

Erleichterungen bei der Anordnung von Tempo 30 (Teil 1)

Runter vom Gas! „Die Bundesregierung will Tempolimits auf Hauptverkehrsstraßen in sensiblen Bereichen mit besonders schützenswerten Verkehrsteilnehmern erleichtern – etwa rund um Schulen, Kindergärten, Alten- und Pflegeheime oder Krankenhäuser.“¹ Kaum eine andere Verkehrsvorschrift beschäftigt die kommunalen Gremien so intensiv wie die Einrichtung von Tempo-30-Zonen und Tempo-30-Strecken. Nachstehend werden im ersten Teil dieses Beitrags die normativen Voraussetzungen für die Anordnung der 30-km/h-Verkehrszeichen erörtert. *Von Peter Hornof*



© Gundolf Renze/Fotolia

Die Neuregelungen zum Thema Tempo 30 sind weiterhin kein Freibrief für die Straßenverkehrsbehörden der Städte und Gemeinden

Mit der Einführung der Zonen-Geschwindigkeitsverordnung vom 19.2.1985² haben die politischen Gremien ein Instrumentarium erhalten, mit dem sie meinen, uneingeschränkt gestalterisch in die Abläufe des Straßenverkehrs

eingreifen zu können. Entwickelt wurde diese Sichtweise aufgrund des Hinweises in § 45 Absatz 1c Straßenverkehrs-Ordnung (StVO), dass die Straßenverkehrsbehörde Tempo-30-Zonen im Einvernehmen mit der Gemeinde anordnen

kann. Hierbei reduzieren die zuständigen Straßenverkehrsbehörden oftmals ihre Verpflichtung zur Prüfung der Voraussetzungen auf eine Abstimmung im kommunalen Parlament oder den Wunsch eines Bürgermeisters. Hierzu stellt der Verwaltungsgerichtshof (VGH) Mannheim fest: Ermessensentscheidungen, die maßgebend auf politischen Wünschen beruhen, sind fehlerhaft.³ Diese Aussage unterstützt auch der VGH Hessen mit seiner Entscheidung entgegen einer vom Petitionsausschuss des

Hessischen Landtags und vom Hessischen Landtag befürworteten 30-km/h-Geschwindigkeitsbeschränkung für die Ortsdurchfahrt einer hessischen Gemeinde. Mit der alleinigen Begründung der politischen Gremien kann keine an die Erfüllung der Voraussetzungen des § 45 Abs. 1 und Abs. 9 StVO gebundene Geschwindigkeitsbeschränkung angeordnet werden.⁴ Entspricht die Umsetzung des Beschlusses eines politischen Gremiums nicht dem geltenden Recht, ist die zuständige Straßenverkehrsbehörde nicht verpflichtet, eine derartige Anordnung zu erlassen. Sie darf sie im Zweifelsfall nicht erlassen, da Anordnungen von Verkehrszeichen entgegen der aktuellen Rechtsprechung rechtswidrig sind. Darüber hinaus unterliegen angeordnete Verkehrszeichen der uneingeschränkten gerichtlichen Nachprüfbarkeit. Die gerichtliche Nachprüfbarkeit beruht auf der rechtssatzmäßigen Normierung sämtlicher Verkehrszeichen der StVO.

Damit reduziert sich der Ermessensspielraum für Abweichungen von den Vorschriften der StVO und VwV-StVO durch die Straßenverkehrsbehörden gegen Null.

Die Straßenverkehrsbehörde kann lediglich in den Fällen auf das Auswahlermessen zurückgreifen, in denen mehrere geeignete Möglichkeiten zur Auswahl stehen.

Formelle Rechtsgrundlagen für die Anordnung von Verkehrszeichen

Die sachliche Zuständigkeit für die Anordnung von Verkehrszeichen ergibt sich aus der StVO. Zuständig für die Ausführung der StVO sind, soweit nichts anderes bestimmt ist, die Straßenver-

