹⁵¹ Der Begriff der „geordneten städtebaulichen Entwicklung“ erstreckt sich dabei nach Auffassung des BVerwG nicht nur auf Planungen, die Bestandteil wirksamer Bauleitpläne (Flächennutzungspläne oder Bebauungspläne) sind. Ausreichend sind danach vielmehr auch „hinreichend konkrete Konzepte der Gemeinde (...), mit denen sie in eigener Zuständigkeit die städtebauliche Entwicklung auch durch verkehrliche Maßnahmen verändern und verbessern will“¹⁵². Dabei geht das Gericht davon aus, dass § 45 StVO seinen Charakter als straßenverkehrsrechtliche Norm im Bereich des sachlich begrenzten Ordnungsrechts nicht verliere, sondern die gemeindliche Selbstverwaltungsangelegenheit der städtebaulichen Planung in den Schutzbereich mit einbeziehe.¹⁵³

Das BVerwG geht also von einem verschränkten Neben- und Miteinander zwischen dem Straßenverkehrsrecht und dem eigenständigen Kompetenzbereich der städtebaulichen Planung aus. Das Straßenverkehrsrecht ist demnach durchaus „aufnahmefähig“ für die Berücksichtigung anderweitiger gesetzlicher Ziele, soweit es dabei nicht in der Verantwortung der Kommunen liegende städtebauliche Gestaltungskompetenzen an sich zieht, sondern lediglich deren Umsetzung mit den Mitteln des Straßenverkehrsrechts ermöglicht und absichert. Das dürfte auch für die Berücksichtigung von auf anderen Kompetenztiteln beruhenden Zielen gelten.

Für eine über eine „dienende Funktion“ hinausgehende Möglichkeit zur Einbeziehung anderer Ziele des Allgemeinwohls in das Straßenverkehrsrecht sind demgegenüber jedenfalls keine konkreten Ansatzpunkte erkennbar. Deutlich wird damit aber zugleich, dass viel für die Möglichkeit spricht, innerhalb des Regelungsgerüsts des Straßenverkehrsrechts weitergehende Regelungen zu schaffen, indem die Kompetenz für das Recht des Straßenverkehrs mit anderen dem Bund zustehenden Gesetzgebungskompetenzen kombiniert angewandt wird.

3.5 Zu Möglichkeiten der Berufung auf zusätzliche/andere Kompetenztitel

3.5.1 Zur Kombinierbarkeit mit weiteren Kompetenztiteln

Nach den herausgearbeiteten Erkenntnissen werden die Belange des Gesundheits-, Umwelt- und Klimaschutzes sowie die städtebaulichen Belange vom Anwendungsbereich des Artikels 74 Absatz 1 Nr. 22 GG in der Funktion von Schutzgütern des Verkehrsordnungsrechts mit umfasst. Die demgegenüber weitgehend auf die Sicherheit und Leichtigkeit innerhalb des Straßenverkehrs

¹⁴⁹ So in dieser Hinsicht überzeugend Steiner, NJW 1993, 3161, 3163.

¹⁵⁰ Grundlegend BVerwG, Urteil vom 20. April 1994 – 11 C 17/93 (NZV 1994, 493).

¹⁵¹ BVerwG, Urteil vom 20. April 1994 – 11 C 17/93 (NZV 1994, 493), Ls. 2.

¹⁵² BVerwG, Urteil vom 20. April 1994 – 11 C 17/93 (NZV 1994, 493, 494).

¹⁵³ BVerwG, Urteil vom 20. April 1994 – 11 C 17/93 (NZV 1994, 493, 494).

eingegangene Praxis des Straßenverkehrsrechts lässt sich nicht kompetenzrechtlich begründen, sondern nimmt nur einen Teil der verfassungsrechtlich intendierten Zwecksetzung auf.

Von daher bedarf es zur Berücksichtigung der genannten Belange bzw. Ziele im Straßenverkehrsrecht grundsätzlich keiner Berufung auf weitere Kompetenztitel des Bundes – jedenfalls nicht, soweit es um die Berücksichtigung im Rahmen der *Schutzzwecke* des Ordnungsrechts geht. Nicht erfasst sind davon gegebenenfalls weitergehende Zwecke der *städtebaulichen Planung* oder der *Verkehrsumweltpolitik*. Für diese bedarf es gegebenenfalls der Berufung auf andere Kompetenztitel.

Generelle Kombinierbarkeit verschiedener Bundes-Kompetenztitel

Soweit nicht von einer Abdeckung der Belange durch Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG auszugehen ist oder sein sollte, führt das aber nicht dazu, dass die betreffenden Bestimmungen regelungstechnisch eigenständig in anderen Gesetzen getroffen werden müssten. Sie können ohne weiteres auch in das Straßenverkehrsrecht integriert werden, denn der Bund als Gesetzgeber ist darin frei, sich für die Regelungen eines Gesetzes auf mehrere ihm nach Artikel 74 GG zustehende Kompetenztitel zu berufen.¹⁵⁴ Das gilt dann selbstverständlich auch für die untergesetzlichen Verordnungsbestimmungen und deren praktische Anwendung.

Es gibt, wie der Verfasser schon an anderer Stelle ausgeführt hat,¹⁵⁵ keine verfassungsrechtliche Regelung oder Vorgabe, nach der es dem Bund untersagt wäre, einzelne Gesetze auf mehrere ihm zustehende Kompetenztitel zu stützen oder innerhalb eines Gesetzes für einzelne Regelungen unterschiedliche Kompetenztitel in Anspruch zu nehmen. Kein Gesetzgebungskompetenztitel ist in der Weise abschließend, dass ein bestimmtes Gesetz exakt auf diesen und nur auf diesen gestützt werden müsste. Verfassungsrechtlich kommt es nur darauf an, ob sich der Bund für die betreffende Regelung überhaupt auf einen ihm zustehenden Kompetenztitel stützen kann, selbstverständlich erst recht auf mehrere.¹⁵⁶

Die Berufung auf unterschiedliche Kompetenztitel innerhalb eines Gesetzes ist in der Gesetzespraxis sehr verbreitet. Sie lässt sich zum Beispiel bei dem Klimaschutz (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 24 GG), der Energiewirtschaft (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) oder dem Naturschutz (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 29 GG) dienenden Regelungen im Baugesetzbuch (BauGB) finden, welches in seinem Kern und Schwerpunkt dem Kompetenztitel „Bodenrecht“ zuzuordnen ist.¹⁵⁷ Ein anderes Beispiel dafür ist das Personenbeförderungsgesetz (PBefG)¹⁵⁸, welches im Gesetzentwurf zur Novelle des PBefG den Titeln „Straßenverkehr“ und „Kraftfahrwesen“ dem Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG zugeordnet wird,¹⁵⁹ teils aber auch auf dem Recht der nicht bundeseigenen Schienenbahnen (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 23 GG)¹⁶⁰ und dem Recht der bundeseigenen Eisenbahnen (Artikel 73 Absatz 1 Nr. 6a GG) beruht und auch Regelungen enthält, die im Schwerpunkt dem Kompetenzbereich „Recht der Wirtschaft“ (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) unter dem Gesichtspunkt „Gewerbe“

¹⁵⁴ Eingehend Hermann et. al., Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität, UBA-Texte 94/2019, S. 91 f.; Klinski, ZUR 2020, 394, 399; Hermes et.al., Der verfassungsrechtliche Rahmen für ein Bundesmobilitätsgesetz (2021), S. 19 ff.

¹⁵⁵ Siehe in Hermann et. al., Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität, UBA-Texte 94/2019, S. 91 f. (in diesem und den beiden nachfolgenden Absätzen weitgehend identisch, aber aktualisiert wiedergegeben).

¹⁵⁶ Eingehend Maunz, in: Maunz-Dürig, GG (79. EL 2016), Art. 74 Rn. 51 f.

¹⁵⁷ Eingehend Battis u. a., Stadtentwicklung – Rechtsfragen zur ökologischen Stadterneuerung, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) sowie des Bundesamtes für Bauwesen und Raumentwicklung (BBR), 2009, S. 23 ff. m.w.N.

¹⁵⁸ Personenbeförderungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. August 1990 (BGBl. I S. 1690), das zuletzt durch Art. 23 des Gesetzes vom 2. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 56) geändert worden ist.

¹⁵⁹ BT-Drs. 19/26175, S. 25.

¹⁶⁰ So das BVerfG für die Bestimmungen über die Planung von Straßenbahnstrecken: Beschluss vom 10. Mai 1977 – 1 BvR 514/68, 323/69 (NJW 1977, 2349, 2350).

(Verkehrsgewerbe) zuzuordnen sind.¹⁶¹ Das PBefG gibt für den vorliegenden Kontext auch insofern ein interessantes Vorbild ab, als dort 2021 in dem neuen § 1a eine Klimaschutz- und Nachhaltigkeitsklausel eingefügt wurde. Wortlaut: „Bei Anwendung dieses Gesetzes sind die Ziele des Klimaschutzes und der Nachhaltigkeit zu berücksichtigen.“

Ein weiteres, besonders „extremes“ Beispiel für eine Kompetenzkombination ist die Gefahrstoffverordnung¹⁶², die ausweislich ihrer Einleitungsformel im Bundesgesetzblatt¹⁶³ auf Ermächtigungen von insgesamt neun Gesetzen gestützt ist, insbesondere auf das Arbeitsschutzgesetz, das Chemikaliengesetz und das (damalige) Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz. Kompetenzrechtlich beruht sie allein mit diesen drei (von neun) Ermächtigungen auf den Titeln Recht des Arbeitsschutzes (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 12 GG), des Rechts der Wirtschaft (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) und des Rechts der Abfallwirtschaft (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 24 GG).

Konsequenzen für das Straßenverkehrsrecht

Für den hiesigen Kontext bedeutet das in der Konsequenz:

- ▶ Erstens könnte das StVG um Regelungen erweitert werden, die auf andere Kompetenztitel des Bundes gestützt werden als auf Artikel 74 Abs. 1 Nr. 22 GG. Sollte das StVG beispielsweise zum Erlass von bestimmten unmittelbar der Luftreinhaltung dienenden Regelungen in der StVO ermächtigen, so könnte die betreffende Einzelvorschrift zusätzlich zu Artikel 74 Abs. 1 Nr. 22 GG auf das Recht der Luftreinhaltung (Artikel 74 Absatz 1 Nr. 24 GG) gestützt werden. Die Regelung würde dadurch nicht unzulässig, sondern hätte lediglich eine andere Kompetenzgrundlage als das übrige StVG.
- ▶ Zweitens wäre es auch möglich, Regelungen der StVO auf andere Gesetze als das StVG – und damit auf andere Kompetenztitel als Artikel 74 Abs. 1 Nr. 22 GG – zu stützen, sofern in den anderen Gesetzen eine dafür nutzbare Verordnungsermächtigung enthalten ist. So könnte z.B. im BImSchG eine Verordnungsermächtigung für straßenverkehrsbezogene Regelungen zur Umsetzung von Luftreinhalte- und Lärminderungsplanungen geschaffen werden. Es wäre gegebenenfalls wie bei der Gefahrstoffverordnung auch möglich, die StVO insoweit auf das StVG und das BImSchG zu stützen.

Die in den Gesetzesbegründungen für das Elektromobilitätsgesetz sowie für das Carsharinggesetz vorgetragene Auffassung, nach der eine Eingliederung der betreffenden Regelungen in das StVG „wegen der verkehrsordnungsrechtlichen Grundausrichtung des StVG nicht möglich“ sei¹⁶⁴, geht daher fehl.¹⁶⁵ Um es deutlicher auszudrücken: Sie ist aus rechtsdogmatischer Sicht geradezu abwegig. Sie widerspricht der gängigen Gesetzgebungspraxis in anderen Rechtsgebieten und findet keine Stütze im Kompetenzrecht des Grundgesetzes. Selbstverständlich wäre es möglich gewesen und ist immer noch möglich, die Regelungen des EmoG und des CsgG in das StVG und die StVO direkt zu integrieren.¹⁶⁶

¹⁶¹ Weiter differenzierend Heinze, in: Heinze/Fehling/Fiedler, Personenbeförderungsgesetz (2. Aufl. 2014), II. Rn. 51 ff. m.w.N. Zur Reichweite von Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG in Bezug auf das Tatbestandsmerkmal „Gewerbe“ vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 24. Februar 1976 – 2 BvL 5/73, VerwRSpr 1977, 641.

¹⁶² Gefahrstoffverordnung vom 26. November 2010 (BGBl. I S. 1643, 1644), die zuletzt durch Artikel 2 der Verordnung vom 21. Juli 2021 (BGBl. I S. 3115) geändert worden ist.

¹⁶³ BGBl. I 2010 S. 1643.

¹⁶⁴ So BT-Drs. 18/11285 S. 19 im Gesetzentwurf der Bundesregierung für das Carsharinggesetz, ähnlich BT-DRS. 18/3418 S. 12 im Entwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Bevorrechtigung der Verwendung elektrisch betriebener Fahrzeuge (Elektromobilitätsgesetz – EmoG).

¹⁶⁵ Siehe die Ausführungen des Verfassers in: Hermann et. al., Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität, UBA-Texte 94/2019, S. 137 ff.

¹⁶⁶ Die Folgerung lässt sich insb. nicht aus der dort zur Begründung angegebenen Entscheidung des BVerfG zu *Werbefahrten* herleiten, denn das BVerfG hat dort keine Aussage darüber getroffen, ob das StVG für einzelne Regelungen zusätzlich auf weitere

Eine regelungstechnische Integration von auf andere Kompetenztitel gestützten Bestimmungen in das Straßenverkehrsrecht drängt sich letztlich sogar auf, wenn mit diesen unmittelbar das Verhalten der am Verkehr Teilnehmenden adressiert wird, es also etwa um Bestimmungen zur zulässigen Geschwindigkeit, zum Parken von Kraftfahrzeugen oder zur Wegführung des Straßenverkehrs geht. Denn dann haben beide den gleichen Regelungsgegenstand. Ohne eine Integration in das Straßenverkehrsrecht müssten klare Bestimmungen über das Verhältnis zueinander geschaffen werden, um widersprüchliche Kollisionen zu vermeiden.

3.5.2 Konkret in Betracht kommende weitere Kompetenztitel

Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung

Für die hier betrachteten Ziele des Gesundheits- und Umweltschutzes einschließlich des Klimaschutzes stünde dem Bund Artikel 74 Absatz 1 Nr. 24 GG unter dem Kompetenzbereich „Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung“ zur Verfügung.

Unter „Luftreinhaltung“ wird der Schutz vor und die Beseitigung von Verunreinigungen der Luft, das heißt vor Veränderungen der natürlichen Zusammensetzung der Luft verstanden.¹⁶⁷ Die Vorschrift zielt damit auf den Schutz sowohl des Menschen (der menschlichen Gesundheit) als auch der Natur (Tieren und Pflanzen). Von ihr werden nach dem inzwischen gefestigten Verständnis in Rechtsprechung und Rechtsliteratur auch Maßnahmen und Instrumente des Klimaschutzes erfasst,¹⁶⁸ bei denen es um den Schutz der Erdatmosphäre geht und deren Wirkungsweise anders als der traditionelle Immissionsschutz im Sinne des BImSchG nicht auf die direkte Emissionsminderung an einer bestimmten Stelle gerichtet ist, sondern die indirekt zur Minderung der Treibhausgasemissionen insgesamt führen oder beitragen – wie der CO₂-Emissionshandel¹⁶⁹ und die Erzeugung oder Nutzung von Strom oder Wärme aus erneuerbaren Energien sowie einen in diesem Zusammenhang geregelten Anschluss an Wärmenetze.¹⁷⁰ Auch das übergreifende Bundes-Klimaschutzgesetz beruht auf dieser Gesetzgebungskompetenz.¹⁷¹

Für den weiteren Bereich der „Lärmbekämpfung“, bei dem es in erster Linie um die menschliche Gesundheit geht (weniger um die Natur), ist zu beachten, dass aus diesem seit der Föderalismusreform 2006 durch einen Klammerzusatz ein Teilbereich ausgenommen wurde: „ohne den Schutz vor verhaltensbezogenem Lärm“. Hinsichtlich der inhaltlichen Reichweite der Ausnahme bestehen gewisse Unsicherheiten. Überwiegend wird in der Rechtsliteratur darauf abgehoben, ob es sich um anlagenbezogenen Lärm handelt (dann Bundeskompetenz) oder nicht (dann Landeskompentenz.¹⁷² Hintergrund dessen¹⁷³ sind die den Lärm betreffenden Bestimmungen des BImSchG für nicht genehmigungsbedürftige Anlagen, die auch dem (Verfassungs-) Gesetzgeber der Föderalismusreform insoweit vor Augen waren. Diese schlossen seit jeher den Bereich des verhaltensbezogenen Lärms aus, unter dem Geräusche verstanden wurden, die durch individuelles Verhalten hervorgerufen werden, welche nicht durch den Betrieb oder durch die

Kompetenztitel gestützt werden könne. Es hat lediglich darüber gesprochen, was von Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG umfasst ist (siehe oben, 3.2).

¹⁶⁷ Eingehend Oeter, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 74 Rn. 160; Broemel, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 74 Rn. 88; Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 74 Rn. 69.

¹⁶⁸ Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 74 Rn. 69 m.w.N.; Broemel, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 74 Rn. 88 m.w.N.

¹⁶⁹ BVerfG, Beschluss vom 5. März 2018 – 1 BvR 2864/13 (EnWZ 2018, 219 Rn. 27) – Zuteilungen im Emissionshandel.

¹⁷⁰ BVerwG, Urteil vom 8. September 2016 – 10 CN 1/15 (NVwZ 2017, 61, 62).

¹⁷¹ Das BVerfG hat in seinem Beschluss zum KSG vom 24. März 2021 (BVerfGE 157, 30) – keine Ausführungen zur Gesetzgebungskompetenz gemacht. Artikel 74 Absatz 1 Nr. 24 GG ist jedoch für das KSG die einzige denkbare Kompetenzgrundlage. Sofern die Vorschrift nicht anwendbar sein sollte, hätte das BVerfG das KSG komplett für verfassungswidrig erklären müssen.

¹⁷² Hansmann, NVwZ 2007, 17, 18 f.; Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 74 Rn. 70 m.w.N.; Broemel, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 74 Rn. 90 m.w.N.

¹⁷³ Eingehend Hansmann, NVwZ 2007, 17 ff.

bestimmungsgemäße Benutzung von Anlagen im Sinne des BImSchG hervorgerufen werden. Mit erfasst von der Bundeskompetenz ist daher zum Beispiel Lärm, der durch Zuschauer von Sportanlagen hervorgerufen wird.¹⁷⁴

An Verkehrslärm wurde insoweit offenbar überhaupt nicht gedacht, so dass eine Einordnung schwierig ist. Es liegt nahe, auch insoweit darauf abzustellen, ob der Lärm durch die bestimmungsgemäße Benutzung von Straßen zustande kommt (dann Bundeskompetenz) oder nicht (dann Landesrecht). Andernfalls wäre die praktische Folge, dass die Bestimmungen des BImSchG über Lärmaktionspläne, die sich ausdrücklich auch auf Verkehrslärm beziehen, nur noch übergangsweise und nicht mehr übergreifend für den gesamten Umgebungslärm im Sinne der zugrunde liegenden Umgebungslärm-Richtlinie der EU¹⁷⁵ anwendbar wären, bis die Länder hierzu eigene Vorschriften erlassen haben. Das dürfte, zumal es dafür keine Hinweise in den Gesetzgebungsunterlagen zur Föderalismusreform¹⁷⁶ gibt, nicht gewollt sein. Soweit Straßenlärm nicht ohnehin (als Gegenstand des Schutzgutes Gesundheit) mit von der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Straßenverkehr erfasst ist, dürfte daher nach wie vor davon ausgehen, dass bundesrechtliche Regelungen zur Minderung von Straßenverkehrslärm auf Artikel 74 Absatz 1 Nr. 24 GG gestützt werden können.

