



Sachstand

Höchstgeschwindigkeit auf Vorfahrtsstraßen

Höchstgeschwindigkeit auf Vorfahrtsstraßen

Aktenzeichen: WD 7 - 3000 - 163/19
Abschluss der Arbeit: 29.10.2019
Fachbereich: WD 7: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Bau und Stadtentwicklung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Rechtsgrundlage für Geschwindigkeitsbegrenzungen durch Verkehrszeichen	4
3.	Voraussetzungen der Rechtsgrundlage	4
4.	Ausnahmen von den erhöhten Anforderungen an die Gefahrenprognose	6
4.1.	Tempo 30-Zonen	6
4.2.	Sensible Bereiche	7
5.	Ermessensentscheidung der Straßenverkehrsbehörde	8
6.	Fazit	8

1. Einleitung

Gemäß § 3 Abs. 3 Nr. 1 der Straßenverkehrsordnung (StVO)¹ beträgt die zulässige Höchstgeschwindigkeit innerhalb geschlossener Ortschaften für alle Kraftfahrzeuge 50 km/h. Wird sie beispielsweise auf 40 km/h begrenzt, handelt es sich bei der Anordnung um eine die Straßenbenutzung durch den fließenden Verkehr dauerhaft beschränkende Maßnahme und somit um einen Verwaltungsakt mit Dauerwirkung.²

Ein solcher Verwaltungsakt greift in das allgemeine Freiheitsgrundrecht der Verkehrsteilnehmer aus Art. 2 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG)³ als Adressaten der Maßnahme ein. Gemäß Art. 20 Abs. 3 GG bedarf ein Eingriff in Grundrechte stets einer Rechtsgrundlage, deren Voraussetzungen im Einzelnen erfüllt sein müssen.

2. Rechtsgrundlage für Geschwindigkeitsbegrenzungen durch Verkehrszeichen

Eine Rechtsgrundlage für die Beschränkung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit durch ein Verkehrszeichen stellen §§ 39 Abs. 1, 45 Abs. 1 StVO dar. Demnach können Straßenverkehrsbehörden durch Aufstellen von Verkehrszeichen die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus verschiedenen Gründen beschränken oder verbieten.

Einen solchen Grund stellt die Gewährung der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs gemäß § 45 Abs. 1 Satz 1 dar. Die Straßenverkehrsbehörden können aber auch entsprechende Maßnahmen nach § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen vornehmen.

Verkehrszeichen gehen den allgemeinen Verkehrsregeln und insbesondere auch den durch § 3 StVO festgelegten Höchstgeschwindigkeiten vor (§ 39 Abs. 2 Satz 1 StVO).

3. Voraussetzungen der Rechtsgrundlage

Bei entsprechenden behördlichen Maßnahmen müssen die Voraussetzungen der Rechtsgrundlage – der Tatbestand – erfüllt sein. Die Tatbestandsvoraussetzungen des § 45 Abs. 1 StVO werden durch § 45 Abs. 9 StVO zusätzlich konkretisiert und modifiziert.⁴

1 Straßenverkehrs-Ordnung vom 6. März 2013 (BGBl. I S. 367), die zuletzt durch Art. 4a der Verordnung vom 6. Juni 2019 (BGBl. I S. 756) geändert worden ist, abrufbar unter: www.gesetze-im-internet.de/stvo_2013 (Stand dieser und aller nachfolgenden Online-Quellen: 29.10.2019).

2 Vgl. BVerwG, Urt. vom 23.9.2010 – 3 C 32.09, BeckRS 2010, 56020, abrufbar unter: <https://www.bverwg.de/230910U3C32.09.0>, Rn. 17.

3 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1 veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Art. 1 des Gesetzes vom 28. März 2019 (BGBl. I S. 404) geändert worden ist, abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg>.

4 BVerwG, Urt. vom 23.9.2010 – 3 C 32.09, BeckRS 2010, 56020, abrufbar unter: <https://www.bverwg.de/230910U3C32.09.0>, dort Rn. 19.

