



Gutachten: Schulstraßen

Rechtliche Möglichkeiten der Kommunen bei der Einrichtung von Schulstraßen

Erstellt von

Dr. Olaf Dilling, Rechtsanwalt
re|Rechtsanwälte PartGmbH

im Auftrag von

Kidical Mass Aktionsbündnis, Deutsches Kinderhilfswerk e.V. & VCD
Verkehrsclub Deutschland e.V.

13. Februar 2024

Inhalt

I.	Einleitung: Was für ein Konzept steht hinter der Einrichtung von Schulstraßen?	3
II.	Rechtliche Prüfung	4
1.	Schutz kindgerechter Mobilität durch höherrangiges Recht	4
a.	Völkerrechtliche Grundlagen	5
b.	Grundrechte	5
(1)	„Vision Zero“: Recht auf Leben und der körperliche Unversehrtheit.....	6
(2)	Gleichberechtigte Teilhabe an Mobilität	7
2.	Planungsrecht.....	8
a.	Bauleitplanung	8
b.	Verkehrsentwicklungsplanung und städtebauliches Verkehrskonzept.....	8
3.	Straßenverkehrsrecht.....	9
a.	Anordnung einer Sperrung für Kfz	9
(1)	Qualifizierte Gefahrenlage	10
(2)	Typische gefahrenträchtige Umstände in Schulstraßen	11
(a)	Spezifische Gefahren für die Sicherheit des Verkehrs	12
(b)	Spezifische Gefahren für die Ordnung des Verkehrs	13
(c)	Städtebauliches Verkehrskonzept	14
(3)	Verhältnismäßigkeit: Eignung und Erforderlichkeit	15
(4)	Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne	15
(a)	Entgegenstehende Anliegerrechte	15
(b)	Ausnahmegenehmigung.....	16
b.	Anordnung zur Erprobung (im Rahmen eines sog. Verkehrsversuchs)	16
c.	Anordnung einer Fahrradstraße oder -zone	17
4.	Straßenrechtliche Teileinziehung.....	18
a.	Straßenrecht.....	18
b.	Zuständigkeit	18
c.	Form und Fristen	18
d.	Inhalt der straßenrechtlichen Teileinziehung	18
(1)	Benutzungsarten, -kreise und -zwecke	19
(a)	Fußgängerzonen	19
(b)	Fahrradstraßen oder -zonen.....	19
(2)	Benutzungszeiten	19
e.	Begründung	21
f.	Verhältnismäßigkeit	21
5.	Anliegergebrauch als entgegenstehendes Recht Dritter	21
(a)	Anliegergebrauch von Anwohnenden ohne eigenen Stellplatz	21
(b)	Anliegergebrauch von Anwohnenden mit eigenem Stellplatz.....	23
6.	Umsetzung und Sicherung durch Verkehrseinrichtungen	23
III.	Fazit	23

I. Einleitung: Was für ein Konzept steht hinter der Einrichtung von Schulstraßen?

Mit einer Schulstraße ist im Folgenden ein Set von Maßnahmen und Regeln gemeint, das Kindern im Umfeld von Schulen oder Kitas die Teilhabe an Mobilität und die Verbesserung von Verkehrssicherheit ermöglichen soll. Dafür werden eine oder mehrere Straßen im Umfeld einer Schule (oder Kita) für den Kraftverkehr gesperrt – und somit zugleich die Fahrbahn für den nichtmotorisierten Verkehr freigegeben. Die Sperrung wird typischerweise zeitlich für eine halbe Stunde bis ganze Stunde auf den Schulbeginn oder das Schulseende begrenzt. Das Umfeld einer Schule kann aber auch dauerhaft autofrei gestaltet werden, um über den ganzen Tag Möglichkeiten zum Verweilen oder Spielen zu schaffen, soweit dies rechtlich möglich und politisch gewollt ist.

Schulstraßen und ihre Begleitung und Absicherung durch rechtliche Maßnahmen tragen dazu bei, dem seit Beginn der Motorisierung bestehenden und weiterhin ungebrochenen Trend der Verdrängung von Kindern aus dem öffentlichen Raum entgegenzuwirken. Spätestens mit Erlass der Straßenverkehrsordnung Mitte der 1930er Jahre wurden Kinder von den Fahrbahnen verdrängt, die bis dahin weithin als Spielflächen gedient hatten. In der zweiten Hälfte des 20. Jh. konnten immerhin noch Gehwege, Plätze und verkehrsberuhigte Bereiche als Spielbereiche im öffentlichen Raum dienen. Inzwischen werden sie vielerorts als Parkplätze für immer mehr und immer größer dimensionierte Kfz zweckentfremdet. Zugleich gibt es die berechtigte Sorge von Eltern, ihre Kinder alleine auf stark befahrenen Straßen in die Schule gehen oder mit dem Fahrrad zur Schule fahren zu lassen. Wenn die Lösung das Gefahrenwerden im Kfz ist, bietet dies für die eigenen Kinder (vermeintlich) Sicherheit, für alle anderen Kinder schafft es aber zusätzliche Gefahren. Insbesondere die SUV stellen ein Sicherheitsrisiko dar, denn sie nehmen den Kindern ihren Platz, aufgrund ihrer Größe verdecken sie Kinder und nehmen ihnen auf dem Schulweg die Sicht auf den fließenden Verkehr.

Schulstraßen können hier Abhilfe schaffen und bieten eine Art geschützten Raum für Kinder, in denen sie ihre Mobilität frei entfalten und entwickeln können. Letztlich wird aber auch generationsübergreifend einer großen Zahl von Menschen eine gleichberechtigte Teilhabe ermöglicht. Dabei beschränkt sich Funktion der Spielstraßen nicht nur auf das flüssige Vorankommen „von A nach B“ und die Verkehrssicherheit der Kinder. Ebenso wichtig sind eine selbstbestimmte Mobilität, das Gefühl von Selbstwirksamkeit und Bewegungsfreude sowie die Entwicklung kommunikativer Fähigkeiten im Verkehr. Inzwischen wurde von dem Konzept

in einigen deutschen Städten Gebrauch gemacht, zum Teil dauerhaft, zum Teil als Pilotmaßnahmen im Rahmen eines Verkehrsversuchs.¹

II. Rechtliche Prüfung

Angesichts der hohen Anforderung an die Begründung von Beschränkungen des Verkehrs im deutschen Recht stellt sich die Frage, ob Schulstraßen auf rechtlich belastbare Weise eingerichtet werden können. Dafür soll geprüft werden, welche Maßnahmen oder verkehrsrechtlichen Instrumente überhaupt in Frage kommen und was für Voraussetzungen ihre Anordnung jeweils hat.

Eine spezifische Anordnungsmöglichkeit für Schulstraßen gibt es nach deutschem Recht bisher nicht. Die Bezeichnung Schulstraße ist in Deutschland bislang auch kein Rechtsbegriff, anders als etwa „Schulstraße“ in Österreich, wo in § 76d der österreichischen Straßenverkehrsordnung eine entsprechende Anordnungsmöglichkeit mit einem eigenen Verkehrszeichen geschaffen wurde. Eine ähnliche Möglichkeit wurde in Frankreich mit den „Rues aux écoles“ etabliert, von denen in Paris bis November 2023 über 200 geschaffen wurden und bis 2026 weitere 100 eingerichtet werden sollen.²

Obwohl Schulstraßen in der Straßenverkehrsordnung (StVO) nicht als spezifische Maßnahme vorgesehen sind, gibt es im geltenden Straßenverkehrs- und Straßenrecht durchaus Ansatzpunkte, sie einzurichten. In Frage kommen dafür insbesondere die – u.U. zeitlich beschränkte – straßenverkehrsrechtliche Anordnung eines Verbots für Kraftfahrzeuge oder eine straßenrechtliche Teileinziehung.