kehrsbehörden.⁵ Darüber hinaus sind die Bundesländer berechtigt, die Zuständigkeiten einzelner Behörden näher zu bestimmen. In Hessen beispielsweise sind die Zuständigkeiten der Straßenverkehrsbehörden in der „Verordnung zur Bestimmung verkehrsrechtlicher Zuständigkeiten“ festgeschrieben.⁶ Sämtliche Ge- und Verbotss-Verkehrszeichen entfalten nur dann ihre Rechtskraft, wenn ihrer Aufstellung eine verkehrsrechtliche Anordnung der zuständigen Straßenverkehrsbehörde zugrunde liegt.⁷ Gemäß § 45 Abs. 4 StVO dürfen die genannten Behörden (Straßenverkehrsbehörden und Straßenbaubehörden, jedoch nicht die Polizei) den Verkehr durch Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen (Anlage 1 bis 4 StVO) regeln und lenken. Bei all ihren Anordnungen haben sie die Straßenbaubehörden und die Polizei in ihre Entscheidungen einzubeziehen und deren Einwände entsprechend zu berücksichtigen. In der Praxis kommt es an dieser Stelle immer wieder zu gravierenden Abweichungen. Straßenbau- und Straßenverkehrsbehörden sind nicht selten Bestandteile der gleichen Behörde, sodass sich die Anhörung der Straßenbaubehörde überwiegend auf der rhetorischen Ebene reduziert. Empfehlungen der Polizei werden entgegengenommen, oftmals jedoch in den Fällen ignoriert, in denen sie den Planungen der Kommune widersprechen.

Materielle Rechtsgrundlagen für die Anordnung von Verkehrszeichen

Die materiellen Voraussetzungen für die Anordnung von Verkehrszeichen sind in § 45 StVO festgeschrieben. Die Rahmen- und Ausführungsvorschriften ergeben sich aus den §§ 39 bis 43 StVO i. V. m. Anlage 1 bis 4 StVO sowie §§ 39 bis 43 VwV-StVO. Bezüglich der Geschwindigkeitsbeschränkungen sind innerhalb und außerhalb geschlossener Ortschaften die zulässigen Höchstgeschwindigkeiten im Straßenverkehr in § 18 StVO für Bundesautobahnen und Kraftfahrstraßen sowie in § 3 StVO für alle anderen Straßen geregelt. Gemäß § 41 Abs. 1 StVO kann die Straßenverkehrsbehörde mit Vorschriftzeichen der Anlage 2 StVO, Abschnitt 7, lfd.-Nr. 49 StVO Verkehrszeichen zur Beschränkung der zulässigen

Höchstgeschwindigkeit im Straßenverkehr anordnen.⁸ Hinsichtlich der Anordnung von Tempo-30-Bereichen ist zwischen Zonen- und Strecken-Beschränkungen zu unterscheiden.

Vorüberlegungen

Grundsätzlich sind die Voraussetzungen für die Anordnung von Verkehrszeichen mit Ge- oder Verboten identisch. Hierzu sind an verschiedenen Stellen der StVO und VwV-StVO Normen, Standard-Grundlagen und Ausführungsvorschriften für die Anordnung von Verkehrszeichen festgeschrieben.⁹

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) sind amtliche Verkehrszeichen gemäß §§ 41, 42 StVO anfechtbare Verwaltungsakte in Form von Allgemeinverfügungen.¹⁰ Sind die materiellen Voraussetzungen für die Anordnung von Verkehrszeichen nicht gegeben, sind Anordnungen der Straßenverkehrsbehörden materiell-rechtswidrig und gemäß § 113 Absatz 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) anfechtbar. Hierzu führt § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO aus: Soweit der Verwaltungsakt rechtswidrig und der Kläger dadurch in seinen Rechten verletzt ist, hebt das Gericht den Verwaltungsakt und den etwaigen Widerspruchsbeschleid auf. Normative Hürden auf dem Weg zur Anordnung von Verkehrszeichen sind die Prüfung der Sicherheit oder Ordnung, der besonderen örtlichen Umstände sowie einer Gefahrenlage im Straßenverkehr.

Im Einzelnen befinden sich diese Begriffe in den Rechtsvorschriften:

- § 39 Abs. 1 StVO: „... werden örtliche Anordnungen durch Verkehrszeichen nur dort getroffen, wo dies aufgrund der besonderen Umstände zwingend geboten ist.“
- § 45 Abs. 1 StVO: „Die Straßenverkehrsbehörden können die Benutzung bestimmter Straßen oder Strecken aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs beschränken oder verbieten und den Verkehr umleiten.“

- § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO (neu):¹¹ „Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen sind nur dort anzuordnen, wo dies aufgrund der besonderen Umstände zwingend erforderlich ist.“
- § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO (neu): „Insbesondere Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs dürfen nur angeordnet werden, wenn aufgrund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der Rechtsgüter (Leib, Leben oder bedeutende Sachwerte) erheblich übersteigt.“

In der Folge gestatten einige Ausnahmeregelungen teilweise Erleichterungen bei der Anordnung von Tempo-30-Bereichen für:

- § 45 Abs. 9 Satz 4 Nr. 3 StVO (neu): „Tempo 30-Zonen nach § 45 Abs. 1 c StVO“ und
- § 45 Abs. 9 Satz 4 Nr. 5 StVO (neu): „innerörtliche streckenbezogene Geschwindigkeitsbeschränkungen von 30 km/h (Zeichen 274) auf Straßen des überörtlichen Verkehrs im unmittelbaren Bereich von besonders schutzwürdigen Einrichtungen wie Kindergärten etc.“

