

Sachgebiet:

BVerwGE: nein
Fachpresse: ja

Recht der Verkehrswirtschaft und Verkehrsrecht, ferner des Betriebs von Wasserstraßen sowie der Streitigkeiten über Straßen-Sondernutzungen

Sachgebietsergänzung:

Anordnung einer Tempo 30-Zone

Rechtsquelle/n:

StVO § 39 Abs. 1, § 45 Abs. 1c und 9

Stichworte:

Anordnung einer Tempo 30-Zone; Beschränkung des fließenden Verkehrs; Geschwindigkeitsbeschränkung; Straßen des überörtlichen Verkehrs; Durchgangsstraßen; Hauptverkehrsstraßen; Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen.

Leitsätze:

1. Für die Einordnung als Straße des überörtlichen Verkehrs im Sinne von § 45 Abs. 1c Satz 2 Alt. 1 StVO ist die Klassifizierung als Bundes-, Landes- oder Kreisstraße maßgeblich. Auf das tatsächliche Verhältnis von Durchgangs- und Anliegerverkehr kommt es insoweit nicht an.

2. Jedenfalls seit der Neufassung von § 45 Abs. 9 StVO durch die Erste Verordnung zur Änderung der Straßenverkehrs-Ordnung vom 30. November 2016 (BGBl. I S. 2848) ist § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO auch bei der Anordnung einer Tempo 30-Zone nach § 45 Abs. 1c StVO anzuwenden.

3. Die Anordnung einer Tempo 30-Zone ist aufgrund der besonderen Umstände zwingend erforderlich im Sinne von § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO, wenn die allgemeinen und besonderen Verhaltensregeln der Verordnung nicht ausreichen, um die mit der Anordnung bezweckten Wirkungen zu erreichen.

Beschluss des 3. Senats vom 1. September 2017 - BVerwG 3 B 50.16

- I. VG Sigmaringen vom 27. März 2013
Az: VG 5 K 2158/12
- II. VGH Mannheim vom 22. Juni 2016
Az: VGH 5 S 515/14





BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

BVerwG 3 B 50.16
VGH 5 S 515/14

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts

am 1. September 2017

durch die Vorsitzende Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Philipp
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Liebler und Rothfuß

beschlossen:

Die Beschwerde des Klägers gegen die Nichtzulassung der Revision in dem Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 22. Juni 2016 wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwerdeverfahren auf 5 000 € festgesetzt.

G r ü n d e :

- 1 Die Beschwerde bleibt ohne Erfolg. Der Rechtssache kommt nicht die geltend gemachte grundsätzliche Bedeutung im Sinne von § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zu.

- 2 Der Kläger wendet sich gegen die Anordnung einer Tempo 30-Zone für ein Teilstück der F. Straße auf der Gemarkung der Beklagten. Die Straße zweigt in Ortslage von einer Bundesstraße in südwestlicher Richtung ab, quert nach ca. 150 m eine Bahnlinie und mündet an einem Thermalbad in eine Landesstraße ein. Die F. Straße hat eine Fahrbahnbreite von etwa 5,5 m; entlang ihrer Südostseite verläuft ein von der Fahrbahn nur durch ein Niederbord abgetrennter Gehweg von etwa 1,5 m Breite. Zwischen der Bundesstraße und dem Bahnübergang befindet sich beidseits der F. Straße auch Wohnbebauung. Nach Hinweisen von Anwohnern auf die Gefährdung von Fußgängern durch Kraftfahrzeuge, die bei Begegnungsverkehr auf den Gehweg auswichen, traf die Beklagte am 2. September 2011 die straßenverkehrsrechtliche Anordnung, in Verbindung mit der bereits bestehenden Tempo 30-Zone im angrenzenden Wohngebiet auch in der F. Straße zwischen der Bahnlinie und der Bundesstra-

ße wieder eine Tempo 30-Zone einzurichten (Zeichen 274.1/274.2 zu Beginn der F. Straße rund 10 m nach der Abzweigung von der Bundesstraße und in Gegenrichtung rund 10 m vor der Eisenbahnlinie). Die Tempo 30-Zone wurde am 13. Oktober 2011 eingerichtet. Den Widerspruch des Klägers, der die F. Straße regelmäßig befährt, um das Thermalbad zu besuchen, wies das Regierungspräsidium Tübingen zurück.