Bodenrecht und städtebauliche Belange

Das Recht der städtebaulichen Planung liegt nach den Bestimmungen des Grundgesetzes im Aufgabenbereich der Gemeinden (siehe bereits oben, 3.3.4). Der Bund hat das Rechtsgebiet auf Grundlage seiner Gesetzgebungskompetenz aus Artikel 74 Absatz 1 Nr. 18 GG für das „Bodenrecht“ durch die Vorschriften des BauGB zur Bauleitplanung weitenteils ausgeformt. Das BVerfG definiert das Bodenrecht so:¹⁷⁷

„Bodenrecht im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG ist die flächenbezogene Ordnung der Nutzung von Grund und Boden durch öffentlichrechtliche Normen, die Grund und Boden unmittelbar zum Gegenstand haben; also Normen, welche die rechtlichen Beziehungen des Menschen zum Grund und Boden regeln, indem sie den Flächen Nutzungsfunktionen zuweisen und diese voneinander abgrenzen. Prägend ist die Flächenzuweisung für eine bestimmte Nutzung, die andere Nutzungen an diesem Standort im Wesentlichen ausschließt.“

Das BauGB gibt den Gemeinden ein bestimmtes Instrumentarium zur förmlichen Bauleitplanung mittels (insbesondere) Flächennutzungs- und Bebauungsplänen an die Hand.¹⁷⁸ Doch das BauGB verleiht den Gemeinden das oft auch als „Städtebaurecht“ bezeichnete Recht der Bauleitplanung nicht konstitutiv, sondern findet es dem Grunde nach vor, da den Gemeinden die Aufgabe der Bauleitplanung bereits unmittelbar auf Grund von Artikel 28 Absatz 2 GG als wesentlicher Bestandteil der gemeindlichen „Planungshoheit“ zufällt.¹⁷⁹

Die gemeindliche Planungshoheit und mit ihr die Aufgabe der „städtebaulichen Planung“ erschöpft sich daher nicht in der förmlichen Bauleitplanung nach dem BauGB, sondern erstreckt sich in einem umfassenden Sinne darauf, die örtlichen Entwicklungen zu analysieren, ihre Auswirkungen zu prognostizieren, auf dieser Grundlage Konzepte zu entwickeln und so Vorgaben und Ziele für die Weiterentwicklung der Gemeinde zu bestimmen, soweit sich aus den zu

¹⁷⁴ Hansmann, NVwZ 2007, 17, 19 f.

¹⁷⁵ Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm, ABL EG Nr. L 189, 12.

¹⁷⁶ Siehe die Auswertung bei Hansmann, NVwZ 2007, 17, 17 f. m.w.N.

¹⁷⁷ BVerfG, Beschluss vom 27. September 2022 - 1 BvR 2661/21 (Windenergie im Wald), Ls. 1. Eingehend zur Reichweite der Kompetenz Rn. 33 ff.

¹⁷⁸ Degenhart, in: Sachs, GG, Art. 74 Rn. 73 f. m.w.N.; Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 74 Rn. 44 f. m.w.N.

¹⁷⁹ BVerwG, Urteil vom 11. April 1986 - 4 C 51/83 (BVerwGE 74, 124, 132 = NJW 1986, 2447); BVerwG, Urteil vom 16. Dezember 1988 - 4 C 40/86 (BVerwG NVwZ 1989, 750, 754).

beachtenden Gesetzen nicht Einschränkendes ergibt.¹⁸⁰ Die städtebauliche Planungshoheit umfasst daher das grundsätzliche Recht, die Entwicklung und bauliche Nutzung des Gemeindegebiets nach eigenen Vorstellungen zu gestalten und zu bestimmen.¹⁸¹ Daher schließt das BVerwG, dass zur Planungshoheit der Gemeinde auch solche Planungen gehören, die „zwar nicht Bestandteil wirksamer Bauleitpläne (Flächennutzungspläne oder Bebauungspläne) sein müssen, aber bereits hinreichend konkrete Konzepte der Gemeinde enthalten, mit denen sie in eigener Zuständigkeit die städtebauliche Entwicklung auch durch verkehrliche Maßnahmen verändern und verbessern will“.¹⁸²

Anders als bei der Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung handelt es sich bei der städtebaulichen Planung somit nicht um eine Materie, die als solche der bundesgesetzlichen Regelungskompetenz unterliegen würde. Diese umfasst nur das „Bodenrecht“ und damit denjenigen Teil der gemeindlichen Planungshoheit, der sich auf die (förmliche) Planung der Bodennutzung bezieht.

Theoretisch wäre es vorstellbar, dass der Bund die bestehenden Vorschriften zur Bauleitplanung, nach denen in Bauleitplänen bestimmte Festsetzungen für Verkehrsflächen möglich sind (siehe namentlich § 9 Absatz 1 Nr. 11 BauGB), um Pflichten zur (gegebenenfalls förmlichen) Erstellung von Verkehrsentwicklungsplänen oder Verkehrskonzepten erweitert.¹⁸³ Dem steht jedoch zweierlei entgegen:

- ▶ Zum einen erscheint zumindest unsicher, ob eine derartige Verpflichtung von der Gesetzgebungskompetenz für das „Bodenrecht“ abgedeckt wäre. Denn die Kompetenz „Bodenrecht“ erstreckt sich, wie das obige Zitat des BVerfG zeigt, nicht auf die gesamte städtebauliche Planungshoheit, sondern nur auf diejenigen Bestimmungen der Planungshoheit, mit denen Flächen bestimmte Nutzungsfunktionen zugewiesen werden. Unter Verkehrsentwicklungsplänen oder Verkehrskonzepten werden üblicherweise jedoch Pläne und Konzepte (insbesondere) zur Lenkung der Verkehrsströme verstanden, nicht zur Zuweisung von Flächenfunktionen. Diese dürften vielmehr unmittelbar in der originären Aufgabenkompetenz der Gemeinden liegen, ohne dass der Bund hierfür über Artikel 74 Absatz 1 Nr. 18 GG Regelungen schaffen könnte. Allenfalls über das Landesrecht dürfte es möglich sein, den Gemeinden hierfür Vorgaben zu machen.
- ▶ Selbst wenn hierfür bundesrechtliche Vorgaben auf Grund von Artikel 74 Absatz 1 Nr. 18 GG grundsätzlich möglich sein sollten, dürfte davon auszugehen sein, dass diese nicht so weit gehen können, den Gemeinden die Erstellung solcher Pläne oder Konzepte als Pflichten vorzugeben. Denn gemäß Artikel 84 Absatz 1 Nummer 7 GG ist es dem Bund seit der Föderalismusreform 2006 untersagt, den Kommunen (neue) Aufgaben zu übertragen. Das BVerfG legt die Bestimmung weit aus. Es geht davon aus, dass eine (ggf. unzulässige) Aufgabenübertragung vorliegt, wenn den Kommunen „eine bestimmte Tätigkeit zur Pflicht gemacht und ihnen insoweit die Sach- und/oder die Wahrnehmungskompetenz zugewiesen wird“.¹⁸⁴ Das BVerfG begründet seine weite Auslegung des Aufgabenübertragungsverbots tragend damit, dass neue Pflichtaufgaben die von Artikel 28 Absatz 2 GG geschützten gemeindlichen Eigenrechte der Organisations-, Finanz- und Personalhoheit so stark einschränken könnten, dass

¹⁸⁰ Ernst, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 28 Rn. 135; Dreier, in: Dreier, GG, Art. 28 Rn. 130. Ähnlich Degenhardt, in: Sachs, GG, Art. 74 Rn. 74.

¹⁸¹ Ernst, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 28 Rn. 135.

¹⁸² BVerwG, Urteil vom 20. April 1994 – 11 C 17.93 (NZV 1994, 493, 494).

¹⁸³ So intendiert von Reese, ZUR 2018, 321 ff. Vor der Föderalismusreform vorgeschlagen in Koch/Hofmann/Reese, Lokal handeln: Nachhaltige Mobilitätsentwicklung als kommunale Aufgabe, Entwurf für ein Gemeindeverkehrsplanungsgesetz (E-GVPIG); dort Tz. 484 ff.

¹⁸⁴ BVerfG, Beschluss vom 7. Juli 2020 - 2 BvR 696/12 (BVerfGE 155, 310, Rn. 76) – Bildungspaket.

der Gemeinde „für die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben Ressourcen nicht mehr in ausreichendem Umfang zur Verfügung stehen“ könnten.¹⁸⁵ Und es spricht ausdrücklich aus, dass das Aufgabenübertragungsverbot auch für den Fall gilt, dass der Bund eine mit der Übertragung einer neuen Aufgabe „funktional äquivalente Erweiterung einer bundesgesetzlich bereits zugewiesenen Aufgabe vornimmt“.¹⁸⁶

Für die vorliegende Fragestellung hat das zur Folge, dass es dem Bund anders als hinsichtlich der Luftreinhaltung (einschließlich des Klimaschutzes) und Lärmbekämpfung verwehrt ist, selbst Vorschriften für eine kommunale Verkehrsplanung zu schaffen, bei der es um mehr oder anderes geht als um die Festlegung von Flächennutzungen.¹⁸⁷

Zu beachten ist, dass Artikel 84 Absatz 1 Satz 7 GG nicht nur eine Aufgabenerweiterung im Kontext des BauGB sperrt, sondern auch für das StVG und die StVO entsprechende Folgen hat. Der Bund dürfte wegen des Aufgabenübertragungsverbots nämlich auch daran gehindert sein, den Gemeinden straßenverkehrsrechtliche Entscheidungskompetenzen zuzuweisen oder die Pflicht aufzuerlegen, örtliche Verkehrskonzepte zu erstellen. Es dürfte ihm weitergehend sogar untersagt sein, die Gemeinden zu verpflichten, zu Regelungsabsichten der Straßenverkehrsbehörden Stellung zu nehmen. Anders dürfte es liegen, wenn lediglich bestimmt wird, dass die Gemeinden Möglichkeiten zur Einflussnahme erhalten, diese aber nicht wahrnehmen müssen – wie etwa bei Initiativrechten, Antragsrechten oder Möglichkeiten zur Erstellung von Verkehrskonzepten, die dann von den Straßenverkehrsbehörden umzusetzen bzw. zu berücksichtigen wären.

3.5.3 Ergänzung: Zur Umsetzbarkeit städtebaulicher Verkehrskonzepte

Die vorstehenden Überlegungen führen zu sehr weitreichenden Konsequenzen:

Da die Planung der örtlichen Verkehrsentwicklung zu den Bestandteilen der aus Artikel 28 Absatz 2 GG abzuleitenden städtebaulichen Planungshoheit gehört, müssen die Kommunen die Möglichkeit haben, diese Planung auch praktisch umzusetzen. Da das Straßenverkehrsrecht diese Aufgabe mangels Gesetzgebungskompetenz nicht an sich ziehen und der Bund sie auch sonst nicht gesetzlich regeln kann, bleibt es bei der kommunalen Eigenkompetenz, ohne dass es dazu übergeordnete gesetzliche Regelung im Bundesrecht gäbe. Möglich wäre die Schaffung eines gesetzlichen Rahmens hierfür durch die Länder, da dem Bund insoweit keine Gesetzgebungskompetenzen zustehen. Notwendig ist das Vorhandensein solcher Landesregelungen zur Verwirklichung der kommunalen Verkehrskonzepte jedoch nicht, denn Artikel 28 Absatz 2 GG verleiht den Gemeinden diese Kompetenz unmittelbar.

Diese Betrachtungsweise entspricht interessanterweise, auch wenn die Konsequenzen dort nicht „zu Ende gedacht“ werden, der Rechtsprechung des BVerwG, nach der es den Gemeinden möglich ist, kommunale Verkehrskonzepte zu entwickeln, die dann (unter bestimmten Voraussetzungen) im Straßenverkehrsrecht den Anlass für verkehrsrechtliche Anordnungen „zur Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung“ nach § 45 Absatz 1b Satz 1 Nr. 5 StVO bieten.¹⁸⁸ Das BVerwG vertiefte diese Überlegungen in seiner Entscheidung aus dem Jahr 1994 (leider) nicht weiter, weil es in seiner Prüfung zu dem Ergebnis kam, dass ein den Anforderungen genügendes Verkehrskonzept in dem betrachteten Fall ohnehin nicht vorlag. Es formulierte:

¹⁸⁵ BVerfG, Beschluss vom 7. Juli 2020 - 2 BvR 696/12 (BVerfGE 155, 310, Rn. 49 ff., 58).

¹⁸⁶ BVerfG, Beschluss vom 7. Juli 2020 - 2 BvR 696/12 (BVerfGE 155, 310, Ls. 2 und Rn. 83 ff.).

¹⁸⁷ So auch schon der Verfasser in Hermann et.al., Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität, UBA-Texte 94/2019, S. 201 f.

¹⁸⁸ Eingehend BVerwG, Urteil vom 20. April 1994 - 11 C 17/93 (NZV 1994, 493, 493 f.).

„Voraussetzung dafür, daß die Straßenverkehrsbehörde eine Anordnung "zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung" i.S. des § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 StVO treffen kann, ist nämlich, daß ein städtebauliches Verkehrskonzept der Gemeinde bereits vorhanden ist; erst und nur dann kann die straßenverkehrsrechtliche Anordnung ihre insoweit dienende Funktion entfalten (vgl. Steiner, NJW 1993, 3161, 3163). Welche inhaltlichen und verfahrensmäßigen Anforderungen an ein solches kommunales Verkehrskonzept zu stellen sind, bedarf hier keiner abschließenden Entscheidung. Es muß jedenfalls - erstens - hinreichend konkret die verkehrsmäßigen Planungen in einem bestimmten räumlichen Bereich darstellen, die aus Gründen der geordneten städtebaulichen Entwicklung für erforderlich oder zweckmäßig gehalten werden. Das städtebauliche Verkehrskonzept muß - zweitens - von den für die Willensbildung in der Gemeinde zuständigen Organen beschlossen worden sein. Soweit es die Veränderung von Verkehrsstraßen und -strömen zum Inhalt hat, muß es - drittens - den Erfordernissen planerischer Abwägung genügen und insbesondere darlegen, weshalb bestimmte Straßen(züge) entlastet und welche neuen Straßen(züge) in für dortige Anwohner zumutbarer Weise belastet werden sollen und können“.¹⁸⁹

Diese Voraussetzungen sah das BVerwG in dem von ihm entschiedenen Einzelfall nicht als gegeben an. Wobei es in derselben Entscheidung schloss, dass der Gemeinde gegebenenfalls nur ein „Vetorecht“ zustünde, weil § 45 Absatz 1b Satz 2 StVO klar zum Ausdruck bringe, dass es um eine Entscheidung der Straßenverkehrsbehörde gehe, für die es im Falle des Vorliegens eines städtebaulichen Verkehrskonzepts des Einvernehmens der Gemeinde bedarf, der Gemeinde aber kein Initiativrecht zustehe.¹⁹⁰

Mit seiner insoweit allein den Wortlaut des § 45 Absatz 1b StVO in den Blick nehmenden Prüfung übersieht das BVerwG die verfassungsrechtliche Dimension der Begrenzung auf ein „Vetorecht“.¹⁹¹ Die Gemeinde kann in der Konsequenz zwar ein städtebaulich motiviertes Verkehrskonzept aufstellen. Aber es ist ihr weder möglich, das Verkehrskonzept selbst umzusetzen (weil das nur mit den Mitteln des Straßenverkehrsrechts möglich wäre) noch die Umsetzung bei der Straßenverkehrsbehörde auch nur zu beantragen – geschweige denn durchzusetzen. Ihre in Artikel 28 Absatz 2 GG wurzelnde Kompetenz für die städtebaulich motivierte Verkehrsentwicklungsplanung geht dadurch weitgehend ins Leere. Deren Funktion reduziert sich auf die Möglichkeit, gegen ganz bestimmte, sehr selten vorkommende straßenverkehrsbehördliche Entscheidungen „zur Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung“ ein Veto einzulegen. Damit verliert sie den ihr an sich eigenen Planungscharakter. Und es fragt sich, warum eine Gemeinde allein für den eventuellen Fall einer Anwendung von § 45 Absatz 1b Satz 1 Nr. 5 StVO, bei dem sie ein Vetorecht einlegen könnte, ein Verkehrskonzept entwickeln sollte.

In der praktischen Konsequenz führt dieses Verständnis der Rechtslage sowohl innerhalb als auch außerhalb des speziellen Falles des § 45 Absatz 1b Satz 1 Nr. 5 StVO dazu, dass es bei der *Straßenverkehrsbehörde* liegt, selbst darüber zu befinden, wann sie Maßnahmen zur Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung ergreift. Denn lediglich wenn sich diese für eine Anordnung zur Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung nach § 45 Absatz 1b Satz 1 Nr. 5 StVO entscheiden sollte, eröffnet sie der Gemeinde den Raum für den Gebrauch ihres Vetorechts. Unterlässt sie eine solche Anordnung oder stützt sie die angeordnete Maßnahme auf andere Tatbestandsalternativen in § 45 StVO, kann die Gemeinde nichts tun. Ihr Verkehrskonzept ist „für die Katz“. Allenfalls informell kann sie sich bei der Straßenverkehrsbehörde mit Anregungen um die Umsetzung ihres Konzepts bemühen.

Die Straßenverkehrsbehörden haben es damit faktisch in der Hand, selbst ohne Berücksichtigung städtebaulicher Belange und ohne Anhörung der Gemeinden straßenverkehrsrechtliche Entscheidungen zu treffen, die sich erheblich auf die städtebauliche Entwicklung auswirken. Das

¹⁸⁹ BVerwG, Urteil vom 20. April 1994 – 11 C 17/93 (NZV 1994, 493, 494).

¹⁹⁰ BVerwG, Urteil vom 20. April 1994 – 11 C 17/93 (NZV 1994, 493, 493).

¹⁹¹ In diesem Sinne auch Winter/Schröder, NordÖR 2023, 125, 130.

dürfte aber eigentlich im Lichte des Artikels 28 Absatz 2 GG nicht möglich sein. Es lässt sich auch nicht durch Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG rechtfertigen, denn dieser erstreckt sich nicht auf die städtebauliche Planung.

Die Konfliktlage ist aus kompetenzrechtlicher Sicht hier die gleiche, als wenn sich die Straßenverkehrsbehörde weigern würde, eine bauplanungsrechtliche (Positiv-) Festsetzung einer Fußgängerzone zu ignorieren. Für diesen Fall ist anerkannt, dass die Straßenverkehrsbehörde die Fußgängerzone lediglich kennzeichnen kann und im Übrigen nur die Aufgabe hat, straßenverkehrsrechtlich die erforderlichen Folgeeregungen für das Umfeld der Zone zu treffen.¹⁹² Die städtebauliche Entwicklung beeinträchtigende Entscheidungen zur verkehrlichen Ordnung darf die Straßenverkehrsbehörde demgegenüber in Anwendung des Wortlauts von § 45 StVO frei treffen, ohne dass der Gemeinde ein „Vetorecht“ oder irgendeine andere Mitwirkungsmöglichkeit zustünde. Damit greift sie ohne Rechtsschutzmöglichkeit der Kommune mittelbar in die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie ein.

Das bedeutet dann auf der nächsten Stufe der Konsequenzen, dass die Vorschriften des § 45 StVO, soweit sie den Umgang mit städtebaulich motivierten Verkehrskonzepten der Gemeinden betreffen, verfassungsrechtlich *nicht haltbar* sein können.¹⁹³ Dabei kann darüber diskutiert werden, ob eine verfassungskonforme Auslegung (noch) möglich ist – in dem Sinne, dass in der Anwendung von § 45 Absatz 1b Satz 1 Nr. 5 StVO das Ermessen der Straßenverkehrsbehörde auf null reduziert ist und über das „Vetorecht“ hinaus ein Antragsrecht zu gewähren ist, außerdem dass § 45 Absatz 9 StVO in derartigen Fällen keine Anwendung findet.¹⁹⁴ Aber das wäre keine rechtlich befriedigende Lösung, weil sie auf absehbare Zeit keine Klarheit schaffen würde und die Gefahr bestünde, dass in vielen Fällen § 45 Absatz 9 StVO weiterhin unter Verstoß gegen Artikel 28 Absatz 2 GG angewandt würde.¹⁹⁵ Sinnvoller und auch geboten dürfte es verfassungsrechtlich sein, die einschlägigen Regelungen ausdrücklich so neu zu fassen, dass gemeindliche Verkehrskonzepte, die bestimmten Anforderungen genügen, im Regelfall von den Straßenverkehrsbehörden umzusetzen sind und diese im Übrigen nur erforderlichen Kennzeichnungen vorzunehmen haben.

Ergänzt sei: Die Entscheidung darüber, wie mit städtebaulichen Verkehrskonzepten auf der Ebene der Anwendung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften umzugehen ist, muss der Gesetzgeber zwangsläufig auf Grundlage von Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG mitregeln können.¹⁹⁶ Denn es besteht erstens ein enger, untrennbarer Regelungszusammenhang mit dem Straßenverkehrsrecht (da die gemeindlichen Konzepte nicht mit anderen Mitteln als denjenigen des Straßenverkehrsrechts praktisch umgesetzt werden können, da die Bestimmungen der StVO insofern bundesweit abschließendes Recht setzen), zweitens kann diese Frage niemand anders als der Bund regeln (da es den Ländern verwehrt ist, selbst Regelungen zu schaffen, mit denen in das Verkehrsgeschehen eingegriffen wird, weil es dazu abschließendes Bundesrecht gibt) und drittens steht dem Bund hierfür keine andere Gesetzgebungskompetenz als nach Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG zur Verfügung.

¹⁹² Eingehend BVerwG, Urteil vom 28. Mai 1998 - 3 C 11.97 (NZV 1998, 427, 428 = NJW 1998, 2840, 2841).

¹⁹³ Siehe die eingehende Analyse von Baumeister, Rechtliche Bausteine für Mobilitätswende und Klimaschutz in den Kommunen, Forschungsbericht für die BBSR, 2023 (Manuskriptfassung) S. 15 ff. Dem folgend auch Winter/Schröder, NordÖR 2023, 125, 130.