Allgemeine Gefahrenlagen

§ 39 Abs. 1 Satz 1 StVO beinhaltet zwei Normen, je eine für die Verkehrsteilnehmer und eine für die Straßenverkehrsbehörden. Allen Verkehrsteilnehmern obliegt die Verpflichtung zur eigenverantwortlichen Beachtung der allgemeinen und besonderen Verkehrsvorschriften (z. B. Rechts vor Links, abgelenkter Bordstein etc.). Damit ist die Eigenverantwortlichkeit der Verkehrsteilnehmer im Straßenverkehr rechtsverbindlich festgeschrieben und es besteht die Verpflichtung, sich laufend fortzubilden und auf die unterschiedlichsten Verkehrssituationen einzustellen. Straßenverkehrsbehörden dürfen örtliche Anordnungen durch Verkehrszeichen nur dort treffen, wo dies aufgrund der besonderen Umstände zwingend geboten ist. Sind die allgemeinen Verkehrsregeln schlüssig und von den Verkehrsteilnehmern erkennbar und sind die örtlichen Umstände ohne Besonderheiten, liegt kein

zwingendes Erfordernis zur Anordnung von Verkehrszeichen vor. Umfangreiche Hinweise hinsichtlich der besonderen Umstände führt die Verwaltungsvorschrift zur StVO zu den §§ 39 bis 43 näher aus. Gemäß § 45 Abs. 1 StVO wird die Zweckbindung von Beschränkungen und Verboten zur Abwehr von Gefahren im Straßenverkehr mit den Worten „aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs“ deklariert. Und § 49 Abs. 9 Satz 1 StVO wiederholt die zwingende Erforderlichkeit für das Anordnen von Verkehrszeichen aufgrund besonderer Umstände durch die Straßenverkehrsbehörden aus § 39 Abs. 1 Satz 1 StVO. Mit dieser Auswahl normativer Voraussetzungen sind die Straßenverkehrsbehörden eindeutig an die Abwehr von Gefahren zweckgebunden.

Sicherheit oder Ordnung im Straßenverkehr

Die Begriffe Sicherheit oder Ordnung im Straßenverkehr umschreiben die Abwehr und Minimierung von Gefahren im Straßenverkehr. Geschützte Rechtsgüter sind Leib, Leben oder bedeutende Sachwerte.¹² Die normative Befugnis zur Beschränkung und Regelung des Verkehrs aus Gründen der Verkehrssicherheit oder Ordnung ist Standard-Grundlage für Verkehrsbeschränkungen, wobei die Begriffe „Sicherheit“ oder „Ordnung“ alternativ und nicht kumulativ zu bewerten sind.¹³ Hierzu hat das Obergericht (OVG) Bremen festgestellt: „... aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs ... bezeichnet nicht nur eine rechtssatzmäßige Voraussetzung für Verkehrsbeschränkungen, sondern gibt zugleich den Zweck des (straßenverkehrsbehördlichen) Ermessens normativ vor. Sie setzt voraus, dass in einer konkreten Situation, an einer bestimmten Stelle oder Strecke einer Straße die Befürchtung naheliegt, dass möglicherweise durch Zusammentreffen mehrerer gefahrenträchtiger Umstände die zu bekämpfende Gefahrenlage eintritt.“¹⁴ Eine Gefahrenlage im Sinne der Sicherheit und Ordnung im Straßenverkehr ist das allgemeine Risiko einer Rechtsgutverletzung.

Eine Behörde handelt daher ermessensfehlerhaft, wenn sie nicht zum Zwecke der Gefahrenabwehr handelt, sondern das verkehrsrechtliche Instrumentarium für einen außerhalb der Gefahrenabwehr liegenden Zweck in Dienst nimmt.“¹⁵

Die **Sicherheit im Straßenverkehr** umfasst die Abwehr von Gefahren, die zwar vom Straßenverkehr ausgehen, die aber auch über eine Beeinträchtigung anderer Verkehrsteilnehmer hinausgehen.¹⁶ Im Einzelnen sind dies Lärmbelästigungen zur Nachtzeit oder Erschütterungen des Bodens oder durch den Schwerlastverkehr hervorgerufene Gebäudeschäden. Eine die Anordnung rechtfertigende Gefahr für die Sicherheit ist anzunehmen, wenn mit hinreichender Wahrscheinlichkeit Schadensfälle zu befürchten sind.¹⁷