Demnach sind Verkehrszeichen nur dort anzuordnen, wo dies aufgrund der besonderen Umstände zwingend geboten ist. Insbesondere dürfen Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs nur angeordnet werden, wenn aufgrund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der im Einzelfall relevanten Rechtsgüter erheblich übersteigt.

Dabei wird eine an Sicherheit grenzende Wahrscheinlichkeit des Eintritts eines Schadens für die Rechtsgüter nicht gefordert. Die Vorschrift des § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO setzt vielmehr lediglich eine das allgemeine Risiko deutlich übersteigende Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts voraus.⁵

Die Erwägungsgründe des Gesetzgebers bei Schaffung der strengen Voraussetzungen für die Anordnung von Verkehrszeichen waren, dass eine Beschilderung über dem notwendigen Maß im Straßenverkehr zu einer Überforderung und Ablenkung der Verkehrsteilnehmer sowie zu mangelnder Akzeptanz führe.⁶ Dies könne zu einer unerwünschten Abwertung der grundlegenden gesetzlichen Verhaltensvorschriften im Straßenverkehr im Bewusstsein der Verkehrsteilnehmer führen und damit zu einer Minderung der Bereitschaft zu einer eigenverantwortlichen Beurteilung der Verkehrssituation und der sich daraus ergebenden Verhaltensweise.⁷

Nach Auffassung des VGH Baden-Württemberg ist ein Verkehrszeichen unter Berücksichtigung dieses Regelungszwecks und des Wortlauts der Vorschriften nur dann „zwingend geboten“, wenn es die zur Gefahrenabwehr unbedingt erforderliche und allein in Betracht kommende Maßnahme darstellt. Dies ist nicht der Fall, wenn die allgemeinen und besonderen Verhaltensregeln der Straßenverkehrsordnung, wie etwa die Regelungen in § 1 Abs. 2 und § 3 Abs. 1 bis 3 StVO, bereits mit hinreichender Wahrscheinlichkeit einen sicheren und geordneten Verkehrsablauf gewährleisten.⁸

Da die Anordnung der Geschwindigkeitsbegrenzung den fließenden Verkehr beschränkt, ist sie nur dann rechtmäßig, wenn die bestehende Gefahrenlage auf besondere örtliche Verhältnisse zurückzuführen ist. Außerdem müssen die Beeinträchtigungen jenseits dessen liegen, was unter Berücksichtigung der Belange des Verkehrs im konkreten Fall als ortsüblich hingenommen werden

5 BVerwG, Urt. vom 23.9.2010 - 3 C 37.09, abrufbar unter: <https://www.bverwg.de/230910U3C37.09.0> (Stand: 22.10.2019) und VG Ansbach, Urt. vom 10.12.2012 - AN 10 K 12.01123, abrufbar unter: <http://www.vgh.bayern.de/media/vgansbach/presse/12a01123u.pdf>, S.11.

6 VG München, Urteil vom 23.6.2015 – 23 K 13.3232, BeckRS 2015, 54610, abrufbar unter: <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/Y-300-Z-BECKRS-B-2015-N-54610?hl=true&AspxAutoDetectCookieSupport=1>, Rn. 34.

7 VG München a.a.O.

8 VGH Baden-Württemberg, Urt. vom 22.6.2016 - 5 S 515/14, abrufbar unter: <https://openjur.de/u/897759.html>, Rn. 59.

muss und damit zugemutet werden kann.⁹ Den obigen Ausführungen zufolge muss die Geschwindigkeitsbegrenzung auch die zur Gefahrenabwehr unbedingt erforderliche und allein in Betracht kommende Maßnahme sein, was voraussetzt, dass die in § 3 Abs. 3 Nr. 1 StVO festgelegte Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h einen sicheren und geordneten Verkehrsablauf nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit gewährleistet.