- 3 Die Klage hiergegen ist in den Vorinstanzen jeweils ohne Erfolg geblieben; beide Gerichte hatten zuvor einen Augenschein des von der Tempo 30-Zone betroffenen Teilstücks der F. Straße und der näheren Umgebung eingenommen. Zur Begründung führt der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg im Wesentlichen aus: Aufgrund der geringen Fahrbahnbreite, des stadteinwärts bestehenden deutlichen Gefälles und der nur mäßigen Sicht sei zu besorgen, dass den Gehweg nutzende und die Straße querende Fußgänger bei Begegnungsverkehr von Kraftfahrzeugen konkret gefährdet würden. Auf dem in Rede stehenden Teilstück komme nach § 45 Abs. 1c StVO eine Tempo 30-Zone in Betracht. Es sei von einer geschlossenen Ortschaft auszugehen. Darauf, ob das Gebiet beidseits der Straße durchweg noch als Wohngebiet im Sinne der Baunutzungsverordnung oder als Gebiet mit hoher Fußgänger- und Fahrradverkehrsdichte sowie hohem Querungsbedarf im Sinne von § 45 Abs. 1c Satz 1 StVO anzusehen sei, komme es dabei nicht entscheidend an. Mit schutzbedürftigem Verkehr sei ohne Weiteres zu rechnen. Die F. Straße sei als Gemeindestraße keine Straße des überörtlichen Verkehrs, auf die sich gemäß § 45 Abs. 1c Satz 2 StVO eine Zonenanordnung nicht erstrecken dürfe. Zwar kämen nach der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung (VwV-StVO) Zonengeschwindigkeitsbegrenzungen nur dort in Betracht, wo der Durchgangsverkehr von geringer Bedeutung sei. Damit sei aber nicht das Verhältnis des Durchgangsverkehrs zum Anliegerverkehr, sondern die der Straße nach ihrer Klassifizierung zukommende objektive Verkehrsbedeutung gemeint. Aus § 45 Abs. 9 StVO ergäben sich keine weiteren Einschränkungen. Von der Anforderung des § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO, wonach aufgrund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage bestehen müsse, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung u.a. der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs erheblich übersteige, seien Tempo 30-Zonen ausgenommen. § 45 Abs. 9

Satz 2 StVO sperre als speziellere Regelung in Bezug auf Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs in seinem Anwendungsbereich den Rückgriff auf die allgemeine Regelung des § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO, wonach Verkehrszeichen nur dort anzuordnen seien, wo dies aufgrund der besonderen Umstände zwingend geboten sei. Es könne nur darauf ankommen, ob der Anwendungsbereich des Satzes 2 grundsätzlich eröffnet sei, weil der fließende Verkehr geregelt werde, nicht aber darauf, ob Satz 2 deswegen nicht zur Anwendung komme, weil eine der in Satz 2 vorgesehenen Ausnahmen - hier die Anordnung einer Tempo 30-Zone - greife. Schließlich sei auch die Ausübung des der Beklagten eröffneten Ermessens mit Blick auf die geringe Betroffenheit des Klägers nicht zu beanstanden.

4 1. Die vom Kläger angeführte Frage,

"Ist Voraussetzung für die Anordnung einer Tempo 30-Zone im Sinne von § 45 Abs. 1c StVO das Vorliegen von besonderen Umständen, die diese Einrichtung einer Tempo 30-Zone zwingend gebieten im Sinne von § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO?"

rechtfertigt die von ihm begehrte Revisionszulassung auf der Grundlage von § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO nicht.

- 5 Ihr kommt keine grundsätzliche Bedeutung zu, da revisionsgerichtlicher Klärungsbedarf insoweit nicht mehr besteht. § 45 Abs. 9 StVO ist nach der Verkündung des Berufungsurteils durch die Erste Verordnung zur Änderung der Straßenverkehrs-Ordnung vom 30. November 2016 (BGBl. I S. 2848) mit Wirkung vom 23. Dezember 2016 neu gefasst worden. Aus dieser Neufassung in Verbindung mit der Normbegründung ergibt sich, dass § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO jedenfalls seit dem In-Kraft-Treten der Änderungsverordnung auch in den Fällen der Anordnung einer Tempo 30-Zone nach § 45 Abs. 1c StVO anzuwenden ist.
- 6 Nach § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO in der dem Berufungsurteil zugrunde liegenden und insoweit im Wesentlichen unverändert gebliebenen Fassung vom 15. September 2015 (im Folgenden: StVO a.F.) sind Verkehrszeichen nur dort anzuordnen, wo dies aufgrund der besonderen Umstände zwingend geboten ist