Eine Gefahr für die Ordnung im Straßenverkehr muss auf speziellen örtlichen Gegebenheiten wie eine große Verkehrsdichte, starken Querungsverkehr, Steigungen, Gefälle, Kurven etc. beruhen. Zur Feststellung der betreffenden Gefahrenlage ist zu prüfen, ob es an dieser Stelle bereits zu Unfällen oder anderen gefahrenträchtigen Ereignissen gekommen ist. Für den Nachweis der Gefährlichkeit der Strecke reicht es aus, wenn eine steigende Zahl von Unfällen oder eine zeitweise überdurchschnittliche Verkehrsdichte, das Auftreten von Lkw-Kolonnen oder hohe Differenzgeschwindigkeiten festgestellt werden oder besondere topografische Gegebenheiten vorliegen.¹⁸

§ 45 Abs. 9 StVO konkretisiert die Ermächtigung der Straßenverkehrsbehörden. Satz 1 (neu) bezieht sich auf die besonderen Umstände aufgrund derer die Anordnung von Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen zwingend erforderlich sein müssen. Zur Feststellung des „zwingenden Erfordernisses“ bei der Anordnung von Verkehrszeichen aufgrund der besonderen örtlichen Umstände bedarf es der Überwachung des betreffenden Straßenraums sowie der Ermittlung der besonderen Umstände durch die zuständige Behörde. Besondere Umstände können besondere örtliche Verhältnisse sein wie zum Beispiel starker Radfahrerverkehr, starke Fußgängerquerungen auf viel befahrener Straße, Kurven etc. Weitere Hinweise

auf die besonderen Umstände geben das Unfalllagebild, die Erhebung der Verkehrsströme sowie die Erkenntnisse aus der Beobachtung der Verkehrsabläufe. Satz 3 schränkt zudem die Anordnung von Verkehrszeichen im fließenden Verkehr weiter ein. Demnach dürfen dort nur Verkehrszeichen angeordnet werden, wenn aufgrund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der Rechtsgüter Leib, Leben oder bedeutende Sachwerte erheblich übersteigt. Diese Feststellung setzt die Ermittlung einer qualifizierten Gefahrenlage voraus. Hieraus ergibt sich, dass vor einer Maßnahme der Status quo für einen bestimmten Konfliktbereich zu ermitteln ist. Zudem hat im Nachgang der Maßnahme eine Erfolgskontrolle zu erfolgen. Das Erfordernis der Straßenverkehrsbehörde ergibt sich aufgrund der vollen gerichtlichen Überprüfbarkeit ihrer Maßnahme. Sie hat nachzuweisen, dass mit ihrer Maßnahme die Sicherheit oder Ordnung im Straßenverkehr wiederhergestellt werden kann, gegebenenfalls hergestellt wurde. Somit ist es erforderlich, dass die Straßenverkehrsbehörde eine fachliche Stellungnahme fertigt, die die Befürwortung der Voraussetzungen für eine Geschwindigkeitsbeschränkung darlegt.

Besondere Gefahrenlage

In Verbindung mit der Gefahrenlage sind gemäß § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO (neu) das allgemeine Risiko erheblich übersteigende Beeinträchtigungen der relevanten Rechtsgüter sowie des öffentlichen und privaten Sacheigentums zu prüfen. Dies ist dann der Fall, wenn im betreffenden Straßenbereich, im Vergleich zu einer ähnlichen Verkehrssituation, bereits eine erhöhte Schadensfolge eingetreten oder diese in naher Zukunft zu erwarten ist. Es ist anschließend die Aufgabe der Straßenverkehrsbehörde, die qualifizierte Gefahrenlage im Einzelfall darzulegen und gegebenenfalls anhand von Tatsachenmaterial zu dokumentieren.¹⁹ Dies können die Ergebnisse von Verkehrszählungen, Aufzeichnungen von Geschwindigkeitsüberwachungsanlagen oder die Auswertung von Unfallzahlen sein. Vertiefend führt das OVG Nordrhein-

Westfalen aus, dass eine besondere Gefahrenlage nicht nach Aktenlage und nicht ohne genauere Untersuchung der Örtlichkeit beurteilt werden kann.²⁰ Demnach sind zunächst Nachforschungen anzustellen, warum die allgemeinen Verkehrsvorschriften an der betreffenden Stelle nicht ausreichen und warum die konkrete Gefahrensituation durch Verkehrszeichen beseitigt werden kann.