Die Beantwortung der Frage, ob eine solche qualifizierte Gefahrenlage besteht, bedarf stets einer Prognose. Hierbei steht der Straßenverkehrsbehörde aufgrund ihres Sachverständnisses und ihres Erfahrungswissens eine Einschätzungsprärogative zu.¹⁰

4. Ausnahmen von den erhöhten Anforderungen an die Gefahrenprognose

Gemäß § 45 Abs. 9 Satz 4 StVO gelten diese gesteigerten Anforderungen an die Gefahrenprognose bei Geschwindigkeitsbegrenzungen nicht, wenn es sich um eine Anordnung von

- Tempo 30-Zonen nach § 45 Abs. 1c StVO¹¹ oder
- innerörtlichen streckenbezogenen Geschwindigkeitsbeschränkungen von 30 km/h nach Abs. 1 Satz 1 auf Straßen des überörtlichen Verkehrs (Bundes-, Landes- und Kreisstraßen) oder auf weiteren Vorfahrtstraßen (nach Zeichen 306 der Anlage 3 zur StVO) im unmittelbaren Bereich von an diesen Straßen gelegenen Kindergärten, Kindertagesstätten, allgemeinbildenden Schulen, Förderschulen, Alten- und Pflegeheimen oder Krankenhäusern¹² handelt.

4.1. Tempo 30-Zonen

Gemäß § 45 Abs. 1c Satz 1 StVO kann die Straßenverkehrsbehörde innerhalb geschlossener Ortschaften, insbesondere in Wohngebieten und Gebieten mit hoher Fußgänger- und Fahrradverkehrsdichte sowie hohem Querungsbedarf, Tempo 30-Zonen im Einvernehmen mit der Gemeinde anordnen. Ziel ist es dabei, in Zonen mit deutlich erkennbaren homogenen Merkmalen ein sog. „Zonenbewusstsein“ bei den Verkehrsteilnehmern zu vermitteln.¹³

9 Vgl. auch VG Berlin, Urt. v. 1.2.2019 – 11 K 394/18, BeckRS 2019, 2630, beck-online zur Verhinderung von Lärm durch eine Tempo 30-Zone, abrufbar unter: <http://www.gerichtsentscheidungen.berlin-brandenburg.de/jportal/portal/t/sw1/bs/10/page/sammlung.psm1/media-type/html?action=controls.sammlung.DocView>.

10 Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 29.1.2019 – 8 A 10/17, NZV 2019, 487, abrufbar unter: http://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/ovg_nrw/j2019/8_A_10_17_Beschluss_20190129.html.

11 Vgl. § 45 Abs. 9 Satz 4 Nr. 4 StVO.

12 Vgl. § 45 Abs. 9 Satz 4 Nr. 6 StVO.

13 BVerwG, Urteil vom 14.12.1994 - 11 C 25.93, NZV 1995, 165, 166, abrufbar unter: <https://opiniojuris.de/entscheidung/1168> (Stand: 22.10.2019) und die Anlage 2 zur Straßenverkehrsordnung, abrufbar unter: http://www.gesetze-im-internet.de/stvo_2013/anlage_2.html.

4.2. Sensible Bereiche

Nach § 45 Abs. 1c Satz 2 StVO darf sich die Anordnung von solchen Tempo 30-Zonen weder auf Straßen des überörtlichen Verkehrs (Bundes-, Landes- und Kreisstraßen) noch auf weitere Vorfahrtstraßen (nach Zeichen 306 der Anlage 3 zur StVO) erstrecken.¹⁴

Diese Regelung wird von § 45 Abs. 9 Satz 4 Nr. 6 StVO ergänzt. Demnach besteht an diesen Straßen gleichwohl eine erleichterte Anordnungsmöglichkeit von Geschwindigkeitsbegrenzungen, wenn sie sich in den sogenannten „sensiblen Bereichen“ von

- Kindergärten und Kindertagesstätten,
- allgemeinbildenden Schulen und Förderschulen,
- Alten- und Pflegeheimen
- oder Krankenhäusern befinden.