¹⁹⁴ So die Erwägungen von Baumeister, ebenda.

¹⁹⁵ Überzeugend Winter/Schröder, NordÖR 2023, 125, 130. Im Ergebnis ebenso Baumeister, ebenda.

¹⁹⁶ Sofern die Kompetenz nicht schon direkt aus Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG abzuleiten sein sollte, käme eine Kompetenz kraft Sachzusammenhangs in Betracht, die das BVerfG annimmt, „wenn eine Materie verständiger Weise nicht geregelt werden kann, ohne dass zugleich eine dem Bund nicht ausdrücklich zugewiesene andere Materie mitgeregelt wird, wenn also das Übergreifen in die Gesetzgebungskompetenz der Länder unerlässliche Voraussetzung für die Regelung der in Rede stehenden Materie ist“. Siehe BVerfG, Urteil vom 07. Oktober 2014 - 2 BvR 1641/11 (BVerfGE 137, 108, Rn. 45) – Optionskommunen. Zum Ganzen Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 70 Rn. 9 ff. m.w.N.

Zu betonen ist, dass eine solche Regelung nicht allein auf der Ebene der StVO erfolgen kann. Denn mit den Regelungen würde zwangsläufig (mehr oder weniger) in die als grundrechtsähnlich einzustufende¹⁹⁷ städtebauliche Planungshoheit eingegriffen, indem deren Grenzen im Verhältnis zum Straßenverkehrsrecht geregelt würden. Deshalb dürfte eine Grundentscheidung auf gesetzlicher Ebene erforderlich sein, sei es unmittelbar oder verbunden mit einer Konkretisierungsermächtigung auf der Verordnungsebene.

3.5.4 Zwischenfazit und Würdigung

Die Betrachtungen in diesem Abschnitt zeigen im ersten Teil auf, dass es dem Bund als Gesetzgeber ohne weiteres möglich ist, Vorschriften innerhalb eines Gesetzes und dessen untergesetzlichen Vorschriften auf mehrere ihm zustehende Gesetzgebungskompetenzen zu stützen. Es obliegt seiner Gestaltungsfreiheit zu entscheiden, verschiedene Kompetenztitel durch jeweils eigenständige rechtliche Regelungen wahrzunehmen oder innerhalb einer Gesetzesmaterie diese integrierend zu kombinieren. Folglich steht es dem Bund frei, im Straßenverkehrsrecht Vorschriften zu verankern, die selbst nicht von der Gesetzgebungskompetenz zum „Straßenverkehr“ umfasst sind.

Das führt in Anwendung auf die vorliegende Fragestellung dazu, dass die Belange des Gesundheits-, Umwelt- und Klimaschutzes jenseits der von Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG ohnehin abgedeckten Einbeziehung als *Schutzgüter* in den Vorschriften des Straßenverkehrsrechts auch in Gestalt *weitergehender* Vorschriften berücksichtigt werden können. Möglich ist das auf Grundlage der Gesetzgebungskompetenz aus Artikel 74 Absatz 1 Nr. 24 GG („Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung“, von der auch der Klimaschutz mit umfasst ist). Daher könnte zum Beispiel eine Zweckbestimmung im StVG verankert werden, in die auch Klimaschutzzwecke einbezogen werden, auch etwa durch Herstellung einer Verbindung zu den Zielen des KSG. Das StVG könnte ergänzt werden durch Schaffung eines Rechtsrahmens für spezielle Instrumente, mit denen der Gesundheits- und Umweltschutz sowie insbesondere der Klimaschutz im Straßenverkehr gefördert werden könnte (z.B. für lokal begrenzte „Verbrennerverbote“). Und selbstverständlich wäre es auch möglich, den Gesundheits-, Umwelt- und Klimaschutz in bestimmten direkt auf den Straßenverkehr bezogenen, insoweit bedeutsamen Einzelregelungen weitergehend zum Tragen zu bringen (z.B. zu den zulässigen Höchstgeschwindigkeiten oder zu Vorrangregelungen für den sog. Umweltverbund). Letzteres wäre aber auch schon unmittelbar auf Grund von Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG möglich.

Hinsichtlich der Berücksichtigung städtebaulicher Belange ist die Ausgangslage komplexer, da der Bund zwar über die Gesetzgebungskompetenz für das „Bodenrecht“ (Artikel 74 Absatz 1 Nr. 18 GG) verfügt, sich diese Kompetenz aber nicht übergreifend auf die gesamte städtebauliche Planung erstreckt, sondern nur auf Festlegungen zur Flächennutzung. Die städtebauliche Planung, auch bezogen auf die örtliche Verkehrsentwicklung, liegt im Übrigen unmittelbar auf Grund von Artikel 28 Absatz 2 GG in der Kompetenz der Gemeinden. Über eine Gesetzgebungskompetenz zu deren näherer Ausgestaltung verfügt der Bund nicht, so dass die Kompetenz insoweit bei den Ländern liegt. Zudem darf der Bund den Gemeinden nach Artikel 84 Absatz 1 Satz 7 GG ohnehin keine neuen Aufgaben zuweisen und auch nicht bestehende Aufgaben (wie die Bauleitplanung nach dem BauGB) erweitern, sofern diese mit zusätzlichem Finanz-, Personal- und Sachaufwand verbunden sein können. Die Länder können aber eigene Gesetze schaffen, in denen sie einen Rechtsrahmen für gemeindliche Verkehrskonzepte vorgeben.

Eine interessante weiterführende Erkenntnis liegt darin, dass eine Art rechtliches Vakuum hinsichtlich der Berücksichtigung städtebaulich motivierter gemeindlicher Verkehrskonzepte

¹⁹⁷ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 28 Rn. 23 m.w.N.

entstanden ist, dessen Behebung verfassungsrechtlich geboten erscheint: Zwar sind die Gemeinden zur Aufstellung städtebaulich motivierter Verkehrskonzepte auf Grundlage von Artikel 28 Absatz 2 GG berechtigt, aber das Straßenverkehrsrecht eröffnet den Gemeinden keine Möglichkeit dazu, solche Konzepte zur Verwirklichung zu bringen. Denn den Gemeinden selbst fehlen dazu die Instrumente, und das Straßenverkehrsrecht sieht nur vor, dass die Straßenverkehrsbehörde das gemeindliche Einvernehmen benötigt, wenn sie – die Straßenverkehrsbehörde – eine speziell auf die Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung gerichtete Anordnung zu treffen beabsichtigt. Damit läuft die gemeindliche Kompetenz zur Aufstellung von städtebaulich motivierten Verkehrskonzepten praktisch weitgehend ins Leere, denn fast sämtliche straßenverkehrsbehördlichen Entscheidungen beruhen auf anderen Tatbeständen des § 45 StVO, für die in der Verordnung keine Berücksichtigung städtebaulicher Belange vorgesehen ist. Dieser Zustand ist verfassungsrechtlich nach hiesiger Auffassung unerträglich. Er könnte (und sollte) im Rahmen der StVG-Reform beseitigt werden.

3.6 Zur Erforderlichkeit einer Bundesregelung

Gemäß Artikel 72 Absatz 2 GG hat der Bund das Gesetzgebungsrecht für die Wahrnehmung bestimmter Kompetenztitel aus Artikel 74 Absatz 1 GG nur, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.“ Die Beschränkung gilt konkret unter anderem für den Gebrauch von Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG, nicht jedoch für dessen Nr. 24.

Das BVerfG hat zu Artikel 72 Absatz 2 GG eine relativ strenge Auslegungslinie entwickelt.¹⁹⁸ Im vorliegenden Fall dürften hieraus jedoch keine Hindernisse erwachsen, denn die erwogenen Änderungen beziehen sich auf ein etabliertes bundesrechtliches Regelungsgefüge und müssen zur Wahrung der Rechtseinheit mit dem vorhandenen Straßenverkehrsrecht zwingend verbunden oder abgestimmt werden.

3.7 Ergebnisse der kompetenzrechtlichen Prüfung

Die Ausführungen zum Kompetenzrecht erweisen, dass die Aufnahme von Zielen und konkreten Regelungen zur Berücksichtigung von Belangen des Gesundheits-, Umwelt- und Klimaschutzes sowie der städtebaulichen Belange in das Straßenverkehrsrecht keinen kompetenzrechtlichen Bedenken unterliegt:

- ▶ Soweit es um die Berücksichtigung dieser Belange in der Funktion von *Schutzgütern* der straßenverkehrsrechtlichen Ordnung geht, ist das bereits unmittelbar auf Grund von Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG möglich, denn der Zweck des straßenverkehrsbezogenen Ordnungsrechts umfasste den Schutz von Belangen Außenstehender und der Allgemeinheit nach der insoweit eindeutigen Rechtsprechung des BVerfG schon seit dessen Entstehen. Daran hat sich nichts geändert, auch wenn StVG und StVO in den letzten Jahrzehnten immer mehr dahin entwickelt wurden, nur noch einseitig auf die möglichen Gefahren für Sicherheit und Ordnung *innerhalb* des Straßenverkehrs (unter dem am Verkehr Teilnehmenden) zu fokussieren, anstatt die durch die Benutzung von Straßen zu Verkehrszwecken hervorgerufenen Gefährdungen und Belastungen im Umfeld der Straßen und für die Umwelt gleichermaßen

¹⁹⁸ Vgl. BVerfG, Urteil vom 21. Juli 2015 – 1 BvF 2/13 (BVerfGE 140, 65, Ls 2 und 3 und Rn. 49) – Betreuungsgeld; BVerfG, Urteil vom 24. Oktober 2002 – 2 BvF 1/01 (BVerfGE 106, 62, Ls. 2 und Rn. 287 ff.) – Altenpflegegesetz; BVerfG, Beschluss vom 27. Januar 2010 – 2 BvR 2185/04, 2 BvR 2189/04 (BVerfGE 125, 141, Rn. 52 ff.) – Gewerbesteuerhebesatz.

einzu beziehen. Diese Verengung des aktuellen Straßenverkehrsrechts ist jedoch nicht durch die Kompetenzregelungen der Verfassung vorgegeben.

- ▶ Soweit die angesprochenen Belange nicht bereits in der Funktion von Schutzgütern der straßenverkehrlichen Ordnung erfasst sind, ist eine *weitergehende* Einbeziehung von Zielen des Gesundheits-, Umwelt- und Klimaschutzes möglich, indem das StVG neben der Berufung auf die Gesetzgebungskompetenz für den „Straßenverkehr“ auch auf Artikel 74 Absatz 1 Nr. 24 GG („Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung“) stützt. Derartige *Kompetenzkombinationen* sind weithin üblich und selbstverständlich möglich. Wenn beispielsweise eine dem Klimaschutz dienende Regelung – wie es etwa bei einer Tempobegrenzung der Fall sein kann – die straßenverkehrsrechtliche Kennzeichnung erfordert, liegt im Übrigen ein so enger Regelungszusammenhang mit dem Straßenverkehrsrecht vor, dass die Einbeziehung in das Straßenverkehrsrecht zumindest naheliegt.
- ▶ Nicht möglich ist demgegenüber hinsichtlich der städtebaulichen Belange eine zusätzliche Berufung auf Artikel 74 Absatz 1 Nr. 18 GG („Bodenrecht“), denn diese Rechtsmaterie unterliegt dem Bund nur hinsichtlich der Zuweisung von Flächenfunktionen, nicht im Hinblick auf an die Gemeinden gerichtete Bestimmungen über Verkehrskonzepte. Außerdem darf der Bund den Gemeinden ohnehin nach Artikel 84 Absatz 1 Satz 7 GG keine neuen Aufgaben zuweisen (und auch keine bestehenden substantiell erweitern). Für die angestrebte Aufwertung der städtebaulichen Belange bedarf es aber auch keiner Berufung auf die Gesetzgebungskompetenz „Bodenrecht“, denn den Gemeinden steht die Aufgabe der Aufstellung von städtebaulich motivierten Verkehrskonzepten unmittelbar auf Grund von Artikel 28 Absatz 2 GG als Teil der Planungshoheit zu. Die Länder – nicht der Bund – können dafür einen Rechtsrahmen schaffen. Verfassungsrechtlich ist es geboten, der Verwirklichung der gemeindlichen Planungsvorstellungen zur Verkehrsentwicklung grundsätzlich Raum zu geben. Folglich muss im Straßenverkehrsrecht auf Grund von Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG mit geregelt werden, inwieweit auf die städtebaulichen Belange Rücksicht genommen wird. StVG und StVO bedürfen hierfür grundlegender Änderungen.

4 Erfordernisse und Ausgestaltungsspielräume für Reformen im Straßenverkehrsrecht

4.1 Fragestellungen

Ausgehend von den erarbeiteten Erkenntnissen ist zu klären, welche konkreten Änderungen im Straßenverkehrsrecht erforderlich sind und welche Ausgestaltungsmöglichkeiten jeweils bestehen,

- ▶ um einerseits die verfolgten Ziele und Belange im Normengefüge des Straßenverkehrsrechts auf geeignete Weise und zugleich rechtssicher zu verankern
- ▶ und andererseits auf der Ebene der Rechtsanwendung sicherzustellen, dass die betreffenden Ziele und Belange in der straßenverkehrsrechtlichen Praxis auch angemessen zum Tragen kommen.

Beide Fragenkreise lassen sich nicht sinnvoll getrennt betrachten, da die Praxis des Straßenverkehrsrechts zu einem sehr großen Teil durch Einzelfallentscheidungen der Straßenverkehrsbehörden geprägt ist und auf einer übergeordneten Normenebene zu entscheiden ist, welche Handlungsmöglichkeiten ihnen mit welchen Entscheidungsspielräumen und Abwägungsmaximen eingeräumt werden.

Hinsichtlich der näheren Ausgestaltung des Vorschriftengefüges ist außerdem zu unterscheiden zwischen

- ▶ einerseits Fragen regelungssystematischer und regelungstechnischer Natur
- ▶ und andererseits Inhaltlichen Fragen.

Die nachfolgende Darstellung beginnt mit dem ersten Fragenkreis, da sich damit sinnvoll an die Betrachtungen zur Gesetzgebungskompetenz anknüpfen lässt (siehe 4.2). Bei den anschließend in den Blick genommenen Fragen zur inhaltlichen Ausgestaltung (siehe 4.3 bis 4.7) wird es um Aspekte wie die Zwecke (Ziele) und die mögliche inhaltliche Reichweite gehen.

Zu betonen ist, dass die weiteren Betrachtungen nicht darauf gerichtet sind, bestimmte konkrete inhaltliche Vorschläge auszuarbeiten, sondern das Spektrum des rechtlich Möglichen aufzuzeigen. Soweit sich die Ausführungen Wertungen erkennen lassen, geht es daher nicht um politisch-inhaltliche Beurteilungen, sondern um Einschätzungen zur rechtlichen Machbarkeit und Geeignetheit.

4.2 Mögliche Änderungen im Regelungsgefüge des Straßenverkehrsrechts

4.2.1 Beibehaltung oder Reform des bestehenden Regelungsgefüges?

Die angedachten Aufweitungen des Straßenverkehrsrechts treffen auf ein seit langem in seinen Grundstrukturen etabliertes Regelungsgefüge. Das legt es nahe, das Gefüge bei der Reform beizubehalten, die betreffenden Vorschriften also möglichst passgenau und mit möglichst geringer textlicher Änderung in die Bestimmungen des StVG und die StVO zu integrieren.

Allerdings kann nicht übersehen werden, dass das vorhandene Gefüge des Straßenverkehrsrechts nicht nur (extrem) unübersichtlich ist, sondern auch sehr vieles inhaltlich durcheinander geht und die Regelungsweise nicht den heute üblichen Standards der Rechtsetzung entspricht

(siehe dazu die Beschreibung der Regelungsweise unter 2.1). Die Verständlichkeit leidet besonders stark daran, dass in dem umfangreich ausdifferenzierten Katalog der Einzelermächtigungen des § 6 Absatz 1 StVG in unsystematischer Weise zwischen den verschiedenartigen Rechtsbereichen des Kraftfahrzeugwesens (insb. Fahrerlaubniserteilung, Anforderungen an Fahrzeuge, Fahrzeugzulassung) und dem eigentlichen Straßenverkehrsrecht, bei dem es um das Verhalten im Verkehr geht, hin und her gesprungen wird.

Die betreffenden Vorschriften sind dadurch ausgesprochen schwer nachvollziehbar. Das hat seinen Ursprung darin, dass das StVG des Jahres 1952 unverändert die Regelungsstruktur des früheren Kraftfahrzeuggesetzes von 1909 übernahm und diese bis heute beibehalten hat, jedoch durch eine sehr große Anzahl von Hinzufügungen ergänzt worden ist. Diese unbefriedigende Situation hat sich durch die Reform 2021 nicht grundlegend verbessert.¹⁹⁹ Von daher wäre an sich eine tief ansetzende Reform des StVG schon aus regelungstechnischen bzw. redaktionellen Gründen sinnvoll.²⁰⁰

Das StVG ist bis heute ganz überwiegend ein „Kraftfahrzeuggesetz“, denn in der Vielzahl von Vorschriften geht es um die Zulassung von Personen zum Führen von Kraftfahrzeugen, um die Kfz-Haftpflicht, um Fahreignungsregister, Fahrzeugregister und Fahrerlaubnisregister. Lediglich vier der insgesamt ca. 115 Paragraphen des Gesetzes befassen sich (zum Teil nur unter anderem) mit der Benutzung von Straßen zu Verkehrszwecken. Deshalb wäre es naheliegend, aus dem bisherigen Gesetz wieder ein „Kraftfahrzeuggesetz“ zu machen und die Benutzung von Straßen (auch durch andere am Verkehr Teilnehmende) in einem eigenständigen neuen Straßenverkehrsgesetz zu regeln. In dem neuen Straßenverkehrsgesetz könnten dann – wie heute üblich – im Anschluss an Zweckbestimmungen und Definitionen die allgemeinen sowie die besonders bedeutsamen Verkehrsregeln gesetzlich vorgegeben und die weitere Konkretisierung auf die Verordnungsebene delegiert werden.²⁰¹

Abgesehen von einer solchen besonders weitreichenden Systemreform kommen aber auch andere Ansätze in Betracht, insbesondere die Schaffung einer alle zu berücksichtigenden Belange umfassende Zweckbestimmung und eine Zusammenführung der grundlegenden Vorschriften zur Ordnung des Verkehrs in eigenständigen Gesetzesparagraphen (bei entsprechender Ausgliederung aus der StVO).²⁰²

Im Regierungsprogramm der Bundesregierung ist eine weitreichende strukturelle Reform des StVG jedoch nicht vorgesehen (und entsprechende Überlegungen von diesem Gutachtenauftrag auch nicht umfasst).

- ▶ Vor diesem Hintergrund soll der Weg einer strukturellen Umgestaltung des StVG hier nicht zur Grundlage der weiteren Betrachtungen gemacht werden. Vielmehr wird für die nachfolgenden Betrachtungen davon ausgegangen, dass die vorgefundenen Regelungsstrukturen grundsätzlich erhalten bleiben und nur insoweit verändert werden sollen, als sich Änderungen als erforderlich darstellen, um die Ziele der Reform erreichen zu können.

Allerdings sei darauf hingewiesen, dass auch gewichtige verfassungsrechtliche Gründe für eine grundlegende Reform sprechen, insbesondere im Hinblick auf den hier entscheidenden § 6 StVG,

¹⁹⁹ Entgegen Albrecht et.al., NZV 2021, 489 ff.

²⁰⁰ In die gleiche Richtung Winter/Schröder, NordÖR 2023, 125, 130 sowie 133.

²⁰¹ Vertiefend in dieser Richtung der Verfasser in: Hermann et.al., Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität, UBA-Texte 94/2019, S. 301 ff.

²⁰² Vgl. z.B. die Überlegungen in Ringwald/Wernicke: Auf neuen Wegen zur Verkehrswende – mit einer grundlegenden Reform des Straßenverkehrsrechts, die den Umweltverbund und insbesondere das Fahrrad stärkt, Rechtsgutachten für den ADFC, 2. Aufl. 2021, S. 11 f.

der nach der vorangehenden Prüfung dringend schon aus materiellrechtlichen Gründen einer Überarbeitung bedarf. Denn problematisch ist darüber hinaus insofern auch dessen Regelungsweise. Darauf soll hier in einem Exkurs näher eingegangen werden.

4.2.2 Exkurs: Zur Vereinbarkeit von § 6 StVG mit rechtsstaatlichen Anforderungen

Verfassungsrechtliche Fragen wirft § 6 StVG nicht nur auf, weil die Vorschrift das materielle Kompetenzrecht seit 2021 einengend interpretiert (eingehend Kapitel 3.3). Die Bestimmung begegnet darüber hinaus auch aus dem Blickwinkel rechtsstaatlicher Anforderungen Bedenken – zum einen wegen ihrer kaum noch nachvollziehbaren, geradezu chaotisch wirkenden Überdifferenziertheit (siehe oben), zum anderen weil der Gesetzgeber entgegen dem üblichen Rechtssetzungsstandard nicht das besonders Bedeutsame selbst festlegt, sondern sämtliche konkreten Regelungen bei grundsätzlich freiem Ermessen auf die Verordnungsebene delegiert.