Der Begriff der „das allgemeine Risiko übersteigende Gefahr“ hat sich in den letzten Jahren gewandelt. So hatte das BVerwG 2001 noch argumentiert, dass ohne ein Handeln der Straßenverkehrsbehörde mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zusätzliche Schadensfälle zu erwarten sind.²¹ Damit war die Abwehr einer Gefahrenlage eng an das Handeln der Straßenverkehrsbehörde geknüpft. Im Laufe der folgenden Jahre lockerte das BVerwG den Begriff. Demnach bewertet dieses das Bestehen einer konkreten, das allgemeine Risiko überschreitenden Gefahr, wenn sie sich aus den besonderen örtlichen Verhältnissen ergibt.²² Damit ist die Anordnung eines Verkehrszeichens nicht mehr zwingend von einem unmittelbaren Tätigwerden der Straßenverkehrsbehörde abhängig, es reicht vielmehr aus, dass eine qualifizierte Gefahrlage aufgrund der örtlichen Verhältnisse besteht. Schließlich setzt die erhebliche Risikoüberschreitung im Sinne des § 45 Abs. 9 Satz 3 (neu) StVO nicht die Ermittlung einer konkreten Prozentzahl in Bezug auf die Unfallhäufigkeit (einer vergleichbaren Verkehrslage) voraus, vielmehr genügt die Feststellung einer gegenüber durchschnittlichen Verhältnissen deutlich erhöhten Unfallzahl.²³ Das OVG Heilbronn sieht die Risikoüberschreitung auf jeden Fall dann erfüllt, wenn die Unfallhäufigkeit auf einer bestimmten Strecke die durchschnittliche Unfallhäufigkeit um ein Drittel übersteigt.

Als Zwischenergebnis ist festzustellen, dass sich die Ermächtigung der Straßenverkehrsbehörden zur Anordnung von Verkehrszeichen ausschließlich auf die Abwehr und Beseitigung von Gefahren oder Störungen des Straßenverkehrs bezieht, die aufgrund spezieller örtlicher Verhältnisse

hervortreten. Hierzu ist es erforderlich, dass die Straßenverkehrsbehörde die betreffende Störung (Schädigung oder konkrete Gefahr) ermittelt und bewertet. Anschließend kann die Straßenverkehrsbehörde, sie muss nicht, die normierten Maßnahmen der StVO und VwV-StVO anordnen. Im Falle, dass sie Verkehrszeichen anordnet, hat sie sich ausschließlich an die in der StVO/VwV-StVO beschriebenen Voraussetzungen zu halten.

Tempo-30-Zonen-Beschränkungen

Für die Anordnung von Tempo-30-Zonen müssen grundsätzlich die Voraussetzungen des § 45 Abs. 1, § 45 Abs. 9 Satz 1 und Satz 4 Ziffer 3 (neu) StVO i. V. m. § 45 Abs. 1c StVO vorliegen. Hierzu hat der Gesetzgeber die Kriterien für eine erleichterte Anordnung in § 45 Abs. 1c StVO deklaratorisch festgeschrieben. Den Zielen des § 45 Abs. 1 StVO (der Wiederherstellung der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs) darf die Einrichtung einer geschwindigkeitsbeschränkenden Zone nicht widersprechen.²⁴ Ferner setzt die Anordnung von Tempo-30-Zonen nach § 45 Abs. 9 Satz 1 (neu) StVO voraus, dass die Maßnahme „aufgrund der besonderen Umstände zwingend erforderlich sein muss“. Fraglich an dieser Stelle ist, ob die beabsichtigte Erleichterung noch in den Fällen vorliegt, in denen aufgrund besonderer Umstände die Anordnung einer Tempo-30-Zone „zwingend erforderlich“ sein muss. Ein gefordertes zwingendes Erfordernis könnte im Widerspruch zu der beabsichtigten Erleichterung der Anordnung von Tempo-30-Zonen stehen. Nach einem Beschluss des OVG Lüneburg kommt die Anordnung einer Tempo-30-Zone schon dann in Betracht, wenn die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 45 Abs. 1c StVO gegeben sind und den Voraussetzungen des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO Beachtung geschenkt wurde, das heißt, Gründe der Sicherheit oder Ordnung für die Zonenanordnung sprechen.²⁵ Dem Einwurf des OVG Lüneburg ist der Gesetzgeber gefolgt und hat in § 45 Abs. 9 Satz 4 StVO (neu) unmissverständlich festgeschrieben, dass die Voraussetzungen

des § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO (neu) nämlich eine Gefahrenlage aufgrund der besonderen örtlichen Verhältnisse, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der einschlägigen Rechtsgüter erheblich übersteigt, nicht auf die Ausnahmen in § 45 Abs. 9 Satz 4 (neu) StVO anzuwenden sind. § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO wurde dagegen nicht in die Ausnahmeregelungen aufgenommen, sodass es offensichtlich dem politischen Willen entspricht, dass weiterhin – auch bei Tempo-30-Zonen-Anordnungen gemäß § 45 Abs. 1c StVO – die Voraussetzungen des § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO zu berücksichtigen sind.