Durch diese Regelung wird „[...] die im geltenden Recht vorgesehene hohe Hürde für die streckenbezogene Anordnung von Tempo 30 auf den genannten Straßen abgesenkt. Aufgrund der Funktion der Straßen dienen solche Straßen in erster Linie dem weiträumigen Verkehr, was regelmäßig keine generelle geringere Geschwindigkeit als Tempo 50 zulässt. Die Möglichkeit der Schaffung der Anordnungsmöglichkeit von Tempo 30 auf diesen Straßen vor den genannten sensiblen Bereichen ist aber vor dem Hintergrund, dass der genannte Personenkreis besonders schützenswert ist, im Einzelfall durchaus geboten, ohne dass es dieses konkreten Nachweises eines erheblichen übersteigenden Gefahrenbereichs in dieser Konsequenz bedarf.“¹⁵

Die ausdrückliche Regelung von Ausnahmen für die in sensiblen Bereichen liegenden Straßen spricht zugleich dafür, dass grundsätzlich die normierten, hohen Anforderungen des § 45 Abs. 9 Satz 1 und Satz 3 StVO an Geschwindigkeitsbegrenzungen gelegt werden sollen.

14 Vgl. die Anlage 3 zur Straßenverkehrsordnung, abrufbar unter: http://www.gesetze-im-internet.de/stvo_2013/anlage_3.html.

15 Begründung zur ersten Verordnung zur Änderung der Straßenverkehrs-Ordnung vom 15.06.2016 (BR-Drs. 332/16), abrufbar unter: https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2016/0301-0400/332-16.pdf?__blob=publicationFile&v=1, S. 13.

5. Ermessensentscheidung der Straßenverkehrsbehörde

Sind die Tatbestandsvoraussetzungen des § 45 Abs. 1 und Abs. 9 StVO erfüllt, steht die Entscheidung, ob und wie die Behörde handelt, in ihrem Ermessen (vgl. den Wortlaut: „können“). Während das Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen voll gerichtlich überprüfbar ist, wird die Ausübung des Ermessens gemäß § 114 Satz 1 VwGO¹⁶ nur auf Ermessensfehler überprüft.

Soweit es um die Auswahl der Mittel geht, mit denen die konkrete Gefahr bekämpft oder gemildert werden soll, ist hierbei der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen. Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit muss eine staatliche Maßnahme zur Erreichung eines legitimen Zwecks geeignet und erforderlich sein und nicht außer Verhältnis zum Zweck bzw. zum Ziel der Maßnahme stehen. Das Gebot der Verhältnismäßigkeit erfordert eine Abwägung zwischen dem Nutzen der Maßnahme und den damit einhergehenden Belastungen und setzt ihnen hierdurch eine Grenze.¹⁷ Dabei ist es der Straßenverkehrsbehörde aufgrund ihres Sachverstandes und ihres Erfahrungswissens vorbehalten festzulegen, welche von mehreren in Betracht zu ziehenden Maßnahmen den bestmöglichen Erfolg verspricht.¹⁸

6. Fazit

Die Voraussetzungen für die Anordnung von Geschwindigkeitsbegrenzungen sind abhängig von dem zu regelnden Einzelfall. Nach § 45 Abs. 9 StVO ist eine derartige Beschränkung des fließenden Verkehrs nur dann möglich, wenn eine über das allgemeine Risiko hinausgehende Gefahrenlage für geschützte Rechtsgüter besteht. Dies ist letztlich auch Ausfluss der gesetzgeberischen Entscheidung, die zulässige Höchstgeschwindigkeit innerhalb geschlossener Ortschaften für alle Kraftfahrzeuge gemäß § 3 Abs. 3 Nr. 1 StVO grundsätzlich auf 50 km/h festzulegen.

16 Verwaltunggerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch Art. 4 des Gesetzes vom 15. August 2019 (BGBl. I S. 1294) geändert worden ist, abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/>.

17 BVerwG, Urt. vom 27.2.2018 – 7 C 30/17, NJW 2018, 2067, 2070, abrufbar unter: <https://www.bverwg.de/270218U7C30.17.0>, Rn. 39.

18 BVerwG, Urt. vom 23.9.2010 – 3 C 37.09, BeckRS 2010, 56020, abrufbar unter: <https://www.bverwg.de/230910U3C37.09.0>, Rn. 35.