(neue Fassung: "zwingend erforderlich"). Nach der Begründung zu dieser Vorschrift sollen die zuständigen Behörden bei der Anordnung von Verkehrszeichen restriktiv verfahren und stets nach pflichtgemäßem Ermessen prüfen, ob die vorgesehene Regelung durch Verkehrszeichen deshalb zwingend erforderlich ist, weil die allgemeinen und besonderen Verhaltensregeln der Verordnung für einen sicheren und geordneten Verkehrsablauf nicht ausreichen (BR-Drs. 374/97 S. 8). Nach § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO a.F. durften abgesehen von der Anordnung u.a. von Tempo 30-Zonen insbesondere 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 in den vorstehenden Absätzen genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt. Ob Tempo 30-Zonen ungeachtet der Freistellung von den Anforderungen des Satzes 2 nur angeordnet werden durften, wenn dies im Sinne des § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO a.F. aufgrund der besonderen Umstände zwingend geboten war, war umstritten. Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg hat diese Frage verneint: Als speziellere Regelung in Bezug auf Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs sperre § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO a.F. den Rückgriff auf die allgemeine Regelung des Satzes 1 auch dann, wenn eine von der speziellen Regelung ausgenommene Beschränkung des fließenden Verkehrs in Rede stehe. Satz 2 enthalte keine weitere, zusätzliche, sondern nur eine speziellere Regelung für Beschränkungen des fließenden Verkehrs (UA S. 19; im Ergebnis wie das Berufungsgericht OVG Lüneburg, Urteil vom 18. Juli 2006 - 12 LC 270/04 - NJW 2007, 1609 = juris Rn. 42 sowie Steiner, in: Münchener Kommentar Straßenverkehrsrecht, 2016, § 45 StVO Rn. 75; für die Anwendung von Satz 1 dagegen König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 44. Aufl. 2017, § 45 StVO Rn. 37 sowie Bouska, NZV 2001, 27 <29>). In der Rechtsprechung des Senats war geklärt, dass § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO a.F. als in Bezug auf Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs speziellere Regelung in seinem Anwendungsbereich die allgemeine Regelung in § 39 Abs. 1 und § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO verdrängt (BVerwG, Urteile vom 23. September 2010 - 3 C 37.09 - BVerwGE 138, 21 Rn. 25 und vom 18. November 2010 - 3 C 42.09 - BVerwGE 138, 159 Rn. 23). Diesen Entscheidungen lagen allerdings Beschränkungen des fließenden Verkehrs durch Lkw-Überholverbote bzw. durch die Anordnung

einer Radwegebenutzungspflicht zugrunde und nicht - wie hier bei der Anordnung einer Tempo 30-Zone - ein Fall, für den die Anwendbarkeit des Satzes 2 von vornherein ausdrücklich ausgeschlossen war.

- 7 Ein insoweit möglicherweise bestehender Klärungsbedarf ist durch die Erste Verordnung zur Änderung der Straßenverkehrs-Ordnung vom 30. November 2016 (BGBl. I S. 2848) ausgeräumt worden. Eines der Ziele dieser Verordnung war es, die streckenbezogene Anordnung von Tempo 30 auch an innerörtlich klassifizierten Straßen sowie auf weiteren Vorfahrtstraßen zu erleichtern (BR-Drs. 332/16 S. 1). Dabei wurde § 45 Abs. 9 StVO im Interesse einer besseren Lesbarkeit insgesamt neu strukturiert (BR-Drs. 332/16 S. 10). Der bisherige Satz 2 wurde in den Sätzen 3 und 4 neu gefasst (im Folgenden: n.F.). Gemäß § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO n.F. dürfen Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs - weiterhin - 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. § 45 Abs. 9 Satz 4 Nr. 4 StVO n.F. bestimmt, dass Satz 3 nicht für die Anordnung von Tempo 30-Zonen nach § 45 Abs. 1c StVO gilt. Eine entsprechende Ausnahme in Bezug auf die Anforderungen des § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO sieht § 45 Abs. 9 Satz 4 StVO n.F. dagegen nicht vor. Für die neu eingeführte streckenbezogene Geschwindigkeitsbegrenzung nach § 45 Abs. 9 Satz 4 Nr. 6 StVO heißt es in der Begründung ausdrücklich, dass die Änderung § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO unberührt lasse (BR-Drs. 332/16 S. 14). Aufgrund des umfassenden Anwendungsbereichs des Satzes 4 kann für Tempo 30-Zonen seitdem nichts anderes gelten. Auch sie dürfen jedenfalls seit dem In-Kraft-Treten der Ersten Verordnung zur Änderung der Straßenverkehrs-Ordnung vom 30. November 2016 nur angeordnet werden, wenn dies im Sinne des § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO aufgrund der besonderen Umstände zwingend erforderlich ist. Das ist, wie der Begründung bei der Einführung von § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO durch die Vierundzwanzigste Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 7. August 1997 (BGBl. I S. 2028) zu entnehmen ist, dann der Fall, wenn die allgemeinen und besonderen Verhaltensregeln der Verordnung für einen sicheren und geordneten Verkehrsablauf nicht ausreichen (vgl. BR-Drs. 374/97 S. 8). Dass der Normgeber mit der nun erfolg-