§ 45 Abs. 1c StVO benennt die normierten Grundvoraussetzungen für die Anordnung einer Tempo-30-Zone. Satz 1 beschreibt die erforderlichen äußeren Umstände (Örtlichkeiten und Verkehrsströme). Satz 2 beinhaltet einen Negativkatalog, der eine Zonen-Anordnung unter den genannten Voraussetzungen ausschließt. Demnach darf sich eine Tempo-30-Zone weder auf Straßen des überörtlichen Verkehrs (Bundes-, Landes- und Kreisstraßen) noch auf Vorfahrtstraßen (Zeichen 306) erstrecken. Sie darf nur Straßen ohne Lichtzeichen geregelte Kreuzungen oder Einmündungen, Fahrstreifenbegrenzungen (Zeichen 295), Leitlinien (Zeichen 340) und benutzungspflichtige Radwege (Zeichen 237, 240, 241 oder Zeichen 295 i. V. m. Zeichen 237) umfassen. Satz 3 beschreibt, dass an Kreuzungen und Einmündungen innerhalb der Zone grundsätzlich die Vorfahrtregel nach § 8 Abs. 1 Satz 1 („Rechts vor Links“) gelten muss. Für den Bereich des Landes Hessen wird per Erlass des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung vom 11.8.2009 die dargestellte Rechtslage bekräftigt.²⁶ Ein vormals erforderliches „Zonenbewusstsein“ für Tempo-30-Zonen wird nicht mehr gefordert.²⁷ Der Verordnungsgeber hat das Erfordernis des Zonenbewusstseins gelockert und verweist an verschiedenen Stellen darauf:

a) Innerhalb geschlossener Ortschaften ist abseits der Vorfahrtstraßen (Zeichen 306) mit der Anordnung von Tempo-30-Zonen (Zeichen 274.1) zu rechnen.²⁸

b) Die Kraftfahrzeugführer werden künftig die Straßen in Tempo-30-Zonen deutlich von Straßen außerhalb solcher Zonen unterscheiden können.²⁹ Die Unterscheidungsmerkmale sollen durch ein bundesweit einheitliches Erscheinungsbild der Straßen umgesetzt werden. Dies setzt gegebenenfalls normierte Anpassungen des betreffenden Verkehrsraumes in Verbindung mit der Anordnung von Tempo-30-Zonen voraus.

Im Einzelnen wird die Anordnung von Zeichen 274.1 durch die grundsätzliche Vorfahrtregel „Rechts vor Links“, das ausnahmslose Fehlen von Lichtzeichen, Fahrstreifenbegrenzungen und Leitlinien sowie benutzungspflichtigen Radverkehrsanlagen unterstützt. Werden die Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen dennoch beibehalten oder zusätzlich installiert, verliert die Zonenbeschränkung ihr Sichtbarkeitsmerkmal und ist vollumfänglich gerichtlich anfechtbar. Bauliche Veränderungen (Einengungen, Schwellen etc.) dürfen hingegen künftig nicht mehr erwartet werden. Stattdessen sollen erforderliche Verengungen des Fahrbahnquerschnitts durch Markierungen von Parkständen und Sperrflächen ausreichen. Die Vorschrift dient aber auch der Verkehrssicherheit und ergänzt insoweit § 45 Abs. 1c StVO (vgl. BR-Drucksache 599/00, S. 22).

Die Aufzählung der Voraussetzungen in § 45 Abs. 1c StVO ist nicht abschließend jedoch präjudizierend. Ergänzungen können nur in enger Anlehnung an die Standardvorgaben vorgenommen werden. Im Einvernehmen mit der Gemeinde bedeutet daher nicht, dass die Beschlüsse kommunaler Gremien zur Anordnung von Tempo-30-Zonen bindend umgesetzt werden müssen. Die VwV-StVO zu § 45 XI Ziffer 5 – Tempo-30-Zonen – führt aus: „Die Anordnung von Tempo-30-Zonen ist auf Antrag der Gemeinde vorzunehmen, wenn die Voraussetzungen und Merkmale der StVO und der VwV-StVO vorliegen oder mit der Anordnung geschaffen werden können, indem vorhandene, aber nicht mehr erforderliche Zeichen und Einrichtungen entfernt werden.“ Damit ist normiert, dass auch nach dem Beschluss für eine Tempo-30-Zone durch ein po-

litisches Gremium die Voraussetzungen und Merkmale der betreffenden Rechtsvorschriften erfüllt sein müssen – siehe auch oben zum Beschluss des VGH Hessen. Somit haben die anordnenden Behörden auch diese rechtssatzmäßigen Voraussetzungen bei ihrer Anordnungsverfügung zu beachten.