Im Folgenden sollen zunächst kurz völker- und verfassungsrechtliche Vorgaben angerissen werden, die für die kindgerechte Mobilität relevant sind (unter 1), sodann sollen (unter 2) die planungsrechtlichen, (unter 3) die straßenverkehrsrechtlichen und (unter 4) die straßenrechtlichen Vorgaben und Möglichkeiten von Schulstraßen anhand der rechtlichen Bestimmungen und der Rechtsprechung untersucht werden.

1. Schutz kindgerechter Mobilität durch höherrangiges Recht

Was die Rechte von Kindern im Verkehr angeht, ihre eigenständige Mobilität und den Schutz ihrer Sicherheit, geben das Straßenverkehrsgesetz und die Straßenverkehrsordnung, aber

¹ Laut Presseberichten und kommunalen Bekanntmachungen finden sich Beispiele u.a. in Köln, Bonn, Essen, Berlin, Hannover, Hennef, Ulm, Unterhaching und Wietze, siehe näher unten, unter den Abschnitten 3 und 4.

² „Plus de 200 « rues aux écoles » dans Paris“, <https://www.paris.fr/pages/57-nouvelles-rues-aux-ecoles-dans-paris-8197#>, abgerufen am 06.12.2023.

auch die Straßengesetze der Länder wenig her. Zudem ist kindgerechte Mobilität auch in der Rechtsprechung und Verwaltungspraxis des deutschen Verkehrsrechts als Thema bisher kaum präsent.

Dabei gäbe es durchaus Ansatzpunkte, die diskriminierungsfreie Teilhabe von Kindern am Straßenverkehr mit Grundrechten der Einzelnen und völkerrechtlichen Pflichten des Staates zu begründen (vgl. dazu Dietmar Kettler, Grundrecht auf Mobilität? Die Mobilitätsbedürfnisse von Kindern und Jugendlichen im Recht, 2005).

a. Völkerrechtliche Grundlagen

Eine Grundlage im Völkerrecht bietet etwa der Art. 3 Abs. 1 UN-Kinderrechtskonvention, aus dem sich Schutzpflichten des Staates mit Bezug auf die Gewährleistung des Kindeswohls ergeben. Den Staat trifft insofern ein sogenanntes Untermaßverbot: Er muss tätig werden, um ein bestimmtes Schutzniveau sicherzustellen. Vor diesem Hintergrund werden die Standards der Bundesrepublik zu Recht als zu niedrig kritisiert, namentlich was den Schutz der Kinder vor Verkehrsunfällen angeht (vgl. Nomos-BR/Schmahl KRK/Stefanie Schmahl, 2. Aufl. 2013, KRK Artikel 3 Rn. 17-20).

Neben dem Schutz der Verkehrssicherheit kommt das Recht auf Erholung und Freizeit in Betracht, das aus Art. 31 Abs. 1 UN-KRK folgt. Es beinhaltet auch Gewährleistungen bezüglich Spiel und altersgemäße aktive Erholung. Voraussetzung dafür dürfte gerade im urbanen Umfeld eine Ausgestaltung des öffentlichen Raums sein, in dem Kinder mindestens Zonen haben, in denen sie von den Gefahren des Kraftfahrzeugverkehrs geschützt sind und sich ungezwungen frei bewegen können, ohne die ständige Sorge, verletzt oder überfahren zu werden.

Aus diesen völkerrechtlichen Grundlagen ergeben sich letztlich aber nur vage rechtliche Anforderungen (vgl. auch Kettler, a.a.O., S. 10). Sie beinhalten immerhin einen Auftrag an den Gesetz- und Verordnungsgeber, zugunsten der Sicherheit und eigenständigen Mobilität tätig zu werden. Darüber hinaus wird vertreten, dass zumindest die Bestimmung in Art. 3 UN-KRK über das Kindeswohl auch die Exekutive und Rechtsprechung direkt bindet (unter Verweis auf ein Rechtsgutachten von Prof. Dr. Lorz, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Die UN-Kinderrechtskonvention und ihre Bindungswirkung in der deutschen Rechtsordnung, WD 2 - 160/06, S. 7).

b. Grundrechte

Weiterhin müssen auch zugunsten der eigenständigen Mobilität und ihrer Sicherheit im Straßenverkehr die Grundrechte berücksichtigt werden. Insbesondere spielt das Recht auf

Leben und körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 GG eine Rolle, das unter dem Stichwort „Vision Zero“ diskutiert wird (unten unter 1). Weiterhin ist die freie Entfaltung der Persönlichkeit gem. Art. 2 Abs. 1 Grundgesetz (GG) und die gleichberechtigte Teilhabe von Kindern an Mobilität und an der Nutzung des öffentlichen Raums betroffen (siehe unten unter 2).

(1) „Vision Zero“: Recht auf Leben und der körperliche Unversehrtheit

Insbesondere, wenn es um den Schutz von Kindern vor den Gefahren im Straßenverkehr geht, ist zu prüfen, ob der Staat zum Schutz vor Verletzungen und Gefährdungen durch Kraftfahrende tätig werden muss (vgl. Kettler, a.a.O., S. 14).

Das Grundgesetz verpflichtet den Staat, menschliches Leben zu schützen und priorisiert dieses gegenüber der allgemeinen Handlungsfreiheit (BVerfGE 88, 203, 251 m.w.N.; BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18). Auch hier folgen Schutzpflichten des Staates, die ein Untermaßverbot beinhalten (vgl. BVerfG, Beschluss vom 20.02.2008 – 1 BvR 2722/06, Rn. 81). Diesen besonderen verfassungsrechtlichen Rang des Grundrechts auf Leben hat der Gesetz- und Verordnungsgeber im Straßenverkehrsrecht bislang nicht ausreichend berücksichtigt (vgl. Klinski, Verfassungsrechtliche und grundsätzliche Aspekte einer Reform des Straßenverkehrsrechts, UBA-Gutachten, TEXTE 66/2023, S. 18). Dies gilt insbesondere für Kinder als besonders ungeschützte Verkehrsteilnehmende.

Grundsätzlich stehen nach der aktuell geltenden Straßenverkehrsordnung (StVO) die Gefahren für die Sicherheit und für die Ordnung des Verkehrs gleichberechtigt nebeneinander: Bislang gibt es weder im Straßenverkehrsgesetz (StVG), noch in der StVO Bestimmungen, die eine klare Priorität der Verkehrssicherheit gegenüber der Ordnung im Verkehr festlegen. Das heißt, dass bei der Anordnung von Maßnahmen zur Beschränkung des Verkehrs eine gleichwertige Abwägung zwischen Verkehrssicherheit und Ordnung des Verkehrs, insbesondere der Flüssigkeit und Leichtigkeit des Verkehrs getroffen wird. Dabei ist Verkehr im Verkehrsrecht grundsätzlich in einem umfassenden Sinn zu verstehen, der alle – also auch nicht-motorisierten – Verkehrsteilnehmenden einschließt.

Die Bindung der öffentlichen Gewalt an die Grundrechte gebietet gemäß Art. 1 Abs. 3 und 20 Abs. 3 GG jedoch auch, bei der Auslegung der rechtlichen Bestimmungen auf den Schutz des menschlichen Lebens zu achten. In der Verwaltungsvorschrift zur StVO (VwV-StVO zu § 1, Rn. 1) wird dementsprechend die Verkehrsverwaltung auf das Ziel festgelegt, schwere Verkehrsunfälle mit Toten oder schwer Verletzten zu vermeiden („Vision Zero“). Die in der VwV-StVO festgelegte Priorisierung entspricht dabei dem hohen Wert, dem die

Verfassungsordnung des Grundgesetzes dem Leben und der Gesundheit in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG beimitst.