Die sehr offene Delegation von Rechtssetzungsmacht an den Ordnungsgeber steht im Kontrast zu der vom BVerfG entwickelten, aus dem in Artikel 20 Absatz 3 GG verankerten Gesetzesvorbehalt abgeleiteten *Wesentlichkeitstheorie*, nach der der Gesetzgeber berufen dazu ist, wesentliche Entscheidungen, insbesondere solche von grundrechtlicher Bedeutung, auf der gesetzlichen Ebene selbst zu regeln.²⁰³ Das wirft für die Bestimmungen von StVG und StVO Fragen auf: Sind Entscheidungen über die Grundregeln des Verhaltens im Straßenverkehr, über die im Regelfall zulässigen Geschwindigkeiten oder über Priorisierungen zwischen Sicherheits- und Leichtigkeitsinteressen nicht „wesentlich“? Ist es insoweit nicht erforderlich, in gesetzlichen Regelungen zu bestimmen, dass den sog. schwächeren Verkehrsteilnehmern gewisse Schutz- und Teilhabeansprüche zu gewähren sind?²⁰⁴ Und ist es nicht geboten, auf Gesetzesebene klar zu bestimmen, auf welche Weise die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie zu berücksichtigen ist?

Vor allem für den Umgang mit den städtebaulichen Belangen und für die Festlegung der zulässigen Regelgeschwindigkeiten mit ihrer Bedeutung für das Verhältnis des Sicherheitszwecks zum Interesse an einem möglichst schnellen Vorankommen spricht viel dafür, dass der Gesetzgeber diese Entscheidung eigentlich selbst treffen müsste. Das gilt darüber hinaus insbesondere auch für Regelungen wie den § 45 Absatz 9 StVO, mit dem der Ordnungsgeber dem Interesse an der Flüssigkeit des Verkehrs in der behördlichen Anwendungspraxis der StVO entgegen der Werteordnung des Grundgesetzes²⁰⁵ und entgegen den an sich als allgemein anerkannt geltenden Grundsätzen des Straßenverkehrsrechts²⁰⁶ Vorrang vor Sicherheitsinteressen sowie gegenüber anderen im Schutzzweck an sich zu berücksichtigenden Belangen gibt.

Um diesen Punkt noch etwas klarer zuzuspitzen: Mit § 45 Absatz 9 StVO und namentlich mit dessen Satz 3 wird eine die gesamte behördliche Praxis des Rechtsgebiets prägende Grundentscheidung über das Verhältnis von Sicherheits- und Leichtigkeitsinteressen zueinander sowie über deren Verhältnis zu sonstigen öffentlichen und privaten Belangen getroffen. Durch § 45 Absatz 9 Satz 3 StVO wird in seinem Anwendungsbereich bewirkt, dass das Leichtigkeitsinteresse grundsätzlich Vorrang hat, es sei denn es wird belegt, dass im Einzelfall eine ungewöhnlich große Gefahr für die Sicherheit des Verkehrs vorliegt. Es wird also eine Art Beweislastregel zu Lasten der

²⁰³ Grundlegend BVerfG, Beschluss vom 08. August 1978 – 2 BvL 8/77 (BVerfGE 89, 49, Ls. 2 sowie S. 94) – Kalkar. Siehe auch BVerfG, Urteil vom 24. Mai 2006 – 2 BvR 669/04, Rn. 85 m.w.N. für die ständige Rechtsprechung (BVerfGE 116, 24, 58). Zum Ganzen Jarass, in: Jarass/Piero, GG, Art. 20 Rn. 71 ff. m.w.N.; Kotzur, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 20 Rn. 156 ff. m.w.N.; Sachs, in: Sachs, GG, Art. 20 Rn. 113 ff. m.w.N.

²⁰⁴ Problematisierend Klinski, ZUR 2020, 394, 398.

²⁰⁵ Klinski, ZUR 2020, 394, 398.

²⁰⁶ König, in Hentschel/König/Dauer, StVR, § 45 StVO Rn 28 m.w.N.; Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 581; Rebler, in: Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht, § 45 StVO Rn. 5; Steiner, in: MüKo-StVR, § 45 StVO Rn. 16.

Sicherheitsinteressen aufgestellt. Hinzu kommt, dass die negativen Auswirkungen des Straßenverkehrs auf die nach Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG ebenfalls straßenverkehrsrechtlich geschützten sonstigen Belange der Allgemeinheit (insbesondere der Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung sowie der städtebaulichen Entwicklung) gegenüber dem Interesse am Verkehrsfluss durch die Norm generell als nachrangig herabgestuft werden. Es erscheint aus hiesigem Blickwinkel materiell schon hoch problematisch, dass überhaupt eine derartige Gewichtung vorgenommen wird. Erst recht bestehen Zweifel daran, dass es mit der Wesentlichkeitstheorie vereinbar sein kann, wenn eine Gewichtungsvorgabe von solcher Tragweite ohne Beteiligung des parlamentarischen Gesetzgebers allein durch den Ordnungsgeber getroffen wird.²⁰⁷

Fraglich ist darüber hinaus und daran anknüpfend, ob die Ermächtigungen des § 6 Absatz 1 Satz 1 StVG mit dem für Verordnungsermächtigungen geltenden *Bestimmtheitsgebot* des Artikels 80 Absatz 1 Satz 2 GG zu vereinbaren sind. Nach diesem müssen „Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetze bestimmt werden“. Zur Reichweite des Bestimmtheitsgebots mit seinen einzelnen Komponenten hat das BVerfG zahlreiche Einzelentscheidungen getroffen, in denen sich das Gericht dem Bedeutungsgehalt teils auf verschiedene Weise „genähert“ hat, ohne eine einzige bestimmte Formel generell vorzugeben.²⁰⁸ Dem Gesetzgeber bleibt meist ein erheblicher Gestaltungsspielraum. Die einzelnen Tatbestandsmerkmale sind nicht zwingend getrennt zu betrachten, da sie in einem inneren Zusammenhang miteinander stehen.²⁰⁹ Anerkannt ist dabei die besondere Bedeutung der Zwecksetzung, da sich aus dieser zumeist Inhalt und Ausmaß gut erschließen lassen.²¹⁰ „Kann-Ermächtigungen“ sollen unzulässig sein, wenn die Anwendbarkeit des Gesetzes erst durch den Erlass der Rechtsverordnung ermöglicht wird.²¹¹ Eine wesentliche Rolle für die Strenge des Maßstabs soll neben der Tiefe des mit der Anwendung der Ermächtigung verbundenen Grundrechtseingriffs²¹² auch die Frage spielen, inwiefern der Regelungsgegenstand einer Umschreibung überhaupt zugänglich ist.²¹³ Bei hoher Eingriffstiefe ist ein eher strenger Maßstab anzulegen, bei dem Gesetzgeber schwer zugänglicher Materie ein eher milder.²¹⁴

Im Fall der Delegation von Rechtssetzungsmacht speziell für die Bestimmungen der StVO spricht im Lichte dieser Rechtsprechung vom Ausgangspunkt her viel für dafür, dem Ordnungsgeber grundsätzlich einen relativ weiten Spielraum einzuräumen, denn es handelt sich um eine komplexe und sehr spezielle Rechtsmaterie. Dennoch fragt sich, ob § 6 StVG den Bestimmtheitsanforderungen genügt – einerseits wegen der kaum durchschaubaren und durcheinander gehenden Differenziertheit und andererseits, weil möglicherweise nicht klar genug ist, welche Zweckrichtung zu verfolgen ist, insbesondere hinsichtlich des Verhältnisses der beiden Regelungszwecke der Sicherheit und der Leichtigkeit des Verkehrs zueinander.

§ 6 StVG hat hinsichtlich der Bestimmtheitsanforderungen schon in der Vergangenheit Fragen aufgeworfen.²¹⁵ Das hat das zuständige Ministerium durchaus erkannt, wie sich am

²⁰⁷ Kritisch in gleicher Richtung Winter/Schröder, NordÖR 2023, 133.

²⁰⁸ So Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 80 Rn. 13 m.w.N.

²⁰⁹ BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 - 2 BvF 1, 2/15 (BVerfGE 150, 1, Rn. 201) – Volkzählung II.

²¹⁰ Eingehend Wallrabenstein, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 80 Rn. 45 m.w.N.; Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 80 Rn. 15.

²¹¹ BVerfG, Beschluss vom 08. Juni 1988 - 2 BvL 9/85, 3/86 (BVerfGE 78, 249, 272) – Abschöpfungsabgabe. Vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 80 Rn. 15 m.w.N.

²¹² Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 80 Rn. 15 m.w.N.

²¹³ BVerfG, Beschluss vom 11. März 2020 - 2 BvL 5/17 (BVerfGE 153, 310 Rn. 103) – Knorpelfleisch.

²¹⁴ Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 80 Rn. 16 m.w.N.

²¹⁵ Siehe etwa die Kritik von König, in Hentschel/König/Dauer, StVR (44. Aufl. 2017), § 45 StVO Rn 26.

Gesetzentwurf des StVG 2021 zeigt. Es meint allerdings, die Probleme mit der heutigen Fassung gelöst zu haben. Dort heißt es:²¹⁶

„Die Neufassung des § 6 StVG ist im Hinblick auf eine effiziente Anwendung notwendig geworden. Die bisherige Fassung ist nach und nach durch kleinschrittige Aufzählungen und die Verwendung von Beispielen und Details ausdifferenziert worden, um anlassbezogen einzelne Regelungsinhalte herauszustellen und abzusichern. Dies geschah allerdings vielfach ohne Anspruch auf ein systematisches Gesamtkonzept im Hinblick auf die anderen Ermächtigungsinhalte des § 6 StVG. Daher kommt den einzelnen Aufzählungen nicht etwa der vermeintliche Charakter von Regelbeispielen zu, die im Umkehrschluss den Inhalt der Ermächtigung negativ begrenzen würden. Zum Teil sind für einen Regelungsinhalt auch mehrere Einzelermächtigungen einschlägig, was zur erschwerten Erfüllung des Zitiergebotes führt und das Risiko einer falschen Rechtsanwendung beim Verordnungserlass begünstigt. Insgesamt ist diese zentrale Ermächtigungsnorm daher unübersichtlich geworden, sodass eine auch für den Bürger nachvollziehbare Anwendung unmöglich geworden ist.

Die Neufassung verfolgt das Ziel, die Formulierung der Ausführungsbestimmungen auf eine höhere Abstraktionsebene zurück zu holen und dabei den im Grunde intendierten Ermächtigungsumfang und Anwendungsbereich zu erhalten, ohne ihn auszuweiten, jedoch von der vermeintlichen und rechtsstaatlich nicht in dieser Tiefe erforderlichen Vereinzelung weitestgehend zu befreien. Dabei wird auch das erforderliche Maß an die Bestimmtheit der Verordnungsermächtigungen beachtet. Die Anforderungen an die Bestimmtheit können insbesondere bei vielgestaltlichen Lebenssachverhalten geringer sein. Der vorliegende Abstraktionsgrad wird folglich den sich im Wandel befindlichen Regelungsbedürfnissen gerecht, der durch moderne und noch zu entwickelnde Fortbewegungsmittel beeinflusst wird.“

Wer den heutigen § 6 StVG liest, wird vermutlich erstaunt sein, dass das zuständige Bundesministerium die Verordnungsermächtigungen nun für transparent hält.²¹⁷ Aber immerhin gibt die Einleitungsformel, nach der die Verordnungen auf das Ziel der „Sicherheit und Leichtigkeit“ des Verkehrs zu richten sind, anders als zuvor nun explizit eine zu verfolgende Zwecksetzung vor. Auf den ersten Blick scheint der Vorschrift damit eine klarere Richtung gegeben zu werden (wenn auch materiellrechtlich einengend). Doch auch daran kann gezweifelt werden, denn zugleich wurde die wichtigste Ermächtigungsnorm für die StVO so geändert, dass sie nur noch sehr allgemein auf „das Verhalten im Verkehr, auch im ruhenden Verkehr“ gerichtet ist (siehe § 6 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 StVG 2021). In der vorangehenden Gesetzesfassung wurde der Regelungsgegenstand in § 6 Absatz 1 Nr. 2 StVG 2003 noch umschrieben mit den Worten:

„die sonstigen zur Erhaltung der Sicherheit und Ordnung auf den öffentlichen Straßen, für Zwecke der Verteidigung, zur Verhütung einer über das verkehrsübliche Maß hinausgehenden Abnutzung der Straßen oder zur Verhütung von Belästigungen erforderlichen Maßnahmen über den Straßenverkehr“.

Die neue Regelung führt also insgesamt zwar zu einem engeren (nicht mehr umfassend auf die gesamte „Ordnung“ auf öffentlichen Straßen gerichteten und insbesondere die Belästigungen nunmehr ausnehmenden), aber nicht zu einem klarer bestimmten Zweck. Die jetzt geltende Ermächtigung verschiebt in Verbindung mit der Einleitungsformel von § 6 Absatz 1 StVG den Fokus auf die Ordnung nur innerhalb des Verkehrs, entwertet also Belastungen nach außen und räumt dadurch dem Ordnungsgeber die Möglichkeit ein, in wesentlich größerer Reichweite als zuvor dem Interesse an einem flüssigen Kraftfahrzeugverkehr Vorrang zu geben. Was der

²¹⁶ BT-Drs. 19/28684, S. 41.

²¹⁷ Siehe BT-Drs. 19/28684, S. 42 und 43.

Verordnungsgeber innerhalb des ihm verbleibenden Spielraums daraus macht, ist aber nach wie vor nicht klar. Dem Verordnungsgeber steht es dem Wortlaut nach frei, der Leichtigkeit des Verkehrs Vorrang vor der Sicherheit zu geben. Um einen grundsätzlichen Vorrang der Sicherheit herauszulesen, muss die Vorschrift verfassungskonform ausgelegt werden. Eine eindeutig bestimmte Richtung gibt die Vorschrift insoweit nicht zu erkennen, obwohl das Verhältnis von Sicherheit und Leichtigkeit zueinander bedeutsam für die Ausübung und den Schutz der Grundrechte ist.

Aus der Perspektive der vorstehenden Ausführungen muss es jedenfalls erstaunen, dass die Vereinbarkeit des Regelungskonzepts von § 6 StVG mit der Wesentlichkeitstheorie sowie mit Artikel 80 Absatz 1 Satz 2 GG seit der Entscheidung des BVerfG zum *Laternenparken* gerichtlich nicht mehr vertiefend hinterfragt wurde.²¹⁸ Damals hatte das BVerfG die 1984 geltende Ermächtigungsnorm als hinreichend bestimmt für die Regelungen der StVO zum Parken am Straßenrand eingestuft, allerdings ohne Begründung.²¹⁹ Die damals geprüfte Vorschrift des § 6 Absatz 1 Nr. 3 StVG der Fassung von 1957 lautete:

„3. zur Erhaltung der Ordnung und Sicherheit auf den öffentlichen Wegen oder Plätzen, zur Verhütung einer über das verkehrsübliche Maß hinausgehenden Abnutzung der Straßen oder zur Verhütung von Belästigungen erforderlichen Maßnahmen über den Straßenverkehr“.

Das BVerfG sah diesen Tatbestand im Hinblick speziell auf die Parkregelungen der StVO für hinreichend bestimmt an. Es sah sich damals offenbar nicht veranlasst, die Regelungstechnik des § 6 StVG weitergehend zu hinterfragen, insbesondere nicht im Hinblick auf die Wesentlichkeitstheorie. So fragt sich, worauf diese Zurückhaltung des BVerfG zurückgeführt werden kann.²²⁰ Wenn nicht unterstellt werden soll, dass das BVerfG die Problemstellung übersehen hat, so dürfte die einzige sinnvolle Erklärung darin liegen, dass das Gericht damals in § 6 StVG 1957 einen relativ klaren Steuerungsauftrag an den Verordnungsgeber gesehen hat – davon ausgehend, dass der Ermächtigungsnorm des § 6 StVG der Ordnungsauftrag der Kompetenznorm „Recht des Straßenverkehrs“ innewohne, dem das BVerfG selbst in seiner *Werbefahrten*-Entscheidung eine klar konturierte Zweckrichtung gegeben hatte²²¹ – die ihm selbst naheliegenderweise hinreichend bestimmt erschien (siehe oben, insb. Kap. 3.2).

Für den heutigen § 6 StVG können diese Erwägungen indessen nicht mehr belastbar gemacht werden, denn § 6 StVG und auch § 45 StVO sind über die Jahrzehnte einer Vielzahl von Ergänzungen und Änderungen unterzogen worden, die das BVerfG 1984 noch nicht absehen konnte²²² – bis hin zur grundlegenden Reform des § 6 StVG im Jahr 2021. Zwischenzeitlich wurde insbesondere die besonders problematische Vorschrift des § 45 Absatz 9 StVO geschaffen. Zudem haben sich die Verhältnisse im Straßenverkehr massiv geändert. Der Straßenverkehr und insbesondere der Kfz-Verkehr dominiert die Städte heute erheblich massiver als vor rund 40 Jahren. Er hat bewirkt, dass viele Straßen ihre ursprünglich bestehende kommunikative Funktion im

²¹⁸ Dies geschah auch in der BVerfG-Entscheidung „Gigaliner“ in 2014 nicht. Darin befasste sich das Gericht mit einer auf Grund von § 6 Absatz 1 Nr. 3 StVG (a.F.) ergangenen Rechtsverordnung, nach der „überlange“ Lkw im Rahmen eines Versuches zugelassen wurden; das BVerfG hielt diese sehr spezielle Fragestellung nicht für so „wesentlich“ genug, um eine Regelung auf gesetzlicher Ebene für erforderlich zu halten. Von daher kann aus ihr für den hiesigen Zusammenhang nichts hergeleitet werden. Siehe BVerfG, Beschluss vom 1. April 2014 - 2 BvF 1/12 (BVerfGE 136, 69 Rn. 111 ff.).

²¹⁹ BVerfG, Beschluss vom 09. Oktober 1984 - 2 BvL 10/82 (BVerfGE 67, 299, 327) - Laternenparken.

²²⁰ Keine Bedeutung kann in diesem Zusammenhang Art. 123 Abs. 1 GG zugekommen sein. Danach gilt vorkonstitutionelles Recht fort, soweit es dem GG nicht widerspricht. Die Klausel kommt nicht zum Tragen, soweit eine vorkonstitutionelle Vorschrift nachträglich geändert oder in sonstiger Weise in den Willen des nachkonstitutionellen Gesetzgebers aufgenommen wurde. Zum Ganzen Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 123 Rn. 3 m.w.N.

²²¹ BVerfG, Beschluss vom 10. Dezember 1975 - 1 BvR 118/71 (BVerfGE 40, 371, 379 f.) - Werbefahrten.

²²² In diesem Sinne auch Winter/Schröder, NordÖR 2023, 125, 130 sowie 133.

Alltag verloren haben, worauf *Winter/Schröder* zurecht problematisierend hinweisen.²²³ Es gibt eine Vielzahl von neuen Fahrzeugarten mit neuen Herausforderungen für die Ordnung des Verkehrs und die Verbreitung autonomer Fahrzeuge steht bevor. Das sind nur schlaglichtartige Beispiele.

Die Aufgabe, den Straßenverkehr im Geflecht der berührten öffentlichen und privaten Belange gemeinwohlerträglich zu ordnen, hat an Komplexität enorm zugenommen. Die Aufgabe, auch den Klimaschutz zu berücksichtigen, ist beruhend auf Artikel 20a GG neu hinzugekommen. Entscheidungen wie über die Regelgeschwindigkeiten innerorts und außerorts, aber auch über die Möglichkeit von Abweichungen zu diesen, haben mit der Zeit ein sehr viel größeres Gewicht bekommen, insbesondere wegen ihrer Bedeutung für die Verkehrssicherheit und damit für das Leben von Menschen sowie wegen ihrer massiven Auswirkungen auf die städtebauliche Entwicklung in den Gemeinden. Das alles kann nicht unberücksichtigt bleiben. Bedingt durch diese Komplexität der Aufgabenstellung dürfte es aus dem Blickwinkel des Wesentlichkeitsgebots jedenfalls heute nicht mehr zuträglich sein, dem Ordnungsgeber – hier einem einzelnen (!) Bundesministerium bei Zustimmung des Bundesrates – die Grundentscheidungen über die Sicherheit und Ordnung auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts gesetzlich nahezu ungesteuert zu überlassen.

Im vorliegenden Kontext wird die Frage, ob das Regelungskonzept des § 6 Absatz 1 im Hinblick auf die Anforderungen der Wesentlichkeitstheorie sowie auf die Bestimmtheit der Zweckrichtung und die Nachvollziehbarkeit den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt, nicht geklärt werden können. Deutlich wird aber, dass es daran erhebliche Zweifel gibt und es mit Blick auf die verfassungsrechtlichen Anforderungen der Wesentlichkeitstheorie und der Gebote zu Rechtsklarheit und Nachvollziehbarkeit ein erheblicher Gewinn wäre, das StVG und insbesondere dessen § 6 grundlegend zu überarbeiten.

4.2.3 Erforderlichkeit einer Reform auf der gesetzlichen Ebene – Änderung der Verordnungsermächtigungen in § 6 StVG

Wenn im öffentlichen Raum über Reformen des Straßenverkehrsrechts nachgedacht wird, richtet sich der Blick in erster Linie auf die StVO. Das liegt auch nahe, denn die letztendlich entscheidenden konkreten Rechtsvorschriften befinden sich sämtlich in der StVO oder in anderen Verordnungen wie der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (StVZO)²²⁴, der Bußgeldkatalogverordnung (BKatV)²²⁵ und der Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr (GebOSt).²²⁶ Auf Grundlage der etablierten Regelungsweise des Straßenverkehrsrechts kommt es deshalb auf die Regelungen der betreffenden Rechtsverordnungen an, insbesondere der StVO.

Viele der Vorschläge lassen sich jedoch nur umsetzen, wenn das zugrunde liegende Gesetz – das StVG – durch Ausweitung und Modifikation der Ermächtigungsnormen für die Verordnungen die nötigen Voraussetzungen schafft. Das gilt insbesondere für sämtliche Vorschläge, die dahin gehen, die Gründe für konkrete Anordnungen zu Verkehrsregelungen im Einzelfall auf solche der

²²³ Instrukтив Winter/Schröder, NordÖR 2023, 125 ff.

²²⁴ Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung vom 26. April 2012 (BGBl. I S. 679), die zuletzt durch Artikel 22 des Gesetzes vom 2. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 56) geändert worden ist.

²²⁵ Bußgeldkatalog-Verordnung vom 14. März 2013 (BGBl. I S. 498), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 13. Oktober 2021 (BGBl. I S. 4688) geändert worden ist.

²²⁶ Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr vom 25. Januar 2011 (BGBl. I S. 98), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 18. Oktober 2022 (BGBl. I S. 1809) geändert worden ist.

Gefahrenvorsorge, der Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung, des Klimaschutzes oder zur Berücksichtigung städtebaulicher Belange auszudehnen.²²⁷

Die StVO lässt sich nur innerhalb des Gestaltungsrahmens der Ermächtigungen aus § 6 StVG ändern, so dass eine Einpassung der hier betrachteten erweiterten Zwecke für Verkehrsregelungen in die StVO voraussetzt, dass im ersten Schritt die Ermächtigungen in § 6 StVG angepasst werden. Zwar enthält § 6 StVG in einigen (wenigen) Tatbestandsalternativen bereits einzelne Ansätze zur Berücksichtigung von Umwelt- und Gesundheitsschutzziele sowie der städtebaulichen Entwicklung, aber diese reichen nicht aus, um eine angemessene Berücksichtigung auf der Verordnungsebene sicherzustellen, da sie nach der 2021 erfolgten Reform des § 6 StVG nur als nachrangige „Nebenzwecke“ fungieren, die nicht unabhängig von dem in § 6 Absatz 1 Satz 1 StVG vorgegebenen „Hauptzweck“ angewendet werden können (siehe bereits oben, in den Ausführungen zu 3.3.2).²²⁸

4.2.4 Zu möglichen „Durchgriffen“ des Gesetzgebers auf die Verordnungsebene

Eine Änderung der Verordnungsermächtigungen im StVG ist wichtig, um die Regelungsspielräume auf Verordnungsebene auf die neu (bzw. wieder) zu berücksichtigenden Belange der Allgemeinheit auszurichten und die konkreten Bestimmungen der StVO daran anpassen zu können. Aber dadurch allein ist nicht gewährleistet, ob überhaupt, zu welchem Zeitpunkt und mit welchen konkreten Inhalten Änderungen der StVO erfolgen werden. Denn bei den Ermächtigungen des § 6 StVG handelt es sich typischerweise (und bisher allein) um „Kann-Ermächtigungen“, nicht um Verpflichtungen des Verordnungsebers.

Um sicherzustellen, dass sich die straßenverkehrsrechtliche Entscheidungspraxis tatsächlich möglichst rasch ändert – was wünschenswert ist, da es sich um sehr dringliche Probleme handelt – stehen dem Gesetzgeber mehrere Möglichkeiten zur Verfügung:²²⁹

- ▶ Er könnte den Ordnungsgeber (ggf. unter genauerer Bestimmung der angestrebten Änderungen) zu einer Reform der StVO innerhalb eines bestimmten Zeitraumes verpflichten.
- ▶ Er könnte selbst nach Art eines Artikelgesetzes die StVO insgesamt oder in einzelnen Vorschriften ändern. So könnte er zum Beispiel § 45 Absatz 9 StVO selbst aufheben oder neu formulieren. Einer Zustimmung im Bundesrat bedürfte dies nicht.²³⁰ Im Anschluss an das Inkrafttreten des StVG läge die Regelungskompetenz dann wieder beim Ordnungsgeber.
- ▶ Er könnte die Bestimmungen im StVG so fassen, dass diese, sofern hinreichend bestimmt formuliert, nach dem Inkrafttreten des Gesetzes unmittelbar angewendet werden (können) und damit neben die Bestimmungen der StVO treten würden bzw. ergänzend und modifizierend von den Straßenverkehrsbehörden anzuwenden wären. Auf diese Weise wäre es auch möglich, die Vorschriften so zu fassen, dass mit ihnen schon in die Anwendung der bisherigen StVO hineingewirkt wird und hinsichtlich der betreffenden Neuregelungen eine Reform der StVO nicht abgewartet werden müsste.
- ▶ Er könnte auch die drei eben genannten Verfahrensweisen kombinieren.

²²⁷ Eingehend Bracher u. a. (DifU), Grundlegender Änderungsbedarf im Straßen- und Straßenverkehrsrecht (2018), S. 3 f.; Klinski, ZUR 2020, 394, 400 f.; Ringwald/Wernicke: Auf neuen Wegen, S. 11 f.

²²⁸ Zur eingeschränkten Rolle der Nebenzwecke BT-Drs. 19/28684, S. 41 ff.; Albrecht et.al, NZV 2021, 489, 490 und 492.

²²⁹ Siehe die Erwägungen bei Klinski, Vorschlag zur besseren Berücksichtigung von Umwelt-/Klima-/Gesundheitsschutz und gemeindlichen Belangen im Straßenverkehrsrecht (2023), S. 8, 11 ff. und 17. Ferner mit detaillierten Vorschlägen Ringwald/Wernicke: Auf neuen Wegen zur Verkehrswende, 2. Aufl. 2021, S. 28 ff.; Winter/Schröder, NordÖR 2023, 125, 133.

²³⁰ BVerfG, Beschluss vom 13. September 2005 – 2 BvF 2/03 (NVwZ 2006, 191), Rn. 215 f.

Die erste Option erscheint im Vergleich zu einer bloßen „Kann-Regelung“ grundsätzlich sinnvoll. Sie hat aber im Vergleich zu den übrigen Optionen den Nachteil eines höheren Zeitbedarfs und ist auch mit gewissen politischen Unsicherheiten hinsichtlich der Durchsetzbarkeit verbunden. Denn die Änderungsverordnung müsste im ersten Schritt entworfen, dann als Verordnungsentwurf des Ministeriums beschlossen und anschließend noch im Bundesrat mehrheitlich verabschiedet werden. Die Änderungsverordnung bedürfte nämlich zwingend der Zustimmung im Bundesrat. Letzteres ergibt sich nicht nur aus § 6 Absatz 1 StVG (der insoweit änderbar wäre), sondern unmittelbar aus Artikel 80 Absatz 2 GG.

Soweit bestimmte Änderungen der StVO bzw. der auf ihr beruhenden Verwaltungspraxis als besonders dringlich erscheinen oder eine mehrheitliche Zustimmung im Bundesrat nicht sicher erscheint, kann der Gesetzgeber ergänzend (theoretisch auch statt des ersten) den zweiten Weg wählen und im Rahmen eines Artikelgesetzes einzelne Bestimmungen der StVO durch Gesetz ändern oder aufheben oder sogar die komplette StVO neu fassen. Dieser Weg steht ihm offen, soweit die Änderung der Verordnung im Zusammenhang mit der gesetzlichen Neuordnung des Rechtsgebiets steht.²³¹ Die geänderte Verordnung wird dadurch nicht selbst in den Gesetzesrang gehoben, sondern behält den Verordnungsrang, so dass sie anschließend im für Rechtsverordnungen vorgesehenen Verfahren wieder durch den Ordnungsgeber änderbar ist (unter Beachtung der ggf. ebenfalls geänderten Ordnungsermächtigung). Diese Verfahrensweise der im Rahmen eines Artikelgesetzes erfolgenden Änderung einer Rechtsverordnung löst ihrerseits keine Zustimmungsbedürftigkeit im Bundesrat aus.²³²

Schließlich steht es dem Gesetzgeber frei, bestimmte bisher auf der Ebene der Rechtsverordnung geregelten Bestimmungen auf die Gesetzesebene zu ziehen und unmittelbar dort zu regeln. Das dürfte zur Wahrung der Anforderungen der Wesentlichkeitstheorie hier teils sogar geboten sein oder jedenfalls nahe liegen (siehe oben, 4.2.2). Auf diese Weise ist es ihm darüber hinaus auch möglich, einzelne Ordnungsbestimmungen – wie hier etwa § 45 Absatz 9 StVO – auf der Gesetzesebene zu „überregeln“, indem unmittelbar geltende Gesetzesbestimmungen geschaffen werden, mit denen die Anwendbarkeit bestimmter Ordnungsnormen eingeschränkt wird.²³³ Um dabei für die nötige Rechtsklarheit zu sorgen, wäre dabei auf eine präzise Formulierung des Anwendungsbereiches und der Voraussetzungen zu achten. Diese Verfahrensweise hätte den Vorteil, auf diese Weise die Verwaltungspraxis in sehr kurzer Zeit anpassen zu können, ohne hierfür auf eine größere Reform der StVO warten zu müssen. Einer Zustimmung im Bundesrat bedürfte es auch hierfür nicht.

4.3 Explizite Einbeziehung von Gesundheits-, Umwelt- und Klimaschutz sowie städtebaulichen Belangen auf der Zweck-/Zielebene

4.3.1 Allgemeines

Die kompetenzrechtliche Prüfung hat klar aufgezeigt, dass es keine verfassungsrechtlichen Hindernisse gibt, die einer ausdrücklichen Einbeziehung von Belangen des Gesundheits-, Umwelt- und Klimaschutzes sowie von städtebaulichen Belangen auf der Ebene der straßenverkehrsrechtlichen Zweckbestimmungen entgegenstehen würden. Hinsichtlich der genaueren Ausformung ist jedoch zu differenzieren:

²³¹ BVerfG, Beschluss vom 13. September 2005 – 2 BvF 2/03 (NVwZ 2006, 191), Rn. 212.

²³² BVerfG, Beschluss vom 13. September 2005 – 2 BvF 2/03 (NVwZ 2006, 191), Rn. 215 f.

²³³ In diese Richtung Klinski, Vorschlag zur besseren Berücksichtigung von Umwelt-/Klima-/Gesundheitsschutz und gemeindlichen Belangen im Straßenverkehrsrecht (2023), S. 8, 11 ff. und 17.

- ▶ Soweit es darum geht, die Belange in den straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften als *Schutzgüter* zu berücksichtigen, würde die Einbeziehung inhaltlich zurückführen auf den ursprünglichen ohnehin verfolgten Ansatz des Verkehrsordnungsrechts im Sinne von Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG, wie ihn das BVerfG in seiner *Werbefahrten*-Entscheidung umrissen hat. Denn nach diesem umfasste das Verkehrsordnungsrechts auch das Ziel, Gefährdungen und Belästigungen des Verkehrs auf Außenstehende und die Belange der Allgemeinheit zu vermeiden. Auch der Schutz des Klimas ist als Belang der Allgemeinheit mit umfasst (siehe zum Ganzen Kap. 3.3). Die Einbeziehung kann ohne weiteres auch explizit erfolgen, das heißt durch eine ausdrückliche und dadurch die Reichweite verdeutlichende Klarstellung.
- ▶ Soweit bestimmte Belange nicht lediglich als Schutzgüter einbezogen werden sollen, sondern mit eigenen, über den ordnungsrechtlichen Ansatz der Gefahrenabwehr *hinausgehenden* Zweckrichtungen, bedürfte es ggf. einer zusätzlichen Berufung auf *andere Kompetenztitel*. Das ist möglich für Ziele der Luftreinhaltung (einschließlich Klimaschutz) und Lärmbekämpfung (Art. 74 Absatz 1 Nr. 24 GG), nicht jedoch für städtebauliche Ziele als solche (wobei zu bemerken ist, dass Art. 74 Absatz 1 Nr. 18 GG – Bodenrecht – hierfür nicht zur Verfügung steht). Im Hinblick auf die städtebaulichen Ziele ist jedoch eine sehr weitreichende Rücksichtnahme in der Schutzgutfunktion möglich, die darauf hinauslaufen könnte, auf gemeindliche Verkehrskonzepte (ggf. unter zu bestimmenden Voraussetzungen) weitgehend Rücksicht zu nehmen und diese verkehrsregelungstechnisch umzusetzen (grundlegend zum Ganzen Kap. 3.3.4 und 3.5.3, siehe auch nachfolgend Kap. 4.4).

Zu beachten ist regelungstechnisch, dass es bei der Ausfüllung der Gesetzgebungskompetenz „Straßenverkehr“ dem *Gegenstande* nach stets um Vorschriften geht, bei denen es um die *Benutzung von Straßen für Verkehrszwecke* geht, also um das Verhalten im Straßenverkehr. Die überwiegende Anzahl der Vorschriften des StVG (etwa zur Fahrerlaubnis und zu Anforderungen an Kraftfahrzeuge) ist demgegenüber auf das ebenfalls von Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG erfasste „Kraftfahrwesen“ zurückzuführen, wobei es auch Überschneidungen gibt, etwa bei den Vorschriften der StVZO, soweit diese Anforderungen an nicht motorisierte Fahrzeuge betreffen. Vor diesem Hintergrund wird bei der Formulierung der jeweiligen Bestimmungen auf eine klare Zuordenbarkeit zu den jeweiligen Sachbereichen zu achten sein.

Soweit es lediglich um die angemessene Berücksichtigung der Belange innerhalb des „traditionellen“ Anwendungsbereichs der StVO (= Regeln für das Verhalten im Straßenverkehr) geht, könnten die Ziele daher passend in § 6 Absatz 4 StVG verankert werden, wobei dafür aber Voraussetzung ist, dass die dort geregelten „Nebenziele“ funktional zu weiteren Hauptzielen aufgewertet und durch konkrete Vorgaben untersetzt werden.²³⁴

Textlich herausfordernder wäre demgegenüber eine Verankerung innerhalb des § 6 Absatz 1 StVG, da dieser – wie dargestellt – die verschiedenen gegenständlichen Regelungsbereiche des StVG durcheinanderwirft, anstatt sie systematisch klar zu trennen. Eine Diskussion der einzelnen Ermächtigungstatbestände würde an dieser Stelle zu weit führen. Hingewiesen sei insoweit nur auf den von *Ringwald/Wernicke* entwickelten und im Detail vorgestellten Vorschlagskatalog für einzelne Änderungen in § 6 Absatz 1 StVG, in dem die hier besprochenen Intentionen aufgegriffen werden.²³⁵

Denkbar wäre insofern auf jeden Fall eine Änderung der Einleitungsformel im Sinne der „Rückkehr“ zur Verwendung einer Formulierung, mit der auf den ursprünglichen Zweck der

²³⁴ In diesem Sinne Klinski, Vorschlag zur besseren Berücksichtigung von Umwelt-/Klima-/Gesundheitsschutz und gemeindlichen Belangen im Straßenverkehrsrecht (2023), S. 11 ff.

²³⁵ Ringwald/Wernicke: Auf neuen Wegen zur Verkehrswende, 2. Aufl. 2021, S. 14 f.

„Erhaltung von Sicherheit und Ordnung auf öffentlichen Straßen“ zurückgekommen wird, wobei klargestellt werden sollte, dass auch die Gefahrenvorsorge sowie die Auswirkungen auf Außenstehende und die Allgemeinheit erfasst sind. Übersichtlicher könnte die Einbeziehung gestaltet werden, wenn die mit der Reform 2021 eingeführte innere Struktur des § 6 StVG nochmals überarbeitet bzw. verlassen wird, um speziell für den Bereich der StVO eine eigenständige Ermächtigungsnorm zu schaffen.²³⁶

Im Rahmen einer größeren Reform könnte auch daran gedacht werden, dem gesamten StVG eine Zweckbestimmung voranzustellen, in der die verschiedenen Ziele aufgeführt, sinnvoll funktional gegliedert, in ihrem Verhältnis zueinander beschrieben und gegebenenfalls auch in allgemeiner Formulierung konkretisiert werden.²³⁷ Dazu würde es dann auch passen, die zentralen Regeln für das Verhalten im Straßenverkehr entsprechend den Anforderungen der Wesentlichkeitstheorie auf der gesetzlichen Ebene zu verankern.

4.3.2 Zum Rangverhältnis der Zwecke/Ziele

Den Bestimmungen des Grundgesetzes lässt sich nicht entnehmen, dass die hier betrachteten Ziele gegebenenfalls nur als „Nebenziele“ oder „nachrangig“ gegenüber den unmittelbar auf den Verkehr bezogenen Zielen verfolgt werden dürften. Im Gegenteil lässt sich der rechtsgeschichtlichen Analyse des BVerfG in der *Werbefahrten*-Entscheidung entnehmen, dass der Schutz Außenstehender und der Allgemeinheit ursprünglich der Hauptzweck der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften gewesen ist. Eine Rangfolge zwischen den auf die Gefahrenabwehr innerhalb des Verkehrs und den auf die Bewahrung vor Gefahren des Verkehrs nach außen gerichteten Regelungszwecken lässt sich somit verfassungsrechtlich nicht begründen.

Wesentlich klarer könnte die Rolle der Zwecke konturiert werden, wenn anders als bisher zwischen der ordnungsrechtlichen *Aufgabe* des Straßenverkehrsrechts und den dabei verfolgten *Zwecken* (bzw. *Zielen*) getrennt würde:

- ▶ Es ist die *Aufgabe* des Straßenverkehrsrechts, den Verkehr durch Verhaltensregeln zu ordnen.
- ▶ Der *Zweck* des Straßenverkehrsrechts liegt darin, dies so zu tun, dass Gefahren für am Verkehr Beteiligte, aber auf für Außenstehende und für Belange der Allgemeinheit abgewehrt und deren Entstehung vermieden wird. Zu den Belangen der Allgemeinheit zählt das Funktionalisieren des Straßenverkehrs als Träger von Mobilitätsgewährleistungen (die „Leichtigkeit“), aber nicht weniger die Minderung von negativen Auswirkungen des Verkehrs auf Gesundheit und Umwelt (einschließlich Klima) sowie auf die städtebauliche Entwicklung.

Die Werteordnung des Grundgesetzes mit dem herausragenden Grundrecht der körperlichen Unversehrtheit (Artikel 2 Absatz 2 Satz 1 GG) legt es dabei nahe, unter den Zielen von einem grundsätzlichen Vorrang der Sicherheit gegenüber dem Anliegen eines möglichst reibungsfreien Verkehrsablaufs auszugehen. Das ist allgemein anerkannt und wäre auch im Verhältnis der Sicherheit zu anderen Belangen der Allgemeinheit als Ausgangspunkt zu beachten.

Zu weit gehen würden daher etwa Vorschriften, nach denen einem gemeindlichen Verkehrskonzept zu folgen wäre, obwohl dieses erkennbar mit erhöhten Sicherheitsgefahren verbunden wäre. Anders wäre es verfassungsrechtlich zu bewerten, wenn es um einen Zielkonflikt zwischen bestimmten städtebaulichen Motiven und dem Ziel eines möglichst unbehinderten

²³⁶ In diese Richtung schon der Verfasser in: Hermann et.al., Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität, UBA-Texte 94/2019, S. 295 ff.

²³⁷ In diesem Sinne der Vorschlag von Ringwald/Wernicke: Auf neuen Wegen zur Verkehrswende, 2. Aufl. 2021, S. 11 f.

Verkehrsflusses geht – etwa konkret anlässlich einer von der Gemeinde für sinnvoll erachteten Geschwindigkeitsbegrenzung. In einer solchen Situation ist nicht ersichtlich, dass Verfassungsrecht einen Vorrang des Verkehrsinteresses gebieten würde. Eher im Gegenteil: In Ansehung der von Artikel 28 Absatz 2 GG geschützten Planungshoheit spricht tendenziell mehr dafür, im Grundsatz den städtebaulichen Belangen die Priorität zu geben – dies aber wiederum nicht so weitgehend, dass die Funktionsfähigkeit des Systems Straße gefährdet würde, denn sonst könnten die Vorschriften insoweit ihre *Aufgabe* nicht mehr erfüllen.

Die gebildeten Beispiele verdeutlichen, dass die gesetzliche Festlegung einer unflexiblen Über-/Unterordnung oder einer generellen Vor-/Nachrangigkeit nicht sachgerecht wäre. Vielmehr liegt es nahe, situationsgebundene Abwägungen zu ermöglichen, bei denen auf die jeweiligen Spezifika der Situation bezogen angemessene Entscheidungen getroffen werden können.

Möglich ist es dabei entweder, der zuständigen Behörde im Sinne des klassischen Ordnungsrechts durch offen gehaltene „Kann-Bestimmungen“ ein (ungesteuertes) Ermessen einzuräumen – oder das Ermessen für bestimmte Arten von Situationen oder Konfliktstellungen in gewisser Weise vorzusteuern. Dazu eignen sich etwa „Soll-Bestimmungen“ oder „Regel-Ausnahme-Bestimmungen“, bei denen in bestimmter Weise vorzugehen ist, soweit nicht bestimmte Gründe Abweichungen rechtfertigen oder gebieten. Ein derartiges Vorgehen liegt etwa nahe, wenn es um die Umsetzung von ordnungsgemäß zustande gekommenen städtebaulich motivierten kommunalen Verkehrskonzepten geht oder wenn eine Maßnahme, was ebenfalls denkbar ist, Teil eines nach Maßgabe des Landesrechts aufgestellten Klimaschutzplans ist.

Dem Gesetzgeber steht hierbei vom Ansatz her ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Um bei den letzten Beispielen zu bleiben, wäre es speziell für die zweite Variante (Klimaschutzplan) über Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG hinaus sinnvoll (oder gar geboten), die betreffende Vorschrift auch auf Artikel 74 Absatz 1 Nr. 24 GG zu stützen, während das bei der ersten Variante (gemeindliches Verkehrskonzept) nicht erforderlich wäre.

4.3.3 Zur Handhabung bei der Rechtsanwendung im Einzelfall

In Gesprächen über die Erweiterung der straßenverkehrsrechtlichen Regelungszwecke kommt immer wieder das Bedenken auf, die Straßenverkehrsbehörden könnten durch das Erfordernis der Berücksichtigung auch nicht verkehrlicher Belange in der Praxis überfordert werden. Denn auf der Ebene der Einzelfallanwendung steht den Behörden notwendigerweise Ermessen zu. Je mehr Gesichtspunkte darin zu berücksichtigen sind, desto komplexer würden die Entscheidungen, und desto fehleranfälliger könnten diese auch werden.

Derartige Bedenken sind verständlich, aber unbegründet. Denn zum einen unterliegt die Ermessenausübung generell nur einer eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle. Das Wesen des Ermessens ist sein Ermessensspielraum. Wenn die zuständige Behörde einen sachlichen Grund hat, bestimmte Ermessensgesichtspunkte als nicht leitend (im Ergebnis nicht entscheidend) zu berücksichtigen, begegnet dies nach den allgemein anerkannten Grundsätzen der Ermessensfehlerlehre keinen Bedenken.²³⁸ Zum anderen ist es dem Gesetz- und Verordnungsgeber möglich, die Ermessensausübung durch präzise formulierte Tatbestände in bestimmter Weise zu steuern, um insofern Klarheit zu schaffen und dadurch auch die Ermessensausübung zu vereinfachen:

Typischerweise geht es bei Einzelfallentscheidungen zugunsten von Belangen des Gesundheits-, Umwelt- und Klimaschutzes sowie zur Berücksichtigung von städtebaulichen Belangen um bestimmte Arten von verkehrsregelnden Maßnahmen wie Geschwindigkeitsregelungen, Straßenraumaufteilungen, die Verkehrsführung für bestimmte Fahrzeuge oder Vorrangregelungen für

²³⁸ Eingehend Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 40 Rn. 53 ff. m.w.N.

den ÖPNV oder den Radverkehr. Bei den städtebaulichen Belangen geht es um die Berücksichtigung von „externen“ Planvorstellungen dazu (einschließlich der Bewahrung eines städtebaulichen Zustands). Es ist dem Ordnungsgeber ohne weiteres möglich, für die von ihm als geeignet angesehenen Fallgruppen und Fallgestaltungen jeweils spezifische Tatbestände zu schaffen, mit denen das Ermessen in bestimmter Weise gesteuert wird (etwa durch Regel-Ausnahme-Bestimmungen), so dass die Komplexität und die Fehleranfälligkeit sogar reduziert werden können. Der Gesetzgeber kann dies für die Verordnungsebene auch verlangen oder selbst entsprechende Regelungen im Wege eines „Durchgriffs“ schaffen (siehe oben, 4.2.4).

Hinzu kommt, dass die Straßenverkehrsbehörden zugleich wesentlich von Aufwand entlastet werden können, wenn sie speziell von den sehr aufwändigen Erfordernissen der konkreten Gefährdungsermittlung im Rahmen von § 45 Absatz 9 StVO entlastet würden (siehe zur Problematik oben, 2.2).

Ergänzt sei speziell mit Blick auf den Rechtsschutz: Selbstverständlich würden diese Neuerungen auch dazu führen, dass es um die betreffenden Entscheidungen der Behörden gerichtliche Auseinandersetzungen gäbe, insbesondere wenn den Gemeinden Ansprüche auf ermessensfehlerfreie Berücksichtigung städtebaulicher Belange zugesprochen würden. Aber das kann nicht dazu veranlassen, auf die Schaffung solcher Ansprüche zu verzichten. Denn zum einen ist die Gewähr des im Kern auf Artikel 28 Absatz 2 GG zurückzuführenden Rechtsschutzes vor straßenverkehrsbehördlichen Eingriffen in die städtebauliche Planungshoheit verfassungsrechtlich mindestens naheliegend, wenn nicht gar geboten. Zum anderen würde erst dadurch so etwas wie eine „Waffengleichheit“ im straßenverkehrlichen Rechtsschutz sichergestellt, weil erst dadurch ein Gegengewicht zu den (zurecht) allen am Straßenverkehr teilnehmenden Personen gewährten Klage- und Antragsmöglichkeiten geschaffen würde.

4.4 Zur Berücksichtigung städtebaulicher Belange in StVG und StVO

4.4.1 Zur Berücksichtigung städtebaulicher Belange als Schutzgut des Ordnungsrechts

Aus den bisherigen Erkenntnissen ergibt sich:

Eine Berücksichtigung städtebaulicher Belange als Schutzgut des verkehrsbezogenen Ordnungsrechts ist nicht nur innerhalb des Kompetenzbereichs von Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG möglich, sondern verfassungsrechtlich *geboten* (eingehend oben, 3.3.4). Denn die Anwendung des Straßenverkehrsrechts kann real ganz erheblich auf die städtebauliche Situation und auf die Möglichkeiten der städtebaulichen Entwicklung einwirken. Soweit Auswirkungen des Verkehrs auf die städtebaulichen Gegebenheiten bei straßenverkehrsrechtlichen Entscheidungen nicht berücksichtigt werden können, liegt darin eine mittelbare Beschränkung der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie.

Dem kann, sollte und muss in den straßenverkehrsrechtlichen Bestimmungen Rechnung materiell getragen werden.

4.4.2 Zu den Mitwirkungsmöglichkeiten der Gemeinden

Der Umstand, dass mit straßenverkehrsrechtlichen Einzelfallentscheidungen (potenziell) in die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie hineingewirkt wird, führt auf der Verfahrensebene dazu, dass den Gemeinden die Möglichkeit gegeben werden muss, ihre städtebaulichen Anliegen gegenüber den zuständigen Behörden vorzutragen. Deshalb dürfte es grundsätzlich sinnvoll und – erneut – verfassungsrechtlich sogar geboten sein, ihnen angemessene Mitwirkungsmöglichkeiten einzuräumen.

Hierbei stellen sich jedoch besondere Herausforderungen. Denn zum einen würde es die Entscheidungsabläufe der Straßenverkehrsbehörden in der Sache enorm aufladen, wenn alle oder eine große Anzahl von Einzelentscheidungen mit den Gemeinden abzustimmen wären. Zum anderen ist zu bedenken, dass Mitwirkungsrechte auch für die Gemeinden selbst einen bisher so nicht gekannten Aufwand mit sich bringen würden – und dass seit 2006 eine Verfassungslage besteht, die es dem Bund verbietet, den Gemeinden Aufgaben zu übertragen. Denn Artikel 84 Absatz 1 Satz 7 GG bestimmt:

„Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden.“

Das BVerfG legt diese Bestimmung streng aus. Es geht davon aus, dass eine (ggf. unzulässige) Aufgabenübertragung vorliegt, wenn den Kommunen „eine bestimmte Tätigkeit zur Pflicht gemacht und ihnen insoweit die Sach- und/oder die Wahrnehmungskompetenz zugewiesen wird“.²³⁹ Das wäre der Fall, wenn das StVG vorsehen würde, dass die Kommunen für bestimmte straßenverkehrsrechtliche Entscheidungen selbst zuständig wären – aber auch wenn sie etwa *verpflichtet* würden, zu Regelungsabsichten der Straßenverkehrsbehörden Stellung zu nehmen oder selbst Verkehrskonzepte zu erstellen.

Anders dürfte es liegen, wenn die Kommunen nach dem Gesetz lediglich *Möglichkeiten* zur Einflussnahme erhalten, diese aber nicht wahrnehmen müssen. Denn das BVerfG begründet seine weite Auslegung des Aufgabenübertragungsverbots tragend damit, dass neue Pflichtaufgaben die von Artikel 28 Absatz 2 GG geschützten gemeindlichen Eigenrechte der Organisations-, Finanz- und Personalhoheit so stark einschränken könnten, dass der Gemeinde „für die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben Ressourcen nicht mehr in ausreichendem Umfang zur Verfügung stehen“ könnten.²⁴⁰ Solange es dabei bleibt, dass die Kommunen frei darüber entscheiden können, ob sie ihre Ressourcen für die Wahrnehmung von Mitwirkungsmöglichkeiten im Straßenverkehrsbereich einsetzen oder zu anderen Zwecken, liegt ein Verstoß gegen das Aufgabenübertragungsverbot an die Kommunen folglich nicht vor. Daher können die Neuregelungen in StVG bzw. StVO den Kommunen zwar konkrete Beteiligungsmöglichkeiten einräumen, aber nicht zu deren Wahrnehmung verpflichten.

Vor diesem Hintergrund und auch unter der Zielsetzung, den verwaltungstechnischen Aufwand für alle Beteiligten so gering wie möglich zu halten, empfiehlt sich daher (lediglich) festzulegen, dass die Straßenverkehrsbehörden den Gemeinden Kenntnis von vorgesehenen Regelungsabsichten zu geben ist, sofern Auswirkungen auf städtebauliche Belange zu erwarten (oder möglich) sind und die Gemeinde im Übrigen die Möglichkeit erhält, städtebauliche Anliegen vorzutragen und im Sinne eines Initiativrechts Anträge auf bestimmte Maßnahmen zu stellen. Diese Möglichkeiten und der materielle Anspruch auf Berücksichtigung der von ihnen vorgebrachten städtebaulichen Belange sollten dann konsequenterweise auch gerichtlich geltend gemacht werden können.

4.4.3 Zum Umgang mit kommunalen Verkehrskonzepten

Eine weitergehende spezielle Frage richtet sich darauf, wie im Straßenverkehrsrecht mit gemeindlichen Verkehrskonzepten sinnvoll umgegangen werden kann (oder muss). Diese Frage ist deshalb besonders schwierig, weil es bisher keine rechtlichen Bestimmungen darüber gibt, wie ein gemeindliches Verkehrskonzept zustande zu kommen hat und welchen Anforderungen es genügen muss:

²³⁹ BVerfG, Beschluss vom 07. Juli 2020 - 2 BvR 696/12 (BVerfGE 155, 310), Rn. 76.

²⁴⁰ BVerfG, Beschluss vom 07. Juli 2020 - 2 BvR 696/12, (BVerfGE 155, 310), Rn. 58, hinführend Rn. 49 ff.

- ▶ Das hat einerseits damit zu tun, dass es dem Bund auf Grundlage seiner Gesetzgebungskompetenz zum „Bodenrecht“ im Rahmen des BauGB nur möglich ist zu regeln, ob und inwieweit die Gemeinden im Rahmen ihrer Bauleitplanung bestimmte Flächennutzungen festsetzen dürfen²⁴¹ – während es bei gemeindlichen Verkehrskonzepten nicht um die Festlegung von Verkehrsflächen (oder anderen Flächennutzungen) als solche geht, sondern um die Bewältigung der durch die Flächennutzungen entstehenden Verkehre sowie von deren Auswirkungen (auch im Sinne von Rückwirkungen) auf die städtebauliche Entwicklung (siehe zum Ganzen oben, unter 3.5.2).
- ▶ Andererseits ist es darauf zurückzuführen, dass das Straßenverkehrsrecht schon von seinen historischen Ursprüngen her als Rechtsgebiet in staatlicher Verantwortung konzipiert wurde und den Gemeinden insoweit keine „Planungsrechte“ für die Verkehrslenkung eingeräumt wurden. Die städtebaulichen Belange zählen zwar, wie die Untersuchung gezeigt hat, zu den Schutzgütern der verkehrlichen Ordnung. Das führt aber nicht dazu, dass den Gemeinden förmlich ein Recht zugebilligt wurde, die örtlichen Verkehrsflüsse durch „Pläne“ oder „Konzepte“ auf bestimmte Weise zu steuern. Vielmehr wurde sogar in der jahrzehntelangen Praxis „übersehen“, dass die städtebaulichen Belange grundsätzlich mit zu den Schutzgütern des Verkehrsordnungsrechts gehören.

So ist eine verfassungsrechtlich problematische Regelungslücke entstanden. Das Straßenverkehrsrecht hat sich der Bewältigung des Problems zumindest angenähert, indem die Straßenverkehrsbehörden ermächtigt wurden, Anordnungen „zur Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung“ zu treffen (§ 45 Absatz 1b Satz 1 Nr. 5 StVO). Das BVerwG²⁴² sieht den Gebrauch dieser Vorschrift für möglich an, wenn ein gemeindliches Verkehrskonzept vorliegt, das bestimmten Mindestanforderungen genügt. Es hat die Mindestanforderungen aber noch nicht verbindlich und verlässlich ausbuchstabierte. Außerdem hat es die Bedeutung eingeschränkt, indem es der Gemeinde insoweit (nach hiesiger Auffassung verfassungswidrig) lediglich ein Vetorecht gegen Entscheidungen der Straßenverkehrsbehörde einräumt (siehe zum Ganzen oben, 3.5.3).

An § 45 Absatz 1b Nr. 5 und Satz 2 StVO kann erweiternd im Straßenverkehrsrecht angeknüpft werden. Die Vorschrift könnte etwa als „Soll-Bestimmung“ gefasst und mit einem Antrags-/Initiativrecht der Gemeinde verbunden werden.²⁴³ Um die praktische Umsetzung abzusichern und dem Wesentlichkeitsgebot Genüge zu tun, könnte im übergeordneten StVG eine ausdrückliche (weitreichende) Ermächtigungsnorm für die Regelung geschaffen werden, die ebenfalls im Sinne einer Soll-Vorschrift gefasst werden könnte.

Damit wäre allerdings noch nicht die Frage geklärt, welche Anforderungen an das Zustandekommen und an die „Qualität“ des gemeindlichen Verkehrskonzepts zu stellen sind. Diese Frage dürfte ebenfalls im StVG (oder auf Grund einer speziellen Ermächtigung in der StVO) geklärt werden können, denn es besteht ein enger, untrennbarer Regelungszusammenhang mit dem Straßenverkehrsrecht (siehe oben, 3.5.3). Im StVG würde dann nicht geregelt, wie städtebauliche Verkehrskonzepte der Gemeinden auszusehen haben (das wäre von der Gesetzgebungskompetenz „Straßenverkehr“ nicht gedeckt), sondern unter welchen Voraussetzungen die Straßenverkehrsbehörden gemeindliche Verkehrskonzepte umsetzen sollen (= im Regelfall umzusetzen haben).

²⁴¹ Instruktiv BVerfG, Beschluss vom 27. September 2022 - 1 BvR 2661/21 (Windenergie im Wald), Rn. 33 ff. sowie Ls. 1.

²⁴² Grundlegend BVerwG, Urteil vom 20. April 1994 - 11 C 17/93 (NZV 1994, 493, 493 f.).

²⁴³ So vorgeschlagen in Klinski, Vorschlag zur besseren Berücksichtigung von Umwelt-/Klima-/Gesundheitsschutz und gemeindlichen Belangen im Straßenverkehrsrecht (2023), S. 11 ff.

Zu beachten ist weiter, dass die Gesetzgebungskompetenz für konkrete Regelungen und Anforderungen zur Aufstellung von gemeindlichen Verkehrskonzepten angesichts der insoweit beschränkten Gesetzgebungskompetenz des Bundes bei den Ländern liegt. Die betreffende Vorschrift des Straßenverkehrsrechts könnte (und sollte naheliegenderweise) daher so gefasst werden, dass die Straßenverkehrsbehörden die gemeindliche Verkehrskonzepte (unter anderem dann) im Regelfall umzusetzen haben, wenn diese nach Landesrecht ordnungsgemäß zustande gekommen sind.

4.5 Zum Grundsatz der „Privilegienfeindlichkeit“ und zur Möglichkeit von Vorrangregelungen für den sog. Umweltverbund

4.5.1 Zur Ausgangssituation

Konzeptionell beansprucht das Straßenverkehrsrecht für sich selbst, verkehrspolitisch neutral zu sein, indem es grundsätzlich auf eine Gleichbehandlung aller Verkehrsarten angelegt ist und Differenzierungen zwischen diesen nur unter engen Voraussetzungen vorsieht. Außerhalb besonderer Gefahrensituationen behandeln sie die verschiedenen Verkehrsmittelarten grundsätzlich gleich, obwohl sie hinsichtlich Raumbedarf, Geschwindigkeit, Luftverunreinigungen, Lärm und Gefahrenpotenzial (bzw. Schutzbedürftigkeit) sehr verschieden sind. Gerade die Neutralitätsmaxime führt deshalb, wie der Verfasser bereits an anderer Stelle ausgeführt hat, faktisch zu einer Bevorzugung der „Stärkeren“ gegenüber den „Schutzbedürftigen“ im Straßenverkehr.²⁴⁴ Damit steht die Neutralitätsmaxime schon vom Ansatz her im Kontrast zum verfassungsrechtlichen Anspruch des Gleichheitsgrundsatzes (Art. 3 Abs. 1 GG), der gerade nicht auf eine schematische Gleichbehandlung zielt, sondern den Gesetzgeber auffordert, „unter steter Orientierung am Gerechtigkeitsgedanken wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln“.²⁴⁵

Faktisch beherrschen die „raumgreifenden“ Kraftfahrzeuge heute den Straßenverkehr und damit unsere Städte, weil sich „Leichtigkeit“ für einen Kfz-Verkehr heutigen Ausmaßes nur weitgehend reibungsfrei herstellen lässt, wenn alle anderen Platz machen und zurückstehen. Über Jahrzehnte haben sich die Verhältnisse dorthin entwickelt. Das Straßenverkehrsrecht bot dazu die Mittel, weil es praktisch seit langem dahin fortentwickelt wurde, in erster Linie der Leichtigkeit des Verkehrs zu dienen – unter weitgehender Ausblendung seiner negativen Auswirkungen auf Dritte und auf die nicht verkehrlichen Belange der Allgemeinheit.

Die Bewahrung von Wohn- und Lebensqualität an den Straßen, aber auch Ziele der Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung erfordern aber, so sehen es insbesondere viele Gemeinden, zumindest situationsbedingt den „Schwächeren“ und insbesondere den umweltfreundlichen Verkehrsarten mehr Platz zu geben, auch um die Nutzung von ÖPNV und Fahrrad im Interesse des Klimaschutzes attraktiver zu machen.²⁴⁶ Deshalb gehört es zu den zentralen Ansätzen einer „Verkehrswende“ im Bereich des Straßenverkehrsrechts, dem ÖPNV sowie dem Rad- und Fußverkehr („Umweltverbund“) in bestimmten Gebieten oder Situationen Vorrang einräumen zu können,

²⁴⁴ Eingehend der Verfasser in: Hermann et.al., Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität, UBA-Texte 94/2019, S. 289 ff. (die nachfolgenden Absätze dieses Unterpunkts geben diese Ausführungen teils wörtlich wieder).

²⁴⁵ BVerfG, Beschluss vom 15. Juli 1998 - 1 BvR 1554/89, 963, 964/94 (BVerfGE 98, 365, 385 m.w.N. für die ständige Rechtsprechung) – Versorgungsanwartschaften.

²⁴⁶ Vgl. SRU: Umweltgutachten 2020, Kapitel 6; UBA, Damit das Recht dem Klimaschutz nicht im Weg steht - Vorschläge zur Beseitigung von Hemmnissen im Straßenverkehrsrecht (2021); UBA: Auf dem Weg zu einer nachhaltigen urbanen Mobilität in der Stadt für Morgen (2021).

soweit es für Ziele des Gesundheits-, Umwelt- und/oder Klimaschutz oder zur Wahrung städtebaulicher Belange erforderlich ist.²⁴⁷

Derartige Maßnahmen erfordern stets eine sorgsame Abwägung der verschiedenen Interessen bzw. Belange im Einzelfall und werden nicht generell flächendeckend angemessen sein, denn nicht überall sind sie nötig und die Funktionsfähigkeit des Kfz-Verkehrs sowie insbesondere seine Sicherheit bleiben unzweifelhaft bedeutende Belange, die im Einzelfall auch gewichtiger sein können. Das gegenwärtige Straßenverkehrsrecht macht solche Abwägungen aber gar nicht möglich, weil es mit einer einzigen Ausnahme – den nach gegenwärtigem Recht nur in Extremsituationen zulässigen Busspuren – gar keine Tatbestände für solche Vorrangregelungen enthält. Solche müssten folglich durch das StVG und/oder die StVO erst geschaffen werden.

Doch angesichts der sich hartnäckig in der Rechtsliteratur haltenden Auffassung, das Straßenverkehrsrecht sei „präferenz- und privilegienfeindlich“,²⁴⁸ stellt sich die Frage, ob Vorrangregelungen für den Umweltverbund auf Grundlage von Erwägungen umwelt- oder klimaschutzpolitischer Hintergründe oder zur Wahrung städtebaulicher Belange überhaupt möglich wären. Die klare Antwort lautet auf Grundlage der kompetenzrechtlichen Erkenntnisse dieser Untersuchung: ja.

4.5.2 Auswertung der Rechtsprechung zur „Präferenz- und Privilegienfeindlichkeit“

Der Grundsatz der „Präferenz- und privilegienfeindlich“ tauchte in der Rechtsprechung erstmals im Urteil des BVerwG vom 28. Mai 1998²⁴⁹ über Anwohnerparkzonen auf.²⁵⁰ In diesem führte das Gericht unter Berufung auf *Steiner* aus, die „mosaikartige, flächendeckende Überspannung der ganzen Innenstadt in einer Großstadt durch Parkbevorrechtigungszonen“ sei unzulässig, weil die dadurch entstehende Bevorrechtigung bestimmter Personen mit der das Straßenverkehrsrecht prinzipiell prägenden „Präferenz- und Privilegienfeindlichkeit“ kollidiere.²⁵¹ Das Straßenverkehrsrecht gibt nach dieser Rechtsprechung zwar unter bestimmten Voraussetzungen Raum für die Gewähr von besonders begründeten Ausnahmen, nicht aber für eine „flächendeckende Überspannung der gesamten Innenstadt“ mit Parkzonen, die praktisch zum weitgehenden Ausschluss anderer Kraftfahrzeuge aus der Innenstadt führt.²⁵²

Bei der Rezeption dieser Rechtsprechung ist jedoch vor voreiligen Schlüssen dahin zu warnen, aus ihr generell darauf zu schließen, dass im Straßenverkehrsrecht nicht mit privilegierenden Regelungen gesteuert werden könne. Das wäre ein Missverständnis, wie gerade auch die zitierte Entscheidung des BVerwG zeigt. Denn das Gericht hebt selbst darauf ab, dass das Straßenverkehrsrecht „prinzipiell“ – also grundsätzlich – privilegienfeindlich sei, das Privileg also nicht zur Regel erklärt werden dürfe, während begründete Ausnahmen zulässig blieben.²⁵³ Solche begründeten Ausnahmen sind im Straßenverkehrsrecht auch durchaus in gewissem Umfang verbreitet, wie sich etwa an den differenzierenden Möglichkeiten für ordnende Maßnahmen zur

²⁴⁷ Siehe z.B. die konkreten Vorschläge hierzu in Ringwald/Wernicke: Auf neuen Wegen zur Verkehrswende, 2. Aufl. 2021, S. 11 ff.

²⁴⁸ Vgl. zuletzt Albrecht et.al., NZV 2021, 489, 491 f.; Leue, SVR 2012, 247, 249.

²⁴⁹ Grundlegend BVerwG, Urteil vom 28. Mai 1998 – 3 C 11/97 (NZV 1998, 427).

²⁵⁰ Siehe auch hierzu die Ausführungen des Verfassers in: Hermann et. al., Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität, UBA-Texte 94/2019, dort S. 84 f., die nachfolgend teils wörtlich aufgegriffen werden.

²⁵¹ BVerwG, Urteil vom 28. Mai 1998 – 3 C 11/97 (NZV 1998, 427, 429 – unter Berufung auf *Steiner*, NJW 1993, 3161, 3164, der dort jedoch nicht von der Präferenz- und Privilegienfeindlichkeit „des Straßenverkehrsrechts“ spricht, sondern der StVO). Daran anknüpfend BVerwG, Urteil vom 23.09.2010 – 3 C 32/09 (BeckRS 2010, 56020), Rn. 47.

²⁵² Vgl. BVerwG, Urteil vom 28. Mai 1998 – 3 C 11/97 (NZV 1998, 427, 429).

²⁵³ Vgl. BVerwG, Urteil vom 28. Mai 1998 – 3 C 11/97 (NZV 1998, 427, 429).

Parkraumbewirtschaftung, insb. zu Sonderparkrechten von Schwerbehinderten und zu Anwohnerparkzonen zeigt.²⁵⁴

Aber auch in anderen Kontexten sind dem Straßenverkehrsrecht begründete Vorrangregelungen für bestimmte Nutzungen des Straßenraums nicht fremd. So ist es zum Beispiel anerkannt für die Anordnung von Busspuren („Bussonderfahrstreifen“).²⁵⁵ Das BVerwG erkennt insoweit, konkret beziehend auf den damaligen § 41 Abs. 2 StVO mit der Befugnis zur Anordnung und Aufstellung des Verkehrszeichens 245 „Linienomnibusse“, ausdrücklich an, es werde „– kraft bundesrechtlicher Ermächtigung – dem öffentlichen Personenverkehr wegen seiner Bedeutung für die Allgemeinheit ein gewisser rechtlicher und faktischer Vorrang vor dem Individualverkehr eingeräumt.“²⁵⁶ Damit bezog sich das BVerwG auf die ausdrückliche Verordnungsermächtigung im damaligen § 6 Absatz 1 Nr. 18 StVG (mittlerweile überführt in § 6 Absatz 1 Satz 1 Nr. 16 StVG, dort aber durch die Einleitungsformel des § 6 Absatz 1 Satz 1 StVG in seiner Reichweite eingeschränkt). Ein kategorisches Verbot von „Präferenzen und Privilegierungen“ kennt das Straßenverkehrsrecht demnach nicht.

In seiner grundlegenden Entscheidung vom 28. Mai 1998 über Anwohnerparkzonen befasste sich das BVerwG mit der Zulässigkeit einer ein großes Stadtgebiet umfassenden Parkbevorrechtigung für Anwohner auf Grundlage des damaligen § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2 StVO. Dabei stand die Auslegung dieser Vorschrift im Lichte der ihr zugrundeliegenden speziellen gesetzlichen Ermächtigung aus § 6 Abs. 1 Nr. 14 StVG a.F. im Mittelpunkt. Das Gericht argumentierte dazu insbesondere, die Vorschrift verwende einen engen Anwohnerbegriff, welcher der Schaffung einheitlicher Zonen für große Siedlungsgebiete entgegenstehe.²⁵⁷ § 6 Abs. 1 Nr. 14 StVG sei als Ausnahmeregelung konzipiert, die folglich nicht für ein ganzes Stadtgebiet zur Regel gemacht werden könne.²⁵⁸

Das Gericht befasste sich demnach *nicht* mit der Frage, ob es dem Gesetzgeber selbst verfassungsrechtlich gestattet sei, Privilegierungen in bestimmten Fallgestaltungen vorzusehen oder den Ordnungsgeber der StVO zu solchen zu ermächtigen. Vielmehr legte es lediglich die damaligen Bestimmungen der StVO anhand der Maßstäbe des damaligen StVG aus – und kam zu dem Ergebnis, dass Privilegierungen nur möglich sind, soweit das StVG den Ordnungsgeber zu solchen ermächtigt habe. Ohne ausdrückliche Ermächtigung dazu sei von dem Grundsatz der Präferenz- und Privilegienfeindlichkeit auszugehen.²⁵⁹ Damit sagt die Entscheidung nichts darüber aus, ob und ggf. inwieweit es auf Basis des Grundgesetzes möglich wäre, das der StVO überordnete Gesetz insoweit anders zu konzipieren.²⁶⁰ Das ist selbstverständlich möglich.

4.5.3 Kompetenzrechtliche Einordnung von Vorrangregelungen

Kompetenzrechtlich muss bei neuen weitergehenden Vorrangregelungen an eine klare Zuordnung gedacht werden. Denn solche Vorrangregelungen können im Einzelfall unterschiedlich motiviert sein. Je nachdem können sie entweder unmittelbar auf Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG gestützt werden oder bedürfen einer zusätzlichen Berufung auf Artikel 74 Absatz 1 Nr. 24 GG („Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung“).

²⁵⁴ Vgl. Leue, SVR 2012, 247, 249.

²⁵⁵ BVerwG, Urteil vom 27. Januar 1993 – 11 C 35/92 (NJW 1993, 1729, 1730 f.).

²⁵⁶ BVerwG, Urteil vom 27. Januar 1993 – 11 C 35/92 (NJW 1993, 1729, 1730).

²⁵⁷ BVerwG, Urteil vom 28. Mai 1998 – 3 C 11/97 (NZV 1998, 427, 428 f.).

²⁵⁸ BVerwG, Urteil vom 28. Mai 1998 – 3 C 11/97, (NZV 1998, 427, 429.)

²⁵⁹ In diesem Sinne auch Steiner, NJW 1993, 3161, 3164.

²⁶⁰ Undifferenziert insoweit Leue, SVR 2012, 247, 249.

- ▶ Eine Berufung auf Art. 74 Absatz 1 Nr. 22 GG ist immer dann möglich, wenn bzw. soweit es bei der Vorrangregelungen darum geht, vor Ort einen funktionsfähigen ÖPNV oder einen funktionsfähigen Radverkehr sicherzustellen oder künftig zu ermöglichen – wenn also ohne die Regelung der ÖPNV oder der Radverkehr ohne die Vorrangregelung nur in beeinträchtigter/eingeschränkter Weise möglich wäre, beispielsweise weil der Kfz-Verkehr ein gefahrenfreies und hinreichend flüssiges Vorankommen nicht möglich machen würde. Dann geht es im Interesse des ÖPNV bzw. des Radverkehrs um ein Ziel, welches als Unteraspekt der verkehrlichen „Ordnung“ Teil des Zieles der Leichtigkeit des Straßenverkehrs ist. Da es dem Gesetzgeber weitergehend im Rahmen der Gefahrenvorsorge sowie insbesondere zur Wahrung städtebaulicher Belange auch ein Anliegen sein kann, das Ausmaß des Kfz-Verkehrs in besonders verkehrsbelasteten Straßen oder Gebieten zu mindern oder nicht weiter ansteigen zu lassen und deshalb besonders günstige Bedingungen für Alternativen zur Kfz-Nutzung zu schaffen, kann von Vorrangregelungen auch zu diesem Zwecke Gebrauch gemacht werden.
- ▶ Demgegenüber ist (zusätzlich) eine Berufung auf Art. 74 Absatz 1 Nr. 24 GG nötig, wenn das StVG entweder selbst oder vermittelt über die StVO vorsehen oder die Möglichkeit eröffnen möchte, Vorrangregelungen zugunsten des sog. Umweltverbundes zu schaffen, mit denen beabsichtigt wird, den Umweltverbund bezogen auf ein bestimmtes (ggf. auch größeres) Gebiet durch das Privileg gezielt attraktiv zu machen, um das Erreichen von Klimaschutzziele zu erleichtern. Das gleiche gilt, soweit es aus Klimaschutzgründen um die Schaffung von „CO₂-freien“ oder „verbrennerfreien Gebieten“ oder um zeitlich differenzierende Zufahrts- oder Benutzungsregeln für bestimmte besonders klimaschädliche Fahrzeuge gehen soll.
- ▶ Ohne zusätzliche Berufung auf Artikel 74 Absatz 1 Nr. 24 GG dürfte es demgegenüber möglich sein, Vorrangregelungen zu schaffen, die dadurch motiviert sind, vor Ort Belastungen des Kraftfahrzeugverkehrs mit Luftschadstoffen oder Lärm zu vermindern, da es hier darum geht, die Auswirkungen des Straßenverkehrs auf Außenstehende und die Allgemeinheit zu vermindern. Da von dem ordnungsrechtlichen Zweck des Straßenverkehrsrechts auch die Gefahrenvorsorge umfasst ist, können hierauf gerichtete Vorschriften ebenfalls auf Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG gestützt werden – auch dann, wenn die Vorrangregelung als mittel- oder langfristig angelegtes Instrument eingesetzt werden soll, um vorhandene Belastungen durch den Kfz-Verkehr perspektivisch zu senken. So wird es heute auch schon bei den sog. Umweltzonen gehandhabt – allerdings nicht verbunden mit Vorrangregelungen für den Umweltverbund.

Um möglichst viele Regelungsoptionen für Vorrangregelungen zu eröffnen und Rechtssicherheit auch in Überschneidungsfällen zu gewährleisten, empfiehlt sich ungeachtet der obigen Differenzierungen generell eine ausdrückliche Berufung auf beide angesprochenen Kompetenztitel.

4.5.4 Regelungstechnische Umsetzung

Für die regelungstechnische Verankerung von Vorrangregelungen kommt entweder die Schaffung von eigenständigen Tatbeständen zu Anordnungsmöglichkeiten *direkt* im Gesetz oder die Aufstellung spezieller, die jeweiligen Ziele und die Reichweite der Anwendbarkeit klar umreißender Ermächtigungsnormen für entsprechende Verordnungsregelungen in Betracht.

Mit Blick auf die Anforderungen der Wesentlichkeitstheorie erscheint eine Realisierung ohne hierauf gerichtete ausdrückliche Regelung oder Verordnungsermächtigung im Gesetz nicht möglich.

4.6 Zum Umgang mit § 45 Absatz 9 StVO

Wie schon eingangs beschrieben, liegt in § 45 Absatz 9 StVO eines der zentralen Hindernisse für eine Ordnung des Straßenverkehrs zur angemessenen Berücksichtigung vorsorgender Ziele der Verkehrssicherheit sowie des Umwelt-/Klimaschutzes und der städtebaulichen Entwicklung in der Verwaltungspraxis (siehe oben, 2.2). Es ist deshalb dringend erforderlich, die Vorschrift in ihrem jetzigen Regelungsgehalt aufzuheben oder auf geeignete Weise zu modifizieren.

Darüber hinaus spricht Einiges dafür, dass der Ordnungsgeber mit dieser Vorschrift (namentlich mit deren Satz 3) seine Ermächtigungsbefugnisse überschritten hat, indem er mit der Norm eine Entscheidung an sich gezogen hat, die nach den Grundsätzen der Wesentlichkeitstheorie an sich in der Verantwortung des parlamentarischen Gesetzgebers liegen müsste (siehe oben, 4.2.2).

Rechtsetzungstechnisch kann eine Streichung oder Modifizierung des § 45 Absatz 9 StVO unmittelbar in das Änderungsgesetz für das StVG integriert werden, indem hierfür ein ergänzender zweiter Artikel des Änderungsgesetzes vorgesehen wird. Eine Zustimmungsbedürftigkeit im Bundesrat würde dadurch nicht begründet.²⁶¹ Alternativ dazu wäre es sinnvoll denkbar, im StVG eine direkt an die Straßenverkehrsbehörde adressierte Vorschrift zu schaffen, in der bestimmt wird, in welchen Fallgestaltungen und unter welchen Voraussetzungen bestimmte Maßnahmen im Einzelfall ohne Anwendung des § 45 Absatz 9 StVG angeordnet werden können. Durch eine solche Gesetzesvorschrift würde § 45 Absatz 9 StVO „überregelt“ (siehe zu den regelungstechnischen Optionen oben, 4.2.4).²⁶²

Eine sinnvolle Modifizierung im Sinne einer Entschärfung könnte für § 45 Absatz 9 StVO zum Beispiel²⁶³ auf folgenden, sehr kurzen Wortlaut hinauslaufen:²⁶⁴

„Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen sind nur dort anzuordnen, wo dies auf Grund der im Einzelfall verfolgten Anordnungszwecke zwingend erforderlich ist.“

Damit würde die Vorschrift auf ihre Kernintention zurückgeführt – nicht materiellrechtlich die *Anordnungsmöglichkeiten* für Verkehrsregelungen zu beschränken, um Verkehrssicherheitsvorsorge zu verhindern, sondern lediglich deren *Kennzeichnung* auf das notwendige Maß zu beschränken. Denn die „Lichtung des Schilderwaldes“ war das öffentlichkeitswirksam vorgetragene Kernmotiv von § 45 Absatz 9 StVO in seiner Ursprungsfassung von 1997.²⁶⁵

4.7 Zu weiteren Regelungsoptionen und -inhalten

4.7.1 Zur Reform konkreter Bestimmungen in der StVO

Je nachdem, welche neuen oder geänderten Bestimmungen auf der gesetzlichen Ebene geschaffen werden, um die verfolgten Ziele zu erweitern bzw. abzusichern, welche unmittelbar geltenden oder durch die Behörden anwendbaren Tatbestände im Gesetz selbst verankert werden

²⁶¹ BVerfG, Beschluss vom 13. September 2005 – 2 BvF 2/03 (NVwZ 2006, 191), Rn. 215 f.

²⁶² So vorgeschlagen in Klinski, Vorschlag zur besseren Berücksichtigung von Umwelt-/Klima-/Gesundheitsschutz und gemeindlichen Belangen im Straßenverkehrsrecht (2023), S. 8 und 11 ff.

²⁶³ Andere geeignete Formulierungsvorschläge in gleicher Richtung bei Ringwald/Wernicke, Auf neuen Wegen zur Verkehrswende (2021), S. 28 ff. sowie bei Winter/Schröder, NordÖR 2023, 125, 133.

²⁶⁴ So ergänzend vorgeschlagen in Klinski, Vorschlag zur besseren Berücksichtigung von Umwelt-/Klima-/Gesundheitsschutz und gemeindlichen Belangen im Straßenverkehrsrecht (2023), S. 17.

²⁶⁵ Der Bundesrat sprach insoweit davon, dass die „übermäßige Beschilderung zu einer allgemeinen Überforderung und Ablenkung der Verkehrsteilnehmer sowie zu Akzeptanzproblemen“ führe, siehe die Begründung der VO-Änderung in BR-Drs 374/1/97 auf S. 6 f., darauf Bezug nehmend S. 11.

und welche Ausrichtung(en) die Verordnungsermächtigungen danach erhalten, ergeben sich auf der Ebene der zu reformierenden StVO unterschiedliche Handlungsaufträge und -spielräume.

Welche neuen Vorschriften mit welchen konkreten Regelungsinhalten hierbei angestrebt werden können oder sollten, kann an dieser Stelle nicht im Einzelnen diskutiert werden. Für die politisch-inhaltliche Einschätzung einzelner Vorschläge muss auf Veröffentlichungen und Diskussionen an anderer Stelle verwiesen werden.²⁶⁶

Hier kann nur allgemein zum Ausdruck gebracht werden, dass auf Grundlage der vorliegenden Erkenntnisse ein sehr breites Spektrum an inhaltlichen Ausgestaltungsmöglichkeiten besteht, insbesondere wenn sich der Gesetzgeber über Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG hinaus auch auf Artikel 74 Absatz 1 Nr. 24 GG stützen sollte.

Hingewiesen sei außerdem mit Blick auf das Wesentlichkeitsgebot nochmals darauf, dass die Grundregeln des Straßenverkehrsrechts auf die gesetzliche Ebene gehoben werden sollten.

Erwähnt sei außerdem, dass auch die VwV-StVO anzupassen wären. Einzelne Änderungen der VwV-StVO im Sinne der Beseitigung bestehender Restriktionen für Maßnahmen zugunsten des Rad- und Fußverkehrs und des ÖPNV sind im Übrigen auch schon heute auf Grundlage des bestehenden Rechts möglich (zum Beispiel hinsichtlich der Erfordernisse zur Anordnung von Busspuren oder Fahrradstraßen).

4.7.2 Zur Möglichkeit einer Länderöffnungsklausel

Eine bisher noch nicht angesprochene bzw. nur in den Ausführungen zur Berücksichtigung städtebaulicher Belange angedeutete weitere Regelungsoption liegt darin, den Ländern im StVG ausdrücklich Spielräume für ergänzende oder auch für abweichende Regelungen verleihen, gegebenenfalls gebunden an bestimmte Voraussetzungen und verbunden mit der Aufgabe der Straßenverkehrsbehörden, zur Umsetzung solcher Vorschriften geeignete Kennzeichnungen vorzunehmen. In diesem Sinne wäre es zum Beispiel möglich, im StVG bestimmte abweichende Regelungen nach Maßgabe von landesrechtlichen Klimaschutzplänen oder nach gemeindlichen Verkehrskonzepten zu ermöglichen und dazu die nötigen Begleitregelungen und Anordnungs-/Kennzeichnungsbefugnisse in der StVO vorzusehen.

4.7.3 Zur Möglichkeit weiterer spezieller Regelungen und Instrumente

Das StVG ist in seiner bisherigen Konzeption allein auf die in Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG normierten Kompetenztitel gestützt. Wie aufgezeigt, ist jedoch auch eine darüber hinausgehende Berufung auf andere Bundeskompetenzen, namentlich auf Artikel 74 Absatz 1 Nr. 24 GG möglich. Praktisch eröffnet sich dadurch auch die Möglichkeit, im StVG (oder in einem anderen gegebenenfalls auch auf den Straßenverkehr bezogenen Gesetz) auch Instrumente vorzusehen, die im Straßenverkehrsrecht bisher nicht eingeführt sind und deren überkommener Herangehensweise als reines Ordnungsrecht nicht entsprechen. Das Spektrum der Möglichkeiten ist also nicht auf die „typischen“ straßenverkehrsrechtlichen Mittel der ordnungsrechtlichen Anordnungen für das jeweils erlaubte oder verbotene Verhalten im Straßenverkehr gebunden.

Denkbar ist in diesem Sinne etwa die Schaffung eines gesetzlichen Systems für eine City-Maut oder die Verankerung einer ausdrücklichen Klausel für die Einführung von stadt- oder stadtgebietsbezogenen Mautregelungen durch Landesgesetz – wobei wichtig wäre, hierbei ausdrücklich auch die Einbeziehung von (bestimmten) Bundesfernstraßen zu gestatten. Die

²⁶⁶ Siehe die zahlreichen instruktiven Anregungen in: Ringwald/Wernicke, Auf neuen Wegen zur Verkehrswende (2021), S. 22 ff. sowie S. 41 ff.; ferner Klinski, Vorschlag zur besseren Berücksichtigung von Umwelt-/Klima-/Gesundheitsschutz und gemeindlichen Belangen im Straßenverkehrsrecht (2023); Winter/Schröder, NordÖR 2023, 125, 131 ff.; ferner zuvor Hermann et.al., Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität, UBA-Texte 94/2019, S. 289 ff.

Kompetenzgrundlagen für die Bepreisung der Straßenbenutzung als solche wäre der Titel „Erhebung und Verteilung von Gebühren oder Entgelten für die Benutzung von öffentlichen Straßen durch Fahrzeuge“ sowie hinsichtlich der Bundesfernstraßen ergänzend der Titel „Landstraßen für den Fernverkehr“ (beide Bestandteile von Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG)²⁶⁷, bei Luftreinhaltings- oder Lärmbekämpfungszwecken in Verbindung mit Artikel 74 Absatz 1 Nr. 24 GG.

²⁶⁷ Vgl. Hermes et.al., Der verfassungsrechtliche Rahmen für ein Bundesmobilitätsgesetz (2021), S. 24 ff.

5 Fazit

Verfassungsrecht steht einer grundlegenden Reform des Straßenverkehrsrechts zur angemessenen Berücksichtigung von Zielen des Klima- und Umweltschutzes, der Gesundheit und der städtebaulichen Entwicklung nicht entgegen. Vielmehr eröffnet das Grundgesetz dem Gesetzgeber hierfür einen weitreichenden Gestaltungsspielraum.

Für eine solche Reform kann sich der Bund auf die Gesetzgebungskompetenz zum Rechtsgebiet „Straßenverkehr“ aus Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG stützen. Die Belange des Gesundheits- und Umweltschutzes (einschließlich des Klimaschutzes) sowie die städtebaulichen Belange werden entgegen der verbreiteten Rechtsansicht seit jeher von dieser Gesetzgebungskompetenz mit umfasst, denn diese richtet sich nicht nur auf die Gefahren „im“ Straßenverkehr, sondern auch auf die Vermeidung und Verminderung von Gefahren, die vom Straßenverkehr auf Außenstehende und die Allgemeinheit ausgehen. Das hat das BVerfG bereits in seiner *Werbefahrten*-Entscheidung von 1975 klar aus den historischen Wurzeln des Rechtsgebiets hergeleitet. An der Richtigkeit dieses Verständnisses kann daher kein ernstlicher Zweifel bestehen. Außerdem kann der Gesetzgeber diese Gesetzgebungskompetenz auch mit anderen Kompetenzen kombinieren, insbesondere mit dem Recht der „Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung“, welches auch den Klimaschutz einschließt.

Die Untersuchung führt weitergehend zu der Erkenntnis, dass die Berücksichtigung speziell des Klimaschutzes von Verfassungs wegen grundsätzlich sogar geboten ist. Denn es ist nicht ersichtlich, warum der als Querschnittsregelung die gesamte Gesetzgebung adressierende Artikel 20a GG, dem auch ein Klimaschutzgebot zu entnehmen ist, im Bereich des Straßenverkehrsrechts keine Geltung haben sollte. Zwar begründet Artikel 20a GG keine Pflicht zur Ergreifung ganz bestimmter einzelner Maßnahmen. Aber der Gesetzgeber ist durch Artikel 20a GG gehalten, das Erreichen der Klimaneutralität anzustreben. Bisher ignoriert die Rechtslage im Straßenverkehrsrecht den Klimaschutz jedoch komplett. Die Aufrechterhaltung dieses Zustands ist verfassungsrechtlich hoch bedenklich, denn das Verhalten im Straßenverkehr wird durch kein anderes Bundes- oder Landesgesetz adressiert. Das ist aus kompetenzrechtlichen Gründen außerhalb von Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG auch nicht möglich. Vor diesem Hintergrund dürfte es sich verbieten, diesen Kompetenztitel ohne Anknüpfungspunkt im Wortlaut dahin auszulegen und anzuwenden, dass der (jüngere) Artikel 20a GG bei Gebrauch dieser Kompetenznorm keine Anwendung finden *dürfe*. Genau darauf läuft die jüngere Gesetzgebung zum StVG jedoch hinaus – mit der Folge, dass der außerordentlich bedeutsame Belang des Klimaschutzes aus dem Schutzzweck des Straßenverkehrsrechts herausfällt, obwohl Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG kompetenzrechtlich an sich auf den Schutz von *allen* Belangen der Allgemeinheit vor den aus der Benutzung von Straßen resultierenden Gefahren gerichtet ist.

Verfassungsrechtlich geboten ist darüber hinaus – mit Blick auf die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie aus Artikel 28 Absatz 2 GG – auch die Berücksichtigung der städtebaulichen Belange. Denn mit straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen wird (mitunter erheblich) auf die in den Bereich der gemeindlichen Selbstverwaltung fallende städtebauliche Entwicklung eingewirkt, und dies nicht nur bei Vorhandensein einer expliziten städtebaulichen Planung, sondern gerade auch, wenn die Gemeinde auf förmliche Bauleitpläne verzichtet hat, weil der vorhandene städtebauliche Zustand erhalten bleiben soll. Die derzeitige Begrenzung der Berücksichtigung städtebaulicher Belange auf wenige Ausnahmesituationen des Vorhandenseins einer expliziten Planung führt faktisch zu einer massiven mittelbaren Beeinträchtigung der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie. Die Bewahrung des in der Vergangenheit entwickelten städtebaulichen Zustands wird so aus dem Schutzbereich des Straßenverkehrsrechts komplett ausgenommen. Die verwaltungsrechtliche Rechtsprechung reflektiert dieses Problem bislang nicht.

Verfassungsrechtlich ist das aber ein untragbarer Zustand, der noch dadurch verschärft wird, dass den Gemeinden im Rahmen des Straßenverkehrsrechts weder Antragsbefugnisse noch eine andere Möglichkeit zum Vorbringen und zur Durchsetzung ihrer städtebaulichen Belange verliehen wird.

Hinsichtlich der Ausgestaltung der Reform hat der Gesetzgeber unter Beachtung dieser weitergehenden Handlungsgebote große Spielräume. Er kann, soweit es ihm geboten oder sachgerecht erscheint, zum Beispiel Vorrangregelungen für den ÖPNV oder für umweltverträgliche Verkehrsarten als Möglichkeit vorsehen. Er kann den Gemeinden Antrags- und Mitwirkungsrechte zur Berücksichtigung städtebaulicher Belange geben und die Straßenverkehrsbehörden verpflichten (ggf. unter bestimmten Voraussetzungen), im Regelfall gemeindliche Verkehrskonzepte umzusetzen (allerdings nicht die Gemeinden dazu verpflichten, solche aufzustellen). Und er kann (direkt in dem ggf. zu ändernden StVG) § 45 Absatz 9 StVO abschaffen oder so modifizieren, dass die Bestimmung in der Anwendungspraxis der Straßenverkehrsbehörden nicht mehr der Gefahrenvorsorge oder der Berücksichtigung von städtebaulichen Belangen entgegensteht.

Erforderlich ist eine Umsetzung nicht nur in der StVO, sondern auf der Ebene des übergeordneten Gesetzes, welches zur StVO ermächtigt. Das folgt nicht nur daraus, dass die bisherigen Ermächtigungen nicht ausreichen, um den angesprochenen Zielen in der StVO angemessen Rechnung zu tragen. Es ist weitergehend auch verfassungsrechtlich geboten, denn das bisherige Regelungskonstrukt mit seiner umfassenden, nahezu ungesteuerten Delegation von Rechtssetzungsmacht an den Verordnungsgeber steht in deutlichem Kontrast zu den Anforderungen der vom BVerfG entwickelten Wesentlichkeitstheorie, nach der der Gesetzgeber die wesentlichen – insbesondere grundrechtsbedeutsamen – Regelungen unmittelbar auf der Gesetzesebene selbst zu treffen hat. Dass es im Straßenverkehrsrecht nur um Regelungen ginge, die aus verfassungsrechtlichem Blickwinkel von eher nachgeordneter Bedeutung sind, kann nicht ernsthaft behauptet werden. Denn das Straßenverkehrsrecht dient nicht nur der Verwirklichung von Mobilitätsfreiheiten, sondern hat erheblichen Einfluss auf die Bewahrung vor Gefahren für Leib und Leben. Es hat, wie gezeigt, massive Auswirkungen auf die an sich in der Aufgabenkompetenz der Gemeinden liegende städtebauliche Entwicklung. Und es hat sehr große Bedeutung für die von Artikel 20a GG eingeforderte Klimaschutzstrategie. Vor diesem Hintergrund ist nach hiesiger Auffassung zwingend davon auszugehen, dass der Gesetzgeber die Grundregeln zur Bewältigung dieser Komplexität selbst aufstellen muss und deren Konzeption nicht dem Verordnungsgeber mit dem Fingerzeug überlassen darf, dabei grundsätzlich nur verkehrliche Belange berücksichtigen zu müssen.

6 Quellenverzeichnis

- Albrecht, F.; Kehr, T.; von Loeper, K. (2021): Der neue Rechtsrahmen für den Erlass von Verordnungen des Straßenverkehrsrechts, in: Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht (NZV) 2021, S. 489-495
- Albrecht, F.; Kehr, T.; von Loeper, K. (2021): Die Neuordnung der Verordnungsermächtigung im Straßenverkehrsrecht und Kompetenzstärkung des KBA durch das Vierte Gesetz zur Änderung des StVG u. a. straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften, in: Deutsches Auto-Recht (DAR) 2021, 438-455
- Battis, U.; Kersten, J.; Mitschang, S. (2009): Stadtentwicklung – Rechtsfragen zur ökologischen Stadterneuerung, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) sowie des Bundesamtes für Bauwesen und Raumentwicklung (BBR), Berlin 2009; abrufbar unter: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/exwost/Studien/2009/RechtsfragenStadterneuerung/gutachten_lang.html (06.09.2023)
- Baumeister, H. (2023), Rechtsanwälte bbg (Bremen), Rechtliche Bausteine für Mobilitätswende und Klimaschutz in den Kommunen, Forschungsbericht für das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), unveröff. Manuskriptfassung 2023
- Bracher, T.; Bührmann, S.; Hanke, S.; Hertel, M.; Weber, T. (Deutsches Institut für Urbanistik, DiFu, 2018): Grundlegender Änderungsbedarf im Straßen- und Straßenverkehrsrecht, Berlin 2018; abrufbar unter: <https://repository.difu.de/bitstreams/d8e3a878-6124-4d17-aaac-81d851c13ebb/download> (06.09.2023)
- Bundesregierung (2019): Klimaschutzprogramm 2030; abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1679914/e01d6bd855f09bf05cf7498e06d0a3ff/2019-10-09-klima-massnahmen-data.pdf?download=1> (06.09.2023)
- Dreier, H. (2015): Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage Tübingen 2015
- Dürig, T.; Herzog, R.; Scholz, R. (2022): Grundgesetz, Stand: 99. Ergänzungslieferung, München 2022
- Hansmann, K. (2007): Die Gesetzgebungskompetenz für die Lärmbekämpfung nach der Föderalismusreform, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2007, S. 17-20
- Heinze, C.; Fehling, M.; Fiedler, H. (2014): Personenbeförderungsgesetz, 2. Aufl. München 2014
- Hentschel, P.; König, P.; Dauer, P. (2017), Straßenverkehrsrecht, 44. Auflage, München 2017
- Hentschel, P.; König, P.; Dauer, P. (2022), Straßenverkehrsrecht, 47. Auflage, München 2022
- Hermann, A.; Klinski, S.; Heyen, A.; Kasten, P. (2019): Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität, in: UBA-Texte 94/2019; abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-08-20_texte_94-2019_rechtsinnmobil_1-teilbericht-recht-innovation_0.pdf (06.09.2023)
- Hermes, G.; Kramer, U.; Weiß, H. (2021): Der verfassungsrechtliche Rahmen für ein Bundesmobilitätsgesetz (Kurzgutachten für den Verkehrsclub Deutschland – VCD), abrufbar im Internet unter: https://www.vcd.org/fileadmin/user_upload/Redaktion/Themen/Bundesmobilitaetsgesetz/Kurzgutachten_BuMoG_Hermes_Kramer_Weiss_final_26.05.21_.pdf (06.09.2023)
- Heß, R. (2023): Zeitenwende im Straßenverkehrsrecht, Beck-Aktuell vom 20.01.2023; abrufbar unter: <https://rsw.beck.de/aktuell/daily/magazin/detail/zeitenwende-im-stra%C3%9Fenverkehrsrecht?bifo=port>
- Jarass, K.-D.; Pieroth, B. (2022): Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, 17. Aufl. München 2022
- Kettler, D. (2010): Shared Spaces, Gemeinschaftsstraßen und Begegnungszonen, in: Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht (NZV) 2010, S. 169-175

- Klinski, S. (2020): Modernisierung des Straßen- und Straßenverkehrsrechts: Reformbedarf und Reformansätze für ein zukunftsfähiges Recht der Straßennutzung, in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 2020, S. 394-401
- Klinski, S. (2023): Vorschlag zur besseren Berücksichtigung von Umwelt-/Klima-/Gesundheitsschutz und gemeindlichen Belangen im Straßenverkehrsrecht, unveröff. Manuskript, Berlin 2023
- Kment, M. (2022): Die nachhaltige Stadt der Zukunft - Welche Neuregelungen empfehlen sich zu Verkehr, Umweltschutz und Wohnen? Gutachten D zum 73. Deutschen Juristentag 2022, D 1-83; abrufbar unter: https://djt.de/wp-content/uploads/2022/03/djt_73_Oeffentliches-Recht_220407.pdf (06.09.2023)
- Koch, H.-J.; Hofmann, E.; Reese, M. (2001): Lokal handeln: Nachhaltige Mobilitätsentwicklung als kommunale Aufgabe, Entwurf für ein Gemeindeverkehrsplanungsgesetz (E-GVPIG); Bericht zum Projekt des Umweltbundesamtes FKZ 299 16 115: „Entwicklung des rechtlichen Rahmens für eine verbindliche Verkehrsimmissionsschutzplanung in Städten und Regionen als Beitrag zur Kommunalen Agenda 21“, Dessau-Roßlau 2001
- Krämer, H. (1983): Straßensperrung durch Teileinziehung und Anliegergebrauch, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 1983, S. 336-337
- Leue, A. (2012), „Bewegung im ruhenden Verkehr“ – Einschränkungen, Regelungen und Nutzerprivilegien, in: Straßenverkehrsrecht (SVR) 2012, S. 247-250
- Maunz, T.; Dürig, G. (Begr.) (2016): Grundgesetz, Stand: 79. Ergänzungslieferung, München 2016
- Reese, M. (2018): Für die Verkehrswende ein Gemeindeverkehrsplanungsgesetz, in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 2018, S. 321-322
- Ringwald, R.; Wernicke, T. (2021): Auf neuen Wegen zur Verkehrswende – mit einer grundlegenden Reform des Straßenverkehrsrechts, die den Umweltverbund und insbesondere das Fahrrad stärkt, Rechtsgutachten für den Allgemeinen Deutschen Fahrrad-Club (ADFC), 2. Aufl. Berlin 2021; abrufbar unter: https://www.adfc.de/fileadmin/user_upload/Expertenbereich/Politik_und_Verwaltung/Download/Gute_Strassen_fuer_alle_Gesetz_zweite_ueberarb._Auflage_2021.pdf (06.09.2023)
- Sachs, M. (2021), Grundgesetz, 7. Aufl. München 2021
- Salzborn, N.; Klinski, S. (2019): Die Verkehrswende braucht auch eine Wende des Verkehrsrechts, in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 2019, S. 577-578
- Sauthoff, M. (2010): Öffentliche Straßen, 2. Auflage, München 2010
- Sauthoff, M. (2020): Öffentliche Straßen, 3. Auflage, München 2020
- Sauthoff, M. (2023): Ausschluss des Durchgangsverkehrs aus Gründen der Leichtigkeit des Verkehrs, NordÖR 2023, S. 8-11
- SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP (2021): Mehr Fortschritt wagen, Koalitionsvertrag, Berlin 2021; abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1> (06.09.2023)
- SRU – Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (2005): Sondergutachten „Umwelt und Straßenverkehr“, Berlin 2005; abrufbar unter: https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2004_2008/2005_SG_Umwelt_und_Strassenverkehr.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (06.09.2023)
- SRU – Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (2017): Umsteuern erforderlich, Klimaschutz im Verkehrssektor, Sondergutachten 2017, Berlin 2017; abrufbar unter: https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2016_2020/2017_11_SG_Klimaschutz_im_Verkehrssektor.pdf?__blob=publicationFile&v=25 (06.09.2023)

SRU – Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (2020): Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa (Umweltgutachten 2020), Berlin 2020; abrufbar unter: https://www.umweltrat.de/Shared-Docs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2016_2020/2020_Umweltgutachten_Kurzfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (06.09.2023)

Steiner, U. (1993): Innerstädtische Verkehrslenkung durch verkehrsrechtliche Anordnungen nach § 45 StVO, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 1993 S. 3161-3168

Steiner, U. (2016): Kommentierung § 45 StVO, in: Münchener Kommentar zum Straßenverkehrsrecht, Bd. 1 (Hrsg. Bender, E.; König, P.), München 2016

Stelkens, P.; Bonk, H.; Sachs, M. (2023): Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), 10. Aufl. München 2023

Rohs, M., Flore, G., Cavagna, M. (2021): Auf dem Weg zu einer nachhaltigen urbanen Mobilität in der Stadt für Morgen, Dessau-Roßlau 2021; abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/uba_auf_dem_weg_zu_einer_nachhaltigen_urbanen_mobilitaet.pdf (06.09.2023)

UBA - Umweltbundesamt (2021): Damit das Recht dem Klimaschutz nicht im Weg steht - Vorschläge zur Beseitigung von Hemmnissen im Straßenverkehrsrecht, Dessau-Roßlau 2021; abrufbar unter: (06.09.2023)

Volkman, U. (2021): Prävention durch Verwaltungsrecht: Sicherheit, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2021, S. 1408-1415

Von Mangoldt, H.; Klein, F.; Starck, C. (2018), Grundgesetz, 7. Aufl. München 2018

Von Münch, I.; Kunig, P. (2021): Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. München 2021

Winter, G.; Schröder, J. (2023): Wem gehört die städtische Straße? Kommunikativer Verkehr im Nutzungskonflikt, NordÖR - Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland 2023, S. 125-133