Tempo-30-Streckenbeschränkungen

Mit der Ersten Verordnung zur Änderung der Straßenverkehrs-Ordnung³⁰ ergänzt der Gesetzgeber den § 45 Abs. 9 StVO inhaltlich dahingehend, dass nun auch Tempo-30-Beschränkungen auf klassifizierten Straßen rechtsverbindlich möglich sind. Die normierte Ausnahme ist für besonders schutzwürdige Einrichtungen sowie deren Besucher und Patienten vorgesehen. § 45 Abs. 9 Satz 4, Ziffer 1 bis 5 StVO (neu) beschreibt Erleichterungen für die Anordnung von mehreren Verkehrszeichen mit unterschiedlichen Regelungsgehalten. Unter der Ziffer 5 sind die Tempo-30-Streckenbeschränkungen innerhalb geschlossener Ortschaften, auf klassifizierten Straßen, vor besonders schutzwürdigen Einrichtungen benannt. Demnach können innerörtliche streckenbezogene Geschwindigkeitsbeschränkungen von 30 km/h (Zeichen 274) auf Straßen des überörtlichen Verkehrs (Bundes-, Landes- und Kreisstraßen) oder auf weiteren Vorfahrtstraßen (Zeichen 306) im unmittelbaren Bereich von Kindergärten, Kindertagesstätten, allgemeinbildenden Schulen, Förderschulen, Alten- und Pflegeheimen oder Krankenhäusern angeordnet werden. Die Ausnahme für eine Anordnung bezieht sich ausschließlich auf Satz 3 des § 45 Abs. 9 StVO: „Insbesondere Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs dürfen nur angeordnet werden, wenn aufgrund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in den vorstehenden Absätzen genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt.“ Hiermit wird normiert, dass für die Anordnung der unter Ziffer 5 genannten Tempo-30-Streckenbeschränkung aufgrund „einer das allgemeine Risiko übersteigende Gefahr“ nicht

mehr ermittelt werden muss. Die allgemeine Gefahrenlage gemäß § 45 Abs. 1 und Abs. 9 Satz 1 StVO ist auch hier zu prüfen und zu beschreiben. Mit der Änderung des § 45 Abs. 9 Satz 4 Ziffer 5 StVO (neu) ist kein Automatismus verbunden, der Tempo-30-Beschränkungen vor solchen Einrichtungen stets gestattet. Einen denkbaren Ausschlussgrund hat das Bundesministerium für Verkehr in seiner Begründung angeführt: „Nicht zum Tragen kann die Absenkung der Anordnungshürde jedoch für solche Einrichtungen kommen, die nicht mit unmittelbarem Zugang zur Hauptverkehrsstraße ausgestattet sind, sondern sich auf einem abseits gelegenen Gelände befinden“. Somit sind auch hier weiterhin Einzelfallprüfungen erforderlich.

Schließlich ist bei sämtlichen Verkehrszeichen dem allgemeinen Sichtbarkeitsgrundsatz Rechnung zu tragen. Da Verkehrszeichen befolgt werden müssen, muss eine durch das Aufstellen von Verkehrszeichen bekannt gegebene Regelung klar und eindeutig sein. Verkehrszeichen sind deshalb nach dem sogenannten Sichtbarkeitsgrundsatz aufzustellen oder anzubringen. So entfaltet beispielsweise ein durch Baum- und Buschbewuchs objektiv nicht mehr erkennbares Verkehrszeichen 274.1 keine Rechtswirkung.³¹ Verkehrszeichen müssen so aufgestellt und angebracht sein, dass sie ein durchschnittlicher Kraftfahrer bei Einhaltung der nach § 1 StVO erforderlichen Sorgfalt schon mit einem raschen und beiläufigen Blick erfassen kann.³²

Fazit

Bei der Anordnung von Verkehrszeichen im Straßenverkehr stehen den Straßenverkehrsbehörden keine Kompetenzbereiche zur Verfügung, um entsprechend der eigenen Einschätzung tatsächliche Verkehrssachverhalte anstelle des Gesetzgebers zu regeln. Sie haben die einschlägigen Rechtsvorschriften der StVO und VwV-StVO zu beachten. Die Neuerungen zur Umsetzung von Tempo-30-Bereichen beinhalten stellenweise Erleichterungen, jedoch keine Automatismen, so sind weiterhin Einzelfallprüfungen