ten Ersetzung des in § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO bisher verwendeten Begriffs "geboten" durch "erforderlich" andere Anforderungen stellen wollte, lässt sich den Materialien nicht entnehmen. Hiergegen spricht zudem, dass § 39 Abs. 1 StVO unverändert geblieben ist. Dass bei diesem Verständnis der Regelung das vom Verordnungsgeber mit der Einfügung von § 45 Abs. 1c StVO (Anordnung von Tempo 30-Zonen) und der Neufassung von § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO a.F. (Freistellung solcher Anordnungen von den Anforderungen des Satzes 2) verfolgte Ziel, die Einrichtung von Tempo 30-Zonen wesentlich zu erleichtern (vgl. Begründung zur Dreiunddreißigsten Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 11. Dezember 2000 <BGBl. I S. 1690> in VkB1. 2001 S. 6 und 11), nicht (mehr) erreichbar sein könnte, ist nicht zu erkennen. Tempo 30-Zonen können gemäß § 45 Abs. 9 Satz 4 Nr. 4 StVO weiterhin angeordnet werden, ohne dass die sonst erforderliche besondere Gefahrenlage des § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO vorliegt. Mangels Erforderlichkeit im Sinne von § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO scheidet ihre Anordnung nur dort aus, wo die mit der Anordnung bezweckten Wirkungen aufgrund der allgemeinen und besonderen Verhaltensregeln der Verordnung ohnehin erreicht werden.

- 8 Grundsätzliche Bedeutung im Sinne von § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO kommt der vom Kläger aufgeworfenen Frage auch nicht deshalb zu, weil die Voraussetzungen für die Anordnung von Tempo 30-Zonen nach § 45 Abs. 9 StVO a.F. noch für eine erhebliche Zahl von Altfällen der Klärung bedürften. Verkehrsbezogene Ge- und Verbote in Form von Verkehrszeichen sind regelmäßig den Dauerverwaltungsakten zuzurechnen. Maßgeblich für den Erfolg einer Anfechtungsklage ist daher regelmäßig die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der letzten tatsächengerichtlichen Verhandlung (vgl. BVerwG, Urteil vom 18. November 2010 - 3 C 42.09 - BVerwGE 138, 159 Rn. 14 m.w.N.). Deshalb wird auch in Klageverfahren gegen die Anordnung von Tempo 30-Zonen, die vor dem In-Kraft-Treten der Ersten Verordnung zur Änderung der Straßenverkehrs-Ordnung vom 30. November 2016 anhängig geworden sind, § 45 Abs. 9 StVO in der geänderten neuen Fassung anzuwenden sein.

- 9 2. Ebenso wenig führen die vom Kläger aufgeworfenen weiteren Fragen,

"Kommen Zonen-Geschwindigkeitsbeschränkungen (Tempo 30-Zone) nur dort in Betracht, wo der Durchgangsverkehr im Verhältnis zum Anliegerverkehr von geringer Bedeutung ist? Kommt eine Zonen-Geschwindigkeitsbeschränkung demnach nicht in Betracht, wenn der Durchgangsverkehr den Anliegerverkehr deutlich übersteigt?"

auf eine Revisionszulassung wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO). Es ergibt sich, auch ohne dass es dafür erst der Durchführung eines Revisionsverfahrens bedarf, bei Anwendung der allgemeinen Auslegungsgrundsätze unmittelbar aus § 45 Abs. 1c Satz 2 StVO, dass diese Fragen zu verneinen sind.

- 10 § 45 Abs. 1c Satz 1 StVO bestimmt, dass die Straßenverkehrsbehörden 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. Gemäß Satz 2 darf sich die Zonen-Anordnung weder auf Straßen des überörtlichen Verkehrs (Bundes-, Landes- und Kreisstraßen) noch auf weitere Vorfahrtstraßen (Zeichen 306) erstrecken. Weitere straßenbezogene Voraussetzungen für die Anordnung einer Tempo 30-Zone, die hier indes nicht von Belang sind, regeln die Sätze 3 und 4.
- 11 Die Formulierung des Satzes 2 lässt nur den Schluss zu, dass durch den ersten Klammerzusatz näher bestimmt wird, was unter einem überörtlichen Verkehr im Sinne dieser Vorschrift zu verstehen ist. Gemeint ist demzufolge ein Verkehr, der auf Bundes-, Landes- und Kreisstraßen abgewickelt wird. Das erhellt zusätzlich die Normbegründung. Dort heißt es zu Absatz 1c, in der Straßenverkehrs-Ordnung selbst werde durch negative Abgrenzung klargestellt, dass eine Tempo 30-Zonen-Anordnung innerhalb geschlossener Ortschaften nur für nicht klassifizierte Straßen in Betracht komme, da Bundes-, Landes- und Kreisstraßen wegen ihrer Bestimmung für den überörtlichen Verkehr nicht Gegenstand gemeindlicher Verkehrsberuhigungsmaßnahmen sein könnten (VkBf. 2001

S. 11). Dass es in § 45 Abs. 1c Satz 2 StVO allein um eine solche formale Anknüpfung geht, findet seine Bestätigung außerdem in der in dieser Bestimmung aufgeführten zweiten Fallgruppe, den "weiteren Vorfahrtstraßen (Zeichen 306)". Auch für die weiteren Vorfahrtstraßen im Sinne dieser Regelung wird nicht auf das konkrete Verhältnis des Durchgangs- zum Anliegerverkehr abgestellt, sondern allein darauf, dass es sich um keine mit dem Zeichen 306 versehene Vorfahrtstraße handelt. Schließlich ist auch der Begründung für die Neufassung von § 45 Abs. 9 StVO durch die Erste Verordnung zur Änderung der Straßenverkehrs-Ordnung zu entnehmen, dass für den Begriff "Straßen des überörtlichen Verkehrs" auf die Klassifizierung als Bundes-, Landes- oder Kreisstraße abzustellen ist (vgl. BR-Drs. 332/16 S. 10).

- 12 Demgegenüber kann sich der Kläger für seine Annahme, dass es auf das jeweilige Verhältnis des Durchgangs- zum Anliegerverkehr ankomme, nicht mit Erfolg auf die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung (VwV-StVO) berufen. Zwar heißt es dort unter Nummer XI. (Tempo 30-Zonen) zu § 45 Abs. 1 bis 1e, Zonen-Geschwindigkeitsbeschränkungen könnten nur dort in Betracht kommen, wo der Durchgangsverkehr von geringer Bedeutung sei (a.a.O. Rn. 38). Im Hinblick auf das normenhierarchische Verhältnis der im Range einer Rechtsverordnung stehenden Straßenverkehrs-Ordnung zu der Verwaltungsvorschrift, die die verordnungsrechtlichen Regelungen - ohne selbst Rechtsnormqualität zu besitzen - lediglich erläutert und ausfüllt, ist es fernliegend, dass dem in der Verwaltungsvorschrift verwendeten Begriff des Durchgangsverkehrs ein anderer Inhalt beizumessen ist, als dem in § 45 Abs. 1c Satz 2 StVO verwendeten Begriff des überörtlichen Verkehrs.
- 13 Das Berufungsgericht geht somit zu Recht davon aus, dass mit der Formulierung "Straßen des überörtlichen Verkehrs" in § 45 Abs. 1c Satz 2 StVO nicht das konkrete Verhältnis des überörtlichen Verkehrs zum Anliegerverkehr bezeichnet wird, sondern damit die objektive Verkehrsbedeutung der Straße gemeint ist, wie sie sich aus ihrer Klassifizierung als Bundes-, Landes- oder Kreisstraße ergibt.

- 14 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO; die Festsetzung des Streitwertes beruht auf § 47 Abs. 1 und 3 i.V.m. § 52 Abs. 1 und 2 GKG.

Dr. Philipp

Liebler

Rothfuß