Grundsätzlich bietet die VwV-StVO als intern bindende Verwaltungsvorschrift zwar lediglich für die Verwaltung eine Auslegungshilfe und stellt grundsätzlich keine bindende Rechtsvorschrift für Gerichte dar (vgl. BVerwG, Beschluss vom 16.04.2012 - 3 B 62.11, Rn. 30). Sie kann daher aus eigener Bindungswirkung keine verbindlichen Rechte und Pflichten nach außen begründen. Da sie aber als normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift die Berücksichtigung der im Grundgesetz manifestierten Wertordnung widerspiegelt, dürfte sie insofern dennoch eine Bindungswirkung vermitteln.

(2) Gleichberechtigte Teilhabe an Mobilität

Auch unter Berücksichtigung von Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG sind die mangelnden Teilhaberechte von Kindern im deutschen Verkehrsrecht ein Problem (vgl. Kettler, Grundrecht auf Mobilität? 2005, S. 13). Die oft im Straßenverkehrsrecht geltend gemachte sogenannte „Präferenz- und Privilegienfreiheit“ wird bisher primär gegen Einschränkungen des Kfz-Verkehrs in Stellung gebracht (so etwa bei Einrichtung von Anwohnerparkzonen, vgl. grundlegend BVerwG, Urteil vom 28.05.1998 – 3 C 11/97 (NZV 1998, 427). Allerdings müsste sie auch für Kinder als vulnerabelste Verkehrsteilnehmende gelten. Eingelöst werden könnte dies dadurch, dass ein effektiver Schutz von Sicherheit und Ordnung des Verkehrs Kindern genauso zugesprochen wird, wie Kraftfahrenden.

Insbesondere muss bei der Auslegung der StVO darauf geachtet werden, dass die Ordnung des Verkehrs sich auf alle Verkehrsarten gleichermaßen bezieht, so dass auch die Leichtigkeit des nicht motorisierten Verkehrs in den Blick genommen wird. Dies ist im Sinne kindgerechter Mobilität, die nicht nur durch Gefahren für Verkehrssicherheit herausgefordert ist. Vielmehr geht es, um auch nur annähernd Gleichberechtigung zwischen den Verkehrsarten herzustellen, insbesondere auch um fehlende (sichere) Querungen, die Umwege oder Wartezeiten nötig machen, für Fußgänger diskriminierende Ampelphasen und Wegführungen, die ein zügiges Vorankommen behindern.

Von gleichberechtigter Teilhabe ist das deutsche Verkehrsrecht und die Verkehrswirklichkeit bisher weit entfernt. Bisher sind Kinder im Verkehr systematisch benachteiligt, soweit sie sich autonom bewegen. Denn dann ist eine Verkehrsteilnahme nur zu Fuß oder – bis zum vollendeten achten Lebensjahr – mit dem Fahrrad auf dem Gehweg möglich. Der Fußverkehr hat dabei grundsätzlich Nachrang gegenüber dem Verkehr mit Fahrzeugen, was sich aus den „Vorfahrtsregeln“ in § 8 StVO ergibt, der sich schon terminologisch erkennbar nur auf den Fahrzeugverkehr beziehen und nicht auf den Vorrang des Fußverkehrs. Zudem ist die

Benutzung von Fahrbahnen durch Fußverkehr gemäß § 25 StVO nur zur Querung im 90°-Winkel möglich. Lediglich abbiegende Fahrzeuge haben gegenüber dem Fußverkehr bzw. fußläufigen Kindern gemäß § 9 Abs. 3 Satz 3 StVO Rücksicht zu nehmen. Fahrradfahrende Kinder unter 8 Jahren müssen zudem vor jeder Querung von Fahrbahnen absteigen, so dass auch ihnen die Privilegien des Fahrzeugverkehrs bei den Vorfahrtsregeln entgehen.

Diese Benachteiligungen werden oft durch Belange der Verkehrssicherheit gerechtfertigt. Letztlich steht dahinter jedoch offensichtlich ein Interesse an der vorrangigen Leichtigkeit des Kfz-Verkehrs. Um Kindern ebenfalls angemessen Rechte auf eigenständige Mobilität einzuräumen, ist zur Ermöglichung der Leichtigkeit des Fußverkehrs eine Kompensation durch verkehrsrechtliche Maßnahmen erforderlich, die zur Einschränkung des Kfz-Verkehrs führen (vgl. zur Leichtigkeit des Fußverkehrs, OVG des Saarlandes, Beschluss vom 25.04.2014 – 1 A 401/13, Rn. 41; OVG Bremen, Urteil vom 13.12.2022 - 1 LC 64/22, Rn. 86 f.).

2. Planungsrecht

Oft gibt es für die Umgebung von Schulen bereits planerische Vorgaben, die sowohl der Bauleitplanung als auch – in zunehmendem Maße – der Verkehrsplanung entstammen können. Zuständig ist für diese kleinräumigen planerischen Belange grundsätzlich die Gemeinde, etwa der Gemeinderat für den Erlass von Bebauungsplänen oder den Beschluss über Verkehrsentwicklungspläne.

a. Bauleitplanung

Was die Bauleitplanung angeht, sollte vor Einrichtung einer Schulstraße geprüft werden, ob für die betreffenden Straßen bereits ein Bebauungsplan existiert. Denn es könnten darin Festsetzungen für die Straßennutzung gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB getroffen worden sein. Insbesondere lassen sich im Bebauungsplan Flächen für das Parken von Fahrzeugen oder für Ladeinfrastruktur ausweisen. In diesem Fall ist die Verwaltung an den Beschluss des Bebauungsplans gebunden, so dass die Parkflächen nur unter Änderung des Bebauungsplans aufgehoben werden können.

b. Verkehrsentwicklungsplanung und städtebauliches Verkehrskonzept

Gemeinden können mit einem Verkehrsentwicklungsplan oder einem städtebaulichen Verkehrskonzept verkehrsplanerische Festlegungen treffen, so etwa Berlin mit dem Stadtentwicklungsplan Mobilität gemäß § 16 des Berliner Mobilitätsgesetzes (MobG Bln), das in § 17a MobG Bln auch Festlegungen zur Schulwegsicherheit und zum schulischen Mobilitätsmanagement trifft. Die Schulstraße sollte sich dann in das entsprechende Konzept einfügen oder ihm zumindest nicht widersprechen.

Umgekehrt kann die Verkehrsplanung auch proaktiv dazu genutzt werden, die Begründung von Verboten oder Beschränkungen, die mit einer Schulstraße verbunden sind, zu erleichtern. Dies betrifft das Straßenverkehrsrecht (vgl. § 45 Abs. 1b Nr. 5 Alt. 2 StVO, siehe unten, unter 3) und insbesondere auch das Straßenrecht (unter 4), in dem auch weitere öffentliche Belange und planerische Vorgaben zu berücksichtigen sind.

3. Straßenverkehrsrecht

Ein mögliches Instrument zur Umsetzung einer Schulstraße ist die straßenverkehrsrechtliche Anordnung eines Verbots für Kraftfahrzeuge auf Grundlage der straßenverkehrsrechtlichen Generalklausel gemäß § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO.

Zuständig für das Straßenverkehrsrecht ist gem. § 44 Abs. 1 Satz 1 StVO die Straßenverkehrsbehörde. Für Maßnahmen im näheren Umfeld von Schulen kann die Zuständigkeit je nach Größe der Straße (Gemeindestraße oder Straße des überörtlichen Verkehrs) sowie gemäß landesspezifischer Zuständigkeitsregelung bei der Gemeinde, dem Landkreis oder einer kreisfreien Stadt liegen. Die Gemeinde oder der Kreis vollzieht das Straßenverkehrsrecht als übertragene Aufgabe, das heißt, sie ist bei der Aufgabenerfüllung an staatliche Weisungen gebunden (Rechts- und Fachaufsicht).

Durchsetzen lässt sich ein Verbot für Kraftfahrzeuge unter anderem mit Nutzung des Verkehrszeichens „Verbot für mehrspurige Kfz und Motorräder“ (VZ 260). Denkbar ist auch das Verkehrszeichen „Verbot für Fahrzeuge aller Art“ (VZ 250), das die Ein- und Durchfahrt für Fahrzeuge aller Art verbietet. Allerdings ist bei Nutzung des VZ 250 ein entsprechendes Zusatzzeichen erforderlich, wenn die Benutzung des Fahrrads als bevorzugtes Verkehrsmittel vieler Kinder und Jugendlicher weiterhin frei sein soll.

Unterschieden werden muss bei diesen Anordnungen auf Grundlage der StVO zwischen einer definitiven Anordnung des wiederkehrenden temporären Verbots (unter a) und einer vorübergehenden Maßnahme zur Erprobung (unter b). Weiterhin lässt sich ein Verbot von Kraftfahrzeugen auch durch Anordnung einer Fahrradstraße oder -zone umsetzen (unter c).

a. Anordnung einer Sperrung für Kfz

Rechtsgrundlage für die Anordnung eines Verbots für Kraftfahrzeuge mit Verkehrszeichen 250 („Verbot für Fahrzeuge aller Art“) oder Verkehrszeichen 260 („Verbot für mehrspurige Kfz und Motorräder“) sind jeweils § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO. Die davon umfassten Maßnahmen, mit denen die Straßenbenutzung zu Verkehrszwecken beschränkt oder verboten werden kann, bedürfen der Begründung durch eine Gefahr für die Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs.

Beispiele für eine solche Sperrung aufgrund der straßenverkehrsrechtlichen Generalklausel gibt es in Unterhaching bei München, Hannover und Wietze.³

(1) Qualifizierte Gefahrenlage

In § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO wird die Voraussetzung für die Verbote des fließenden Verkehrs weiter qualifiziert: Verbote des fließenden Verkehrs dürfen demnach nur angeordnet werden, wenn aufgrund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der Rechtsgüter des § 45 StVO erheblich übersteigt.

Laut Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) bedarf es zur Beantwortung der Frage, ob eine solche qualifizierte Gefahrenlage besteht, einer Prognose (BVerwG, Urteil vom 23.09.2010 - BVerwG 3 C 37.09, Rn. 31). Das heißt, dass anders, als von Verkehrsbehörden oft angenommen wird, kein positiver Nachweis nötig ist, dass in einem Straßenabschnitt bereits schwere Unfälle erfolgt sind.

Das BVerwG geht davon aus, dass eine Maßnahme auch schon bei geringeren Wahrscheinlichkeiten gerechtfertigt sein kann, wenn hochrangige Rechtsgüter auf dem Spiel stehen. Dies ergibt sich aus den Grundsätzen des Gefahrenabwehrrechts, das die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts ins Verhältnis zur Schwere des Schadens setzt. Es muss also nicht erst darauf gewartet werden, bis ein Kind bei einem Autounfall schwer verletzt oder getötet wird, bevor die Straßenverkehrsbehörde den Verkehr durch Anordnungen beschränken oder verbieten darf.

Allerdings ist auch nach dieser Rechtsprechung eine erhöhte Wahrscheinlichkeit erforderlich. Diese muss anhand besonderer örtlicher Gegebenheiten begründet werden. Beispiele dafür können z.B. der Ausbauzustand der Straßen, Kurven oder eine erhebliche Verkehrsdichte sein (vgl. Schurig, in: Kommentar zur Straßenverkehrsordnung mit VwV-StVO, 16. Auflage 2018, § 45, S. 725). Es reicht insofern festzustellen, dass an einer bestimmten Stelle oder auf einem Straßenabschnitt durch Zusammentreffen gefahrenträchtiger Umstände mit hinreichender

³ In Hannover wurde die Liepmannstraße vor der Albert-Schweitzer-Schule wegen teils „chaotischer Zustände“ beim Bringen der Kinder mit Kfz gesperrt – die Maßnahme wurde inzwischen ausgeweitet, <https://www.haz.de/lokales/hannover/projekt-gegen-elterntaxis-wird-ausgeweitet-DAWQLLRKXIJXKC4KH7VREZKYDE.html>, aufgerufen am 19.01.2024; in Unterhaching hatte es im Zusammenhang mit unübersichtlichen Verkehrssituationen vor einer Schule einen tödlichen Unfall gegeben, bei dem eine Seniorin überfahren worden war; in Wietze waren es vor allem wiederkehrende Verkehrsverstöße durch Eltern, die entscheidend für eine Straßensperrung waren, <https://www.wietze.de/news/2021/schulstrasse-wird-fuer-den-durchgangsverkehr-gesperrt/>, aufgerufen am 19.01.2024.

Wahrscheinlichkeit in Zukunft ein Schadenseintritt zu befürchten ist (vgl. BVerwG, Beschluss vom 12. September 1995, 11 B 23.95, NZV 1996, 86).

Für die Einrichtung von Schulstraßen bedeutet diese Rechtsprechung, dass bei der Begründung von verkehrsrechtlichen Anordnungen es nicht zwingend ist, dass eine Gefahrenlage anhand von bereits erfolgten Unfällen nachgewiesen wird. Es muss aber immer auf die konkreten Gegebenheiten vor Ort abgestellt werden, insbesondere auf gefahrenträchtige Umstände. Vorzugsweise sollte dies mit möglichst objektiven Anhaltspunkten begründet werden, etwa Verkehrszählungen, aktenkundigen Ordnungswidrigkeitsverfahren, Ortsbegehungen oder Auskünften der Polizei oder des Ordnungsamtes.

(2) Typische gefahrenträchtige Umstände in Schulstraßen

Auch wenn für den Kfz-Verkehr gesperrte Schulstraßen als Maßnahme nicht in der StVO vorgesehen sind, so haben sich die spezifischen Gefahren für Schüler und Schülerinnen durch den Straßenverkehr in der StVO dennoch niedergeschlagen. Denn Schulen zählen zu den sensiblen Einrichtungen, für die zur Anordnung einer streckenbezogenen Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h in § 45 Abs. 9 Satz 4 Nr. 6 StVO bereits eine Ausnahme zum Nachweis der qualifizierten Gefahrenlage besteht. Auf diese typischen Gefahren kann nicht nur bei der Begründung von Geschwindigkeitsbegrenzungen, sondern auch von Streckensperrungen abgestellt werden.

Laut Begründung der StVO-Reform, mit der diese Ausnahme eingeführt wurde, sollte in sensiblen Bereichen wie Schulen, Kindergärten oder auch Altenheimen die Gefahrenlagen nicht mehr mit Unfallstatistiken oder ähnlichen objektiven Fakten begründet werden müssen. Dies ergibt sich sowohl aus den Gesetzgebungsmaterialien zur Reform des § 45 StVO, die auf die schulspezifischen Gefahren abstellen (BR-Drucksache 332/16, S. 11),⁴ als auch aus der Verwaltungsvorschrift zur StVO (siehe VwV zu § 41 StVO, Zeichen 274).

Aus der Verwaltungsvorschrift ergibt sich insofern eine Umkehr des Regel-Ausnahmeverhältnisses. Bei Vorliegen der Voraussetzungen der Ausnahmeregelung ist die Geschwindigkeit zu begrenzen, es sei denn, es liegen bestimmte Gegenausnahmen vor (siehe VwV zu § 41 StVO, Zeichen 274, Rn. 13). Das spricht dafür, dass die Regelung eine Gefahr in den genannten sensiblen Bereichen widerleglich vermutet.