durch die Straßenverkehrsbehörden vorzunehmen. Das Ermessen der Straßenverkehrsbehörden beschränkt sich auf das Auswahlermessen in den Fällen, in denen mehrere gleichwertige Mittel zur Verfügung stehen. Eines dieser Mittel sind die Anordnungen von Tempo-30-Bereichen. Mit der Entscheidung, Tempo-30-Bereiche einzurichten, endet die Ermessensfreiheit der Straßenverkehrsbehörde. Sie hat in der Folge ausschließlich die rechtsverbindlichen Voraussetzungen für die angedachte Anordnung zu prüfen. Erst nach erfolgreicher ermessensfehlerfreier Prüfung kann die Behörde die Anordnung eines Tempo-30-Bereiches umsetzen. Jedes auf straßenverkehrsrechtlichen Grundlagen angeordnete Ge- oder Verbot, hierzu gehören auch die Tempo-30-Bereiche, unterliegt in vollem Umfang der gerichtlichen Nachprüfung. Daher hat jeder Verkehrsteilnehmer ein Recht auf ermessensfehlerfreie Anordnungen von Verkehrszeichen, insbesondere in Verbindung mit der Erhebung von Verwarungs- und Bußgeldern.

Der zweite Teil beinhaltet weitere Hinweise für die praktische Umsetzung der Anordnung von Verkehrszeichen. §§



Der Autor: Erster Polizeihauptkommissar Peter Hornof ist Leiter der Wachpolizei des Polizeipräsidiums Mittelhessen (Direktion Verkehrssicherheit/Sonderdienste) und Dozent an der Hessischen Polizeiakademie sowie an der Hochschule für Polizei und Verwaltung Wiesbaden (Fachbereich Verkehrsrecht/Verkehrslehre). Er organisiert unter anderem Fachtagungen und Fortbildungen zum Thema Großraum- und Schwertransporte.

1. Pressemitteilung Bundesverkehrsminister Alexander Dobrindt v. 15.6.16
2. VKBl 1985, 170 und die Begründung des Regierungsentwurfs zur 10. StVÄndVO (BR-Drucks. 291/89, S. 12 f.; vgl. auch VwV X. zu § 45 Abs. 1 bis 1d StVO a.F.)
3. VGH Mannheim DAR 10 152
4. VGH Hessen, 17.12.2015 – 2 A 57/15.Z
5. § 44 Abs. 1 StVO
6. § 10 VO zur Bestimmung verkehrsrechtlicher Zuständigkeiten
7. VGH Baden-Württemberg v. 16.12.2009 in VD 10, 113
8. Verkehrszeichen 274 u. 274.1/274.2 – Anlage 2 - StVO
9. Erläuterungen vor §§ 39 – 43 VwV-StVO
10. § 1 Abs. 1 Nds. VwVfG i.V.m. § 35 Satz 2 VwVfG
11. Erste Verordnung zur Änderung der Straßenverkehrs-Ordnung, Veröffentlichung im BR v. 23.9.2016
12. BVerwG, 23.09.2010, Az. 3 C 32.09
13. Siehe auch Rebler Anordnung von Verkehrszeichen DAR 2013 Heft 6, 348 - 355
14. BVerwG, 03.04.1996, Az.: 11 C 3.96; 11 B 11.96
15. OVG Bremen in NZV 2000, 140
16. BVerwG NJW 2003, 601
17. BVerwG NZV 96 86; VGH München VRS 97, 227 (Hentschel/König/Dauer, StVR, 43. Aufl., § 45 StVO Rn. 28 ff.)
18. OVG Rheinland-Pfalz, 29.11.1994 - 7 A 11204/93
19. BVerwG, 23.09.2010, a.a.O
20. OVG NRW, Beschluss v. 15.Nov. 2011 A.: 8 A 2066/11
21. BVerwG, v. 05.04.2001, Az. 3 C 23.00 – Buchholz 442.151
22. BVerwG, v. 23.09.2010, a.a.O
23. BVerwG NJW 01 3139
24. BVerwG NZV 95 165; Hentschel/König/Dauer zu § 45 StVO Rn. 37
25. OVG Lüneburg 12. Senat, v. 18.07.2006, 12 LC 270/04
26. Matthias Burger, Referat Verkehrsmanagement, Straßenverkehr, Gefahrgut, Ordnungsrahmen im Verkehrsgewerbe
27. 33. ÄndVStVR v. 11.12.00 (BGBl. I S. 1690, VklBl. 2001, 2 m. Begr.)
28. § 39 Abs. 1a StVO
29. VwV-StVO zu § 45 XI. 30 km/h-Zonen, Ziff. 3 a – c
30. Erste Verordnung zur Änderung der Straßenverkehrs-Ordnung, Veröffentlichung im BR v. 23.9.2016
31. OLG Hamm v. 30.9.2010 in SVR 2011, 112
32. BVerwG in NJW 1997, 1021