



---

## Sachstand

---

## Verkehrseinschränkungen auf übergeordneten Straßen und Ortsdurchfahrten

## **Verkehrseinschränkungen auf übergeordneten Straßen und Ortsdurchfahrten**

Aktenzeichen: WD 7 - 3000 - 105/19  
Abschluss der Arbeit: 11. Juli 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

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Rechtsgrundlage für die Anordnung von Verkehrszeichen</b>	<b>4</b>
2.1.	Anordnung einer Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h	7
2.1.1.	Tempo-30-Zone	7
2.1.2.	Zulässige Höchstgeschwindigkeit	7
2.2.	Anordnung von Radwegen	7
<b>3.</b>	<b>Rechtsgrundlage für Durchfahrtsverbote</b>	<b>8</b>
3.1.	Straßenrechtliche Handlungsmöglichkeiten	8
3.2.	Straßenverkehrsrechtliche Handlungsmöglichkeiten	9
<b>4.</b>	<b>Fazit</b>	<b>9</b>

## 1. Einleitung

Zur Verbesserung der Verkehrssicherheit für unmotorisierte Verkehrsteilnehmer wurde durch die Erste Verordnung zur Änderung der Straßenverkehrs-Ordnung vom 15. Juni 2016<sup>1</sup> die Anordnungshürde für Beschränkungen des fließenden Verkehrs herabgesenkt.

Im Zuge dessen kann eine streckenbezogene Durchsetzung von Tempo 30 auch an innerörtlich klassifizierten Straßen sowie auf weiteren Vorfahrtstraßen, insbesondere vor verkehrssicherheits-sensiblen Bereichen erleichtert angeordnet werden. Außerdem ermöglicht die Verordnung, die Benutzungspflicht von baulich angelegten Radverkehrsanlagen außerorts und von benutzungspflichtigen Radfahrstreifen innerorts auszuweiten.

Vor diesem Hintergrund sollen die Voraussetzungen der Anordnung von Verkehrszeichen hinsichtlich einer Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h und der Radwegbenutzung sowie der Sperrung oder Einschränkung des Straßenverkehrs dargestellt werden.<sup>2</sup> Zunächst werden die rechtlichen Grundlagen für die Anordnung von Verkehrszeichen vorgestellt (Ziffer 2). Im Anschluss daran erfolgt die Darstellung der Rechtsgrundlage für Durchfahrtsverbote (Ziffer 3).

## 2. Rechtsgrundlage für die Anordnung von Verkehrszeichen

Gefahrenabwehrrechtlich können die nach § 44 Abs. 1 Satz 1 Straßenverkehrs-Ordnung (StVO)<sup>3</sup> zuständigen Straßenverkehrsbehörden Verkehrszeichen als verkehrsbeschränkende Maßnahme auf der Grundlage von § 45 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 9 StVO anordnen. Diese Regelungen haben folgenden Wortlaut:

- 
- 1 Erste Verordnung zur Änderung der Straßenverkehrs-Ordnung des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur und des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit vom 15. Juni 2016 (BR-Drucks. 332/16), abrufbar unter: [https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2016/0301-0400/332-16.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2016/0301-0400/332-16.pdf?__blob=publicationFile&v=5) (letzter Abruf: 11. Juli 2019).
  - 2 Verkehrsbeschränkende Maßnahmen sind bereits in früheren Sachständen thematisiert worden. Zur Vermeidung von Wiederholungen wird auf die Sachstände der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages Bezug genommen: „Sperrung einer Bundesstraße für den Schwerlastverkehr von Seiten eines Bundeslandes“, 13. Februar 2014, - WD 7 - 3000 - 021/14 -, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/491458/806a2c2b46403cd17017918470f77f44/WD-7-021-14-pdf-data.pdf> (letzter Abruf: 11. Juli 2019); „Beschränkung der Straßennutzung für Lkw auf Bundesstraßen“, 9. Mai 2017, - WD 7 - 3000 - 062/17 -, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/514872/264598093bae091f7a4e65131ad26d2e/WD-7-062-17-pdf-data.pdf> (letzter Abruf: 11. Juli 2019); „Begrenzung des Schwerlastverkehrs auf Bundesstraßen“, 20. November 2017, - WD 7 - 3000 - 146/17 -, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/535348/73e803c0e3fcbedf72f8cfe68961021d/WD-7-146-17-pdf-data.pdf> (letzter Abruf: 11. Juli 2019).
  - 3 Straßenverkehrs-Ordnung vom 6. März 2013 (BGBl. I S. 367), zuletzt geändert durch Artikel 4a der Verordnung vom 6. Juni 2019 (BGBl. I S. 756), abrufbar unter: [https://www.gesetze-im-internet.de/stvo\\_2013/](https://www.gesetze-im-internet.de/stvo_2013/) (letzter Abruf: 11. Juli 2019).

---

„(1) Die Straßenverkehrsbehörden können die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs beschränken oder verbieten und den Verkehr umleiten. Das gleiche Recht haben sie

1. zur Durchführung von Arbeiten im Straßenraum,
2. zur Verhütung außerordentlicher Schäden an der Straße,
3. zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen,
4. zum Schutz der Gewässer und Heilquellen,
5. hinsichtlich der zur Erhaltung der öffentlichen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen sowie
6. zur Erforschung des Unfallgeschehens, des Verkehrsverhaltens, der Verkehrsabläufe sowie zur Erprobung geplanter verkehrssichernder oder verkehrsregelnder Maßnahmen. [...]

(9) Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen sind nur dort anzuordnen, wo dies auf Grund der besonderen Umstände zwingend erforderlich ist. Dabei dürfen Gefahrzeichen nur dort angeordnet werden, wo es für die Sicherheit des Verkehrs erforderlich ist, weil auch ein aufmerksamer Verkehrsteilnehmer die Gefahr nicht oder nicht rechtzeitig erkennen kann und auch nicht mit ihr rechnen muss. Insbesondere Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs dürfen nur angeordnet werden, wenn auf Grund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in den vorstehenden Absätzen genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt. Satz 3 gilt nicht für die Anordnung von

1. Schutzstreifen für den Radverkehr (Zeichen 340),
2. Fahrradstraßen (Zeichen 244.1),
3. Sonderwegen außerhalb geschlossener Ortschaften (Zeichen 237, Zeichen 240, Zeichen 241) oder Radfahrstreifen innerhalb geschlossener Ortschaften (Zeichen 237 in Verbindung mit Zeichen 295),
4. Tempo 30-Zonen nach Absatz 1c,
5. verkehrsberuhigten Geschäftsbereichen nach Absatz 1d,
6. innerörtlichen streckenbezogenen Geschwindigkeitsbeschränkungen von 30 km/h (Zeichen 274) nach Absatz 1 Satz 1 auf Straßen des überörtlichen Verkehrs (Bundes-, Landes- und Kreisstraßen) oder auf weiteren Vorfahrtstraßen (Zeichen 306) im unmittelbaren Bereich von an diesen Straßen gelegenen Kindergärten, Kindertagesstätten, allgemeinbildenden Schulen, Förderschulen, Alten- und Pflegeheimen oder Krankenhäusern.

---

Satz 3 gilt ferner nicht für Beschränkungen oder Verbote des fließenden Verkehrs nach Absatz 1 Satz 1 oder 2 Nummer 3 zur Beseitigung oder Abmilderung von erheblichen Auswirkungen veränderter Verkehrsverhältnisse, die durch die Erhebung der Maut nach dem Bundesfernstraßenmautgesetz hervorgerufen worden sind. Satz 3 gilt zudem nicht zur Kennzeichnung der in einem Luftreinhalteplan oder einem Plan für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen nach § 47 Absatz 1 oder 2 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes festgesetzten Umweltzonen nach Absatz 1f.“

Straßenverkehrsbehörden sind als besondere Ordnungsbehörden regelmäßig auf der Kreisebene angesiedelt.<sup>4</sup>

Gemäß § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO können die Straßenverkehrsbehörden „die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs beschränken oder verbieten und den Verkehr umleiten“.

Allerdings wird diese Ermächtigungsgrundlage durch § 45 Abs. 9 StVO konkretisiert und modifiziert.<sup>5</sup>

Nach Satz 1 sind Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen „nur dort anzuordnen, wo dies auf Grund der besonderen Umstände zwingend erforderlich ist“, wobei die örtlichen und verkehrlichen Verhältnisse zu würdigen sind.

Insbesondere dürfen nach Satz 3 Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs „nur angeordnet werden, wenn auf Grund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in den vorstehenden Absätzen genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt“.

Satz 3 setzt eine qualifizierte Gefahrenlage voraus, die sich aus den besonderen örtlichen Verhältnissen ergibt. Diese können in der Streckenführung, dem Ausbauzustand der Strecke, witterungsbedingten Einflüssen (z.B. Nebel, Schnee- und Eisglätte) und der konkreten Verkehrsbelastung begründet sein.<sup>6</sup> Zum Beleg des erheblichen Übersteigens des allgemeinen Risikos einer Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit kann auch der Nachweis einer Unfallhäufungsstelle bzw. eines Unfallschwerpunktes herangezogen werden.

In der ab dem 23. Dezember 2016 gültigen Neufassung des § 45 StVO findet sich nun die Möglichkeit, bestimmte in Satz 4 aufgezählte Anordnungen ohne die beschränkenden Voraussetzungen des Satz 3 vorzunehmen.

---

4 *Kümper*, Das Verkehrszeichen als Quelle klassischer Probleme des Verwaltungs- und Verwaltungsprozessrechts, Juristische Schulung (JuS) 2017, 731.

5 BVerwG, Urt. v. 18. November 2010 – Az. 3 C 42/09 – Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2011, 1527.

6 BVerwG, Urt. v. 23. September 2010 – Az. 3 C 32/09 – Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) 2011, 121.

---

Soweit die tatbestandlichen Voraussetzungen von § 45 Abs. 1 und Abs. 9 StVO erfüllt sind, stehen die Maßnahmen im Regelungsbereich dieser Vorschrift grundsätzlich im Ermessen der zuständigen Straßenverkehrsbehörde. Eine ermessensfehlerfreie Entscheidung erfordert eine ordnungsgemäße Tatsachenermittlung und eine umfassende Abwägung im Rahmen einer Einzelfallprüfung.

## 2.1. Anordnung einer Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h

### 2.1.1. Tempo-30-Zone

Durch das Zeichen 274.1 können Straßenverkehrsbehörden gemäß § 45 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 9 StVO Zonen-Geschwindigkeitsbeschränkungen anordnen, die vom Beginn bis zu dem durch Zeichen 274.2 angezeigten Ende der Zone gelten.

Allerdings bestehen für die Anordnung von Tempo 30 auf Hauptverkehrsstraßen in den Bereichen mit Zugang zur Straße, die in § 45 Abs. 9 Satz 4 Nr. 3 StVO aufgezählten werden, erleichterte Bedingungen, weil hier Satz 3 keine Anwendung findet.

Danach ordnen die Straßenverkehrsbehörden „ferner innerhalb geschlossener Ortschaften, insbesondere in Wohngebieten und Gebieten mit hoher Fußgänger- und Fahrradverkehrsdichte sowie hohem Querungsbedarf, Tempo 30-Zonen im Einvernehmen mit der Gemeinde an“, wo dies aufgrund der besonderen Umstände aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs zwingend erforderlich ist und müssen die hohe Hürde des Satz 3 nicht beachten.

### 2.1.2. Zulässige Höchstgeschwindigkeit

Die Straßenverkehrsbehörden können nach § 45 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 9 StVO das Verkehrszeichen 274 (Zulässige Höchstgeschwindigkeit) und 278 (Ende der zulässigen Höchstgeschwindigkeit) für einzelne Straßen oder Straßenteile Höchstgeschwindigkeiten festsetzen.

§ 45 Abs. 9 Satz 3 StVO ist gemäß Satz 4 Nr. 6 für die Anordnung von „innerörtlichen streckenbezogenen Geschwindigkeitsbeschränkungen von 30 km/h (Zeichen 274) nach Absatz 1 Satz 1 auf Straßen des überörtlichen Verkehrs (Bundes-, Landes- und Kreisstraßen) oder auf weiteren Vorfahrtstraßen (Zeichen 306) im unmittelbaren Bereich von an diesen Straßen gelegenen Kindergärten, Kindertagesstätten, allgemeinbildenden Schulen, Förderschulen, Alten- und Pflegeheimen oder Krankenhäusern“ nicht anwendbar.

Somit können Straßenverkehrsbehörden die zulässige Höchstgeschwindigkeit in den in Satz 4 Nr. 6 genannten Bereichen erleichtert anordnen und müssen nur die Voraussetzungen von Satz 1 beachten.

## 2.2. Anordnung von Radwegen

Durch die Kennzeichnung eines Sonderweges mit den Zeichen 237 (Radfahrer), 240 (Gemeinsamer Fuß- und Radweg), 241 (Getrennter Rad- und Fußweg) wird für den Radverkehr die Radwegbenutzungspflicht begründet.

Zulässig ist auch die Abtrennung eines Radfahrstreifens von der Fahrbahn. Ein solcher Radfahrstreifen ist ein für den Radverkehr bestimmter, von der Fahrbahn mit Zeichen 295 (Fahrbahnbegrenzung) abgetrennter und mit dem Zeichen 237 gekennzeichnete Teil der Straße.

Im Rahmen von § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO sind insbesondere bei Radfahrstreifen die Verkehrsbelastung und Verkehrsstruktur auf der Fahrbahn sowie im Umfeld die örtlichen Nutzungsansprüche auch für den ruhenden Verkehr zu berücksichtigen. Die Voraussetzungen werden in der Nr. II der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung (VwV-StVO) zu § 2 Abs. 4 Satz 2 StVO ausführlich erläutert. Unter anderem wird für radwegbenutzungspflichtige Verkehrsflächen die notwendige lichte Breite (befestigter Verkehrsraum und Sicherheitsraum) vorgegeben.<sup>7</sup>

Nach § 45 Abs. 9 Satz 4 Nr. 3 StVO gelten für die Anordnung von „Sonderwegen außerhalb geschlossener Ortschaften (Zeichen 237, Zeichen 240, Zeichen 241) oder Radfahrstreifen innerhalb geschlossener Ortschaften (Zeichen 237 in Verbindung mit Zeichen 295)“ erleichterte Bedingungen zur Anordnung der Radwegbenutzungspflicht, da Satz 3 nicht anwendbar ist.

### 3. Rechtsgrundlage für Durchfahrtsverbote

#### 3.1. Straßenrechtliche Handlungsmöglichkeiten

Straßenrechtlich kann die Widmung einer Straße den Verkehr beschränken. Nach § 7 Abs. 1 Satz 1 Bundesfernstraßengesetzes (FStrG)<sup>8</sup> ist der Gebrauch der Bundesfernstraßen „jedermann im Rahmen der Widmung und der verkehrsbehördlichen Vorschriften zum Verkehr gestattet“. Zwar ist nach § 5 Abs. 1 Satz 1 FStrG der Träger der Straßenbaulaust grundsätzlich der Bund, aber unter bestimmten Voraussetzungen kann dies auch eine Gemeinde sein.

Eine Beschränkung des Gemeingebrauchs ermöglicht § 7 Abs. 2 FStrG, „wenn dies wegen des baulichen Zustandes zur Vermeidung außerordentlicher Schäden an der Straße oder für die Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs notwendig ist“.

Zudem kann der Träger der Straßenbaulaust nach § 2 Abs. 4 FStrG eine Widmung teilentziehen, wenn sich die Verkehrsbedeutung der Bundesstraße geändert hat und ihre Einteilung als Bundesstraße des Fernverkehrs nach § 1 Abs. 1 FStrG weggefallen ist.

---

<sup>7</sup> Vgl. hierzu im Einzelnen, *Kralik*, in: Dirnberger/Henneke/Meyer/und andere (Hrsg.), Praxis der Kommunalverwaltung – Pdk –, 2018, Die Aufgaben der unteren und örtlichen Straßenverkehrsbehörden, Zweites Kapitel: Straßenverkehrsordnung, vierter Teil, zweiter Abschnitt, Ziffer 68.6.2 Radwegbenutzung.

<sup>8</sup> Bundesfernstraßengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Juni 2007 (BGBl. I S. 1206), zuletzt geändert durch Artikel 17 des Gesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122), abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/fstrg/BJNR009030953.html> (letzter Abruf: 11. Juli 2019).



### 3.2. Straßenverkehrsrechtliche Handlungsmöglichkeiten

Straßenverkehrsrechtliche Rechtsgrundlagen für Durchfahrtsverbote finden sich in § 45 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 9 StVO und § 40 Abs. 2 Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG). § 40 BImSchG ermöglicht verkehrsbeschränkende Maßnahmen aufgrund eines Luftreinhalteplanes oder bei Überschreitungen von Immissionswerten, die in Rechtsverordnungen nach § 48a Abs. 1a BImSchG festgelegt sind.

### 4. Fazit

Das Straßenverkehrsrecht bietet nach der geltenden Rechtslage Möglichkeiten, Verkehrszeichen im Hinblick auf eine Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h sowie Radwege anzuordnen.

In der ab dem 23. Dezember 2016 gültigen Neufassung des § 45 StVO findet sich nun die Möglichkeit, unter anderem die vorgenannten Anordnungen ohne eine konkrete Gefahrensituation anzuordnen. Diese Neuregelung dient in erster Linie dem Schutz von Kindern, Jugendlichen sowie älteren Personen. Zudem trägt sie der gesteigerten Gefahrenlage aufgrund der hohen Differenzgeschwindigkeiten außerorts und innerorts insbesondere auf Hauptverkehrsstrecken Rechnung, indem sie die Anordnung der Benutzungspflicht von baulich angelegten Radverkehrsanlagen außerorts und von benutzungspflichtigen Radfahrstreifen innerorts erleichtert.<sup>9</sup>

Das Straßenrecht sowie das Straßenverkehrsrecht ermöglichen Durchfahrtsverbote und -einschränkungen durchzusetzen.

Bei den jeweils dargestellten Rechtsgrundlagen handelt es sich allerdings grundsätzlich stets um Einzelfallprüfungen, mit denen Abwägungs- und Ermessensentscheidungen verbunden sind.

\*\*\*

---

9 König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, § 45 StVO, Rn. 28a.