⁴ <https://dserver.bundestag.de/brd/2016/0332-16.pdf>

(a) Spezifische Gefahren für die Sicherheit des Verkehrs

Aus den Gesetzgebungsmaterialien gehen vor allem die folgenden spezifischen Gefahren für die Sicherheit des Verkehrs hervor:

- Grundschulkindern seien altersbedingt noch nicht in der Lage, allgemeine Gefahren des Straßenverkehrs und hier insbesondere Geschwindigkeiten herannahender Fahrzeuge richtig einzuschätzen,
- Ältere Kinder und Jugendliche, die mit dem Rad zur Schule fahren, bewegen sich dort zudem im „Pulk“, sind als Verkehrsteilnehmende oft abgelenkt und einer gewissen Gruppendynamik ausgesetzt,
- Weiterhin sei je nach Größe der Einrichtung auch ein erhöhter Verkehr zu verzeichnen, Eltern setzten ihre Kinder an den Einrichtungen ab oder müssten Kinder bei offener Fahrzeugtür in Kindersitzen sichern (BR-Drucksache 332/16, S. 12).

Die Rechtsprechung geht davon aus, dass sich die Gefahren vor Schulen insbesondere dort realisieren, wo ein direkter Zugang zur Straße besteht, so dass „typischerweise eine Vielzahl von Schülern das Schulgelände von der Straße aus betritt bzw. beim Verlassen der Schule unmittelbar vom Schulgelände auf die Straße tritt“ (vgl. VG Stade, Urteil vom 24.08.2022 - 1 A 1756/18, Rn. 53). Auch hier kommt es in vielen Fällen zur Pulkbildung an Querungsstellen oder vor Bushaltestellen mit spezifischen Gefahren (z.B. Rangeleien am Fahrbahnrand).

Zudem wird auch in der Rechtsprechung anerkannt, dass am Straßenrand parkende Fahrzeuge an Querungsstellen Gefahren hervorrufen können, weil sowohl die Sicht des querenden Fußverkehrs auf die heranfahrenden Fahrzeuge und umgekehrt auch die Sicht der heranfahrenden Fahrzeuge erschwert wird (vgl. Bay VGH, Beschluss vom 24.02.2014 - 11 ZB 13.1224, Rn. 17). Eine erhebliche Erhöhung der Gefahr wurde vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof für den Fall angenommen, dass es sich um einen Weg zur Grundschule handelt: Wegen ihrer geringen Körpergröße können die Kinder durch parkende Autos leichter verdeckt werden und haben selbst weniger Überblick (Bay VGH, aaO). Auch wenn es in dem zu entscheidenden Fall nicht um eine Sperrung der Straße ging, sondern um ein absolutes Haltverbot, zeigt sich dennoch, dass aus haltenden und parkenden Kfz an unübersichtlichen Querungsstellen mit zusätzlichem Durchgangsverkehr doch eine qualifizierte Gefahr als Voraussetzung für die Sperrung resultieren kann. Das Gericht geht in der Entscheidung ausdrücklich von einer qualifizierten Gefahr aus, obwohl es nur um eine Einschränkung des ruhenden Verkehrs geht (Bay VGH, aaO, Rn. 16). Diese Begründung lässt

sich in vielen Fällen auch für temporäre – oder dauerhafte – Sperrung von Schulstraßen nutzen. Allerdings sind für die Begründung einer erheblichen Gefahrenlage stets die örtlichen Gegebenheiten und gefahrenträchtigen Umstände zu berücksichtigen.

Wegen der oben dargestellten Kontextabhängigkeit der rechtlichen Bewertung lässt sich die straßenverkehrsrechtliche Zulässigkeit von Straßensperrungen zugunsten der Schulwegsicherheit weder pauschal positiv noch negativ beantworten. Bezogen auf typische Situationen in Schulstraßen sind straßenverkehrsrechtliche Sperrungen jedoch durchaus plausibel.

(b) Spezifische Gefahren für die Ordnung des Verkehrs

Oft wurde und wird bei Auslegung des § 45 Abs. 1 StVO vor allem auf die Verkehrssicherheit, insbesondere Leben und Gesundheit sowie öffentliches und privates Sacheigentum abgestellt. Da nach der Struktur des § 45 StVO Verkehrszeichen und -einrichtungen vor allem als Beschränkung des (Kfz-)Verkehrs in den Blick geraten, bleibt oft unberücksichtigt, dass straßenverkehrsbehördliche Beschränkungen des Kfz-Verkehrs für nichtmotorisierte Verkehrsteilnehmende die Mobilität typischerweise erst ermöglichen und erleichtern. Daher ist als Grund für Beschränkungen auch an die Ordnung des Verkehrs als Schutzziel zu denken, insbesondere die Leichtigkeit und Flüssigkeit des Fuß- und Fahrradverkehrs.

Denn in vielen Fällen führt eine hohe Verkehrsdichte und -geschwindigkeit dazu, dass Querungen für Fußverkehr, und insbesondere Kinder oder behinderte Menschen, nicht oder nur unter Inkaufnahme längerer Wartezeiten möglich sind. Dies wird noch durch parkende Fahrzeuge verstärkt, durch die Blickachsen zugestellt, Fahrradfahrende durch sich plötzlich öffnende Fahrtüren gefährdet (Dooring-Problematik) oder kleine Kinder beim Ein- oder Ausparken übersehen werden. Bei der Begründung straßenverkehrsrechtlicher Beschränkungen sollte daher zusätzlich zu Aspekten der Verkehrssicherheit auch an die Teilhabe von Kindern am Straßenverkehr gedacht werden und an die Ermöglichung einer kindgerechten und möglichst autonomen Mobilität (siehe oben Abschnitt II.1.b.(2) „Gleichberechtigte Teilhabe“).

Im Rahmen kindlicher Mobilität geht es dabei nicht nur um das reine Fortkommen „von A nach B“. Vielmehr geht es auch um eine Entwicklung zur Selbstständigkeit und um das Gefühl von Selbstwirksamkeit beim Zurücklegen des eigenen Schulwegs. Zudem werden die Gesundheit und die Bewegungsfreude der Kinder gefördert, sowie ihre Kommunikationsfähigkeit untereinander und mit anderen Personen, die am Verkehr teilnehmen. Dies sind Ziele, die auf den ersten Blick nur am Rande mit Verkehrsfunktion der Straße zu tun haben. Allerdings geht

es dabei auch um das Einlernen einer eigenständigen und sicheren Teilnahme am Verkehr, ohne die ein geordneter Ablauf des Verkehrsgeschehens nicht denkbar ist. Zudem zeigt die Rechtsprechung zum „kommunikativen Verkehr“, dass der Verkehrsbegriff nicht auf die schlichte Ortsveränderung beschränkt ist. Vielmehr dient der öffentliche Straßenraum auch als Forum kommunikativer Begegnung, als Ort mitmenschlicher Kontakte und als Forum für Meinungs- und Informationsaustausch (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 22.05.2019 – 5 S 2592/18, Rn. 6, m.w.N.).

Diese erweiterten Verkehrsfunktionen lassen sich im Rahmen des Schutzziels der Ordnung des Verkehrs auch in der aktuellen Straßenverkehrsordnung abbilden und sollten daher in Begründungen von entsprechenden Anträgen oder Anordnungen mit einfließen.

(c) Städtebauliches Verkehrskonzept

Auch ein städtebauliches Verkehrskonzept kann gemäß § 45 Abs. 1b Nr. 5 StVO dazu dienen, straßenverkehrsrechtliche Anordnungen zu begründen. Voraussetzung ist laut Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, dass die Gemeinde hinreichend konkrete, verkehrsmäßige Planungen in einem bestimmten räumlichen Bereich anstellt und bereits ein städtebauliches Verkehrskonzept entwickelt hat (BVerwG, Urt. v. 20.04.1994, Az. BVerwG 11 C 17.93, Rn. 20). Eine Gefahrenlage für Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs ist in diesem Fall dann nicht mehr zwingend zu begründen.

Wenn es darum geht, Sperrungen für Kfz in Schulstraßen zu begründen, dann müssen sich diese Sperrungen in das vorhandene Konzept einfügen. Dies ist durchaus vorstellbar, zum Beispiel, wenn die Sperrung für Kraftfahrzeuge in Schulstraßen zugleich dazu dient, eine Fahrradstraße im Rahmen einer Vorrangroute zu ermöglichen oder insbesondere zu Stoßzeiten vom Durchgangsverkehr freizuhalten. Allerdings wird bei einer Fahrradstraße, die rund um die Uhr vom Kfz-Verkehr freigehalten wird, die dauerhafte Einrichtung typischerweise durch Straßenrecht erfolgen (dazu unten unter 3).

Aber auch eine übergreifende Planung von sicheren Schulwegen ist im Rahmen eines städtebaulichen Verkehrskonzepts mit integriertem Schulwegeplan denkbar, beispielsweise im Rahmen der Planung des schulischen Mobilitätsmanagements nach § 17a MobG Bln. Die Sperrung der Schulstraßen kann dann auch als Element im Rahmen dieses Konzepts auf Grundlage von § 45 Abs. 1b Nr. 5 StVO begründet werden.

(3) Verhältnismäßigkeit: Eignung und Erforderlichkeit

Jede Anordnung, mit der Rechte von Verkehrsteilnehmenden eingeschränkt werden, erfordert eine Prüfung der Verhältnismäßigkeit. Dies beinhaltet, dass die Sperrung der Schulstraße zur Erreichung der damit verfolgten legitimen Zwecke, in der Regel Förderung der Verkehrssicherheit der Schulkinder und der Leichtigkeit des Fuß- und Fahrradverkehrs, geeignet sein müssen. Dies wird in den meisten Fällen relativ leicht zu begründen sein. Bereits bei diesem Prüfungspunkt sollte jedoch darauf geachtet werden, dass die Gewinne an Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs nicht offensichtlich durch Ausweichverkehre konterkariert werden.

Weiterhin muss die Maßnahme erforderlich sein, das heißt, es darf kein gleich geeignetes milderes Mittel geben. Bei unübersichtlichen Verhältnissen vor einer Schule mit viel „Elterntaxiverkehr“ könnte als milderes Mittel ein absolutes Haltverbot in Frage kommen. Bei Durchgangstraßen des überörtlichen Verkehrs kommt auch eine streckenbezogene Geschwindigkeitsbeschränkung auf 30 km/h nach § 45 Abs. 9 Satz 4 Nr. 6 StVO in Frage, soweit dies noch nicht erfolgt ist. Diese alternativen Maßnahmen sind jedoch typischerweise nicht gleich geeignet. Denn der Schutz der Sicherheit der Kinder im Verkehr und ihr leichtes Vorankommen wird auch durch Kfz gefährdet, die mit 30 km/h durch die Straße fahren. Zudem muss damit gerechnet werden, dass Vollsperrungen leichter zu kontrollieren und besser zu sanktionieren sind als Geschwindigkeitsbeschränkungen oder Haltverbote.

(4) Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne

Eine entscheidende Frage ist die Angemessenheit oder Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne, die als dritter Prüfungsschritt im Rahmen der Verhältnismäßigkeit geprüft wird: Hier geht es um eine Güterabwägung z.B. zwischen den Belangen der Verkehrssicherheit und den Teilhaberechten der Kinder und den Rechten von Anwohnenden. Neben den Leuten, die in der Straße wohnen, sind im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung auch die Auswirkungen auf die umliegenden Straßen mit eventuellen Ausweichverkehren zu berücksichtigen.

(a) Entgegenstehende Anliegerrechte

Da die straßenrechtlichen Rechte von Anwohnenden auf Anliegergebrauch sowohl im Rahmen der Verhältnismäßigkeit einer straßenverkehrsrechtlichen Anordnung als auch im Rahmen der straßenrechtlichen Teileinziehung zu prüfen sind, behandeln wir sie aus Gründen der Übersichtlichkeit gemeinsam ausführlich in einem Abschnitt zum Straßenrecht (siehe unten Abschnitt 5).

Kurz gesagt sind Anliegerrechte jedoch im Rahmen der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne zu berücksichtigen. Sie sind jedoch kein absoluter Hinderungsgrund für die Einschränkung des Verkehrs nach § 45 Abs. 1 StVO. Insbesondere können Anwohnende ohne eigenen Stellplatz aus dem Anliegergebrauch keine Rechte auf einen wohnortnahen Parkplatz ableiten.

(b) Ausnahmegenehmigung

Anwohnende können unter Umständen eine personen- oder fahrzeugbezogene Ausnahmegenehmigung gemäß § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 11 StVO erhalten (vgl. für eine Fußgängerzone OVG des Saarlandes, Beschluss vom 25.04.2014 – 1 A 401/13, Rn. 26). Dadurch können Konflikte entschärft werden und entgegenstehende Rechte berücksichtigt werden. Insbesondere ist dies für das Parken von Menschen mit Schwerbehinderung vorgesehen, siehe VwV zur StVO, Rn. 121. Eine entsprechende Parkerleichterung ist in Fußgängerzonen allerdings nur zu Zeiten möglich, in denen sie mit Kfz befahrbar sind, etwa weil sie für das Be- und Entladen freigegeben sind.

b. Anordnung zur Erprobung (im Rahmen eines sog. Verkehrsversuchs)

Unter erleichterten Voraussetzungen kann eine Maßnahme zur Erprobung gemäß § 45 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 StVO vorübergehend angeordnet werden, wenn eine Schulstraßensperrung zunächst versuchsweise erprobt werden soll. Dies ist gemäß § 45 Abs. 9 Satz 4 Nr. 7 StVO in Fällen möglich, in denen anhand der konkreten örtlichen Gegebenheiten und aufgrund des aktuellen Kenntnisstands (noch) keine qualifizierte Gefahr für die Sicherheit und Ordnung des Verkehrs begründbar ist oder eine straßenrechtliche Umsetzung intendiert wird. Mehrere Beispiele für Erprobungsmaßnahmen gibt es in Nordrhein-Westfalen, so etwa Köln, wo gleich vier Schulstraßen versuchsweise eingerichtet wurden sowie in Bonn mit zwei weiteren Pilotprojekten und in Essen mit einem Projekt.⁵ Weitere Pilotprojekte gibt es in Berlin und Ulm.⁶

Dies dient nur bedingt zur Vereinfachung der Begründungslast: Denn auch für den Verkehrsversuch ist weiterhin die Begründung anhand der oben (unter a) genannten

⁵ Vgl. zu Köln, <https://www1.wdr.de/nachrichten/rheinland/schulstrasse-statt-elterntaxi-100.html>, aufgerufen am 19.01.2024, sowie zu Bonn, <https://www.bonn.de/pressemitteilungen/september-2023/pilotprojekt-einrichtung-temporaerer-schulstrassen.php>, aufgerufen am 19.01.2024; zu Essen, <https://www.wa.de/essen/gesperrte-schulstrasse-soll-elterntaxi-abhalten-so-laeuft-das-projekt-bislang-92657547.html>, aufgerufen am 19.01.2024.

⁶ Zum Verkehrsversuch in Berlin-Lichtenrade, <https://www.tagesspiegel.de/projekt-gegen-elterntaxi-berliner-bezirk-mit-probephase-der-schulstrasse-zufrieden-10135696.html>, aufgerufen am 19.01.2024, in Ulm, <https://beteiligedich.ulm.de/verkehrsversuch-schulstra%C3%9Fe>, aufgerufen am 19.01.2024.

Schutzziele erforderlich. Ausreichend ist jedoch eine einfache statt einer qualifizierten Gefahrenlage. Dennoch wird auch für Maßnahmen zur Erprobung verlangt, dass diese im Sinne des § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO „zwingend erforderlich“ sind. Lediglich an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts werden geringere Anforderungen gestellt.

Dafür erfordert der Verkehrsversuch eine systematische Begleitung zur Erhebung und Auswertung der Auswirkungen des Versuchs. Um die erprobte Maßnahme nach der Durchführung des Versuchs auf Dauer zu stellen, ist entweder straßenverkehrsrechtlich der Nachweis einer qualifizierten Gefahr erforderlich oder eine straßenrechtliche Teileinziehung anzustreben (siehe unten 3).

c. Anordnung einer Fahrradstraße oder -zone

Eine weitere auch straßenverkehrsrechtliche Möglichkeit, Kraftfahrzeugverkehr aus einer Straße herauszuhalten, ist die Anordnung einer Fahrradstraße (Verkehrszeichen 244.1) oder Fahrradzone (244.3) ohne Freigabe für Kraftfahrzeuge (als sogenannte „reine“ Fahrradstraße / -zone). Voraussetzung dafür ist, dass die dafür vorgesehenen Bedingungen erfüllt sind, die sich im Wesentlichen aus der VwV-StVO ergeben (Zu § 39 Verkehrszeichen 244.1 und 244.2 „Beginn und Ende einer Fahrradstraße“). Insbesondere ist dies eine entsprechend hohe oder zu erwartend hohe Fahrradverkehrsdichte, eine hohe Netzbedeutung für den Fahrradverkehr oder eine lediglich untergeordnete Bedeutung für den Kfz-Verkehr.

Aus straßenverkehrsrechtlicher Sicht hat eine entsprechende Anordnung den Vorteil, dass Fahrradstraßen oder Fahrradzonen ebenfalls erleichterte Anforderungen an die Begründung der Gefahrenlage haben. Auch hier reicht gemäß § 45 Abs. 9 Satz 4 Nr. 2 und 8 StVO die Begründung aufgrund einer einfachen Gefahr.

Im Übrigen setzt die Einrichtung einer Fahrradstraße einen echten Mehrwert für Fahrradfahrende voraus, das heißt, sie muss die Benutzung der Straße für diese Benutzergruppe sicherer machen oder den Radverkehr flüssiger gestalten (vgl. VG Hannover, Urteil vom 17.07.2019 - 7 A 7457/17, Rn. 76). Die Freigabe von Fahrradstraßen für den Kfz-Verkehr muss auf gewichtigen Gründen beruhen, da das Normprogramm der Fahrradstraße als Regel den Ausschluss dieser Verkehrsarten vorsieht. Insbesondere darf die Freigabe der Auflösung von Konflikten und Gefahren nicht entgegenstehen, die das Nebeneinander von Kfz und Fahrrädern mit sich bringt (VG Hannover, Urteil vom 13.08.2021 - 7 A 5667/19, Rn. 63). Bei einer reinen Fahrradstraße oder -zone ohne Freigabe von Kfz-Verkehr bietet sich eine straßenrechtliche Teileinziehung an.

4. Straßenrechtliche Teileinziehung

Neben der straßenverkehrsrechtlichen Anordnung von Verboten für Kraftfahrzeuge kommt als Instrument für die Einrichtung einer Schulstraße auch die Teileinziehung der Straße oder eines Straßenabschnitts in Frage.

a. Straßenrecht

Anders als das Straßenverkehrsrecht des Bundes, das in vorhandenen Straßen die Modalität der Verkehrsausübung regelt, geht es beim Straßenrecht der Länder darum, die Straße überhaupt erst als öffentlichen Raum bestimmten Verkehrszwecken zu widmen. Die Widmung einer Straße ist ähnlich wie eine Verkehrsregelung ein Verwaltungsakt, wird aber nicht lediglich durch Verkehrszeichen oder -einrichtungen bekannt gegeben, sondern muss vorab öffentlich bekannt gemacht werden. Umgekehrt kann eine bereits existierende Straße durch einen speziellen Widmungsakt in seinen Zwecken auch wieder auf bestimmte Benutzerkreise, Benutzungsarten oder -zeiten beschränkt werden, dies erfolgt durch die sogenannte „Teileinziehung“.

b. Zuständigkeit

Zuständig für das Straßenrecht ist grundsätzlich die Straßenbaubehörde, üblicherweise angesiedelt beim Träger der Straßenbaulast. Für Gemeindestraßen sind etwa die Gemeinden zuständig. Näheres dazu ist in den Straßengesetzen der Länder geregelt, z.B. in § 47 Abs. 1 StrWG NRW. Da das Straßenrecht eng mit stadtplanerischen Belangen zusammenhängt, ist bei straßenrechtlichen Entscheidungen die Planungshoheit als Bestandteil der Selbstverwaltung der Gemeinde betroffen.

c. Form und Fristen

Für die Teileinziehung gibt es nach den Bestimmungen der Straßengesetze der Länder bestimmte Formvorschriften und Fristen. Die Teileinziehung muss demnach für eine bestimmte Zeit öffentlich ausliegen, bzw. im Amtsblatt veröffentlicht werden, so dass Gelegenheit zur Öffentlichkeitsbeteiligung besteht.

d. Inhalt der straßenrechtlichen Teileinziehung

Durch die straßenrechtliche Teileinziehung kann die Benutzung der Straße auf bestimmte Benutzungsarten, Benutzungskreise und Benutzungszwecke (1) sowie Benutzungszeiten (2) beschränkt werden.

(1) Benutzungsarten, -kreise und -zwecke

Die Teileinziehung eignet sich insbesondere mit Bezug auf die zulässigen Benutzerkreise und zur Einschränkung der Benutzungsarten. Hier kommen insbesondere Fußgängerzonen (a), Fahrradstraßen oder Fahrradzonen (b) in Betracht.

(a) Fußgängerzonen

Gut geeignet und weithin erprobt ist das straßenrechtliche Instrument der Teileinziehung einer Straße zur Einrichtung von Fußgängerzonen. Hier ist zu beachten, dass eine Freigabe für die Wohnbevölkerung mit entsprechendem Zusatzschild dazu führt, dass in der Fußgängerzone auch von den Anwohnenden geparkt werden darf. Denn da der Kraftfahrzeugverkehr auch den sogenannten ruhenden Verkehr einschließt, gibt das Zusatzschild (§ 39 Abs. 3 StVO) „Bewohner frei“ auch das Parken frei (VG Göttingen, Urteil vom 25.02.2014 - 1 A 267/12, Rn. 13).

(b) Fahrradstraßen oder -zonen

Inzwischen wird das Instrument der Teileinziehung auch für sogenannte „reine“ Fahrradstraßen oder Fahrradzonen verwendet, die für Kraftfahrzeuge nicht freigegeben sind. Dies soll z.B. auch in einer Schulstraße in Berlin realisiert werden, der Singerstraße im Bezirk Mitte, die derzeit noch als Fußgängerzone ausgewiesen ist. In diesen Fällen soll eine oder mehrere Verkehrsarten von der Benutzung der Straße ausgeschlossen werden, was durch die Teileinziehung angeordnet wird.

(2) Benutzungszeiten

Bei den Schulstraßen wird aber oft bloß eine temporäre Regelung angestrebt, die sowohl zu Schulbeginn als auch zu Schulschluss eine kurzzeitige Sperrung von ca. 30 Minuten vorsieht. Eine solche lediglich temporäre, d.h. auf Tageszeiten beschränkte Teileinziehung ist in der Bardelebenstraße in Essen geplant.⁷ Hier stellt sich bei der Nutzung des Straßenrechts in einigen Bundesländern ein Problem: Während Bayern gemäß § 8 Abs. 1 Satz 2 Bayrisches Straßen- und Wegegesetz (BayStrWG) und Hessen gemäß § 6 Abs. 1 Satz 2 Hessisches Straßengesetz (HStrG) eine Beschränkung der Benutzungszeiten durch die Widmung einer Straße zulassen, ist in den anderen Ländern eine Beschränkung der Benutzungszeit nicht ausdrücklich geregelt.

⁷ <https://www.zukunft-nachhaltige-mobilitaet.de/bemove-reallabor-offene-bardelebenstrasse-sichere-schulwege-in-holsterhausen/>, aufgerufen am 12.12.2023.

Nun ist die anlassbezogene und lediglich vorübergehende Sperrung von Straßen typischerweise dem Bereich des Straßenverkehrsrechts zuzuordnen, für das der Bund gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 Grundgesetz (GG) die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz durch die abschließende Regelung im StVG und der StVO Gebrauch gemacht hat. Dies würde dafür sprechen, dass eine zeitliche Beschränkung der Benutzung von Straßen mit einem Instrument des Straßenrechts der Länder gegen die föderale Kompetenzordnung verstößt.

Dennoch spricht Einiges dafür, eine dauerhaft wiederkehrende Beschränkung der Benutzung durch eine Teileinziehung auch in Ländern zuzulassen, in denen dies nicht ausdrücklich im Straßengesetz vorgesehen ist. Denn viele Länder verzichten ohnehin auf eine ausdrückliche Regelung der Teileinziehung von Straßen mit entsprechenden Spezifizierungen, so etwa § 8 des Schleswig-Holsteinisches Straßen- und Wegegesetzes, das nur die Einziehung vorsieht. Eine Teileinziehung ist hier jedoch dennoch möglich, da sie als Unterfall der Volleinziehung („a maiora ad minus“) verstanden wird, so dass sie stillschweigend mit der Einziehung mitgeregelt ist (vgl. Herber in Kodal StrR-HdB, Kap 10, Rn 87).

Außerdem muss die Abgrenzung des Straßenverkehrsrechts, für das der Bund die Kompetenz hat, für alle Bundesländer gleichermaßen entschieden werden. Denn die Abgrenzung zwischen Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht steht nicht zur Disposition der Länder.

Wenn also in Hessen und Bayern die Regelung der Benutzungszeiten durch eine straßenrechtliche Teileinziehung möglich ist, dann muss das auch für andere Bundesländer gelten, in denen keine ausdrückliche Regelung besteht. Dementsprechend gibt es auch in Nordrhein-Westfalen Fälle von Teileinziehungen, die temporäre Sperrungen vorsehen, obwohl auch in § 7 Abs. 1 Satz 2 StrWG NRW nur die Beschränkung auf „bestimmte Benutzungsarten, Benutzungszwecke oder Benutzerkreise“ vorgesehen ist, nicht aber ausdrücklich auf bestimmte Benutzungszeiten.

Letztlich geht es bei der Frage der zeitlich begrenzten Teileinziehung darum, ob es eine gesetzliche Grundlage gibt, die einen Eingriff in den Gemeingebrauch rechtfertigen würde. Da die zeitlich begrenzte verglichen mit der dauerhaften Teileinziehung grundsätzlich die gleiche Qualität hat, aber weniger stark in die Rechte der betroffenen Verkehrsteilnehmenden eingreift, stellt sie sozusagen ein „minus“ dar. Es würde insofern auf einen Wertungswiderspruch hinauslaufen, wenn eine vollständige Sperrung unter den erleichterten und erweiterten Begründungsmöglichkeiten des Straßenrechts zulässig wäre, eine nur zeitweilige, daher weniger eingreifende Maßnahme dagegen die volle Begründungslast des Straßenverkehrsrechts erfordern würde.

e. Begründung

Der Vorteil des Straßenrechts ist, dass es nicht an die engen Voraussetzungen der straßenverkehrsrechtlichen Beschränkungen und Verbote gebunden ist. Denn im Straßenrecht kommen zur Begründung einer Widmung oder einer nachträglichen Teileinziehung auch städtebauliche und stadtplanerische Ziele in Betracht. Typischerweise wird in den Straßengesetzen der Länder die Formel verwendet, dass überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls (oder des Wohls der Allgemeinheit) vorliegen müssen. Dazu zählen Verkehrsberuhigung, Schaffung von Aufenthaltsqualität, von Spielplätzen und Erholungsräumen, eine Verbesserung der Wohnqualität, die Förderung des geschäftlichen und kulturellen Lebens sowie Klimaschutz.

f. Verhältnismäßigkeit

Ebenso wie bereits oben, bei der straßenverkehrsrechtlichen Anordnung dargestellt, ist auch bei der Teileinziehung die Verhältnismäßigkeit zu prüfen. Auch hier müssen die Belange anderer Verkehrsteilnehmer und Bewohner berücksichtigt werden. Was den Anliegergebrauch angeht, finden sich dazu unten (unter Punkt 5) nähere Erläuterungen.

5. Anliegergebrauch als entgegenstehendes Recht Dritter

Wie oben bereits unter dem Punkt Verhältnismäßigkeit erläutert (jeweils zur straßenverkehrsrechtlichen Anordnung, unter 3.a.(3), sowie zur straßenrechtlichen Teileinziehung, unter 4.f), erfordert die Einrichtung von Schulstraßen die Berücksichtigung von entgegenstehenden Rechten, insbesondere von Anwohnenden. Im Folgenden wird die Rechtsprechung zum Anliegergebrauch bei Anwohnenden ohne eigenen Stellplatz (a) und mit eigenen Stellplatz (b) dargestellt. Weiterhin gibt es die Möglichkeit Ausnahmegenehmigungen zu erteilen (c), um den Belangen von Anwohnenden gerecht zu werden.

(a) Anliegergebrauch von Anwohnenden ohne eigenen Stellplatz

Häufig wird die Tatsache, dass Anwohnende während der Sperrzeiten ihr Grundstück nicht erreichen können als eine Art K.O.-Kriterium für eine Straßensperrung angesehen. Dies ist jedoch unzutreffend, vielmehr ist auch hier der Einzelfall zu berücksichtigen:

Grundsätzlich gibt es neben dem Gemeingebrauch, also dem allgemeinen Recht, eine Straße als Verkehrsteilnehmende zu nutzen, auch den sogenannten Anliegergebrauch. Dieser umfasst nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts die Verbindung mit dem öffentlichen Straßennetz überhaupt. Geschützt ist die Benutzung der Straße aber nur so weit, wie es für die angemessene Nutzung des Grundeigentums notwendig ist. Je nach Umständen beinhaltet dies nicht die Erreichbarkeit des eigenen Grundstücks mit Kraftfahrzeugen oder gar

jeder Anliegerverkehr (vgl. BVerwG, Urteil vom 08.09.1993 - Az.: 11 C 38.92). Das heißt, dass es zur Abwehr von Gefahren rechtmäßig sein kann, auch den Anwohnenden einer Straße den Zugang zu ihrem Grundstück mit dem Kfz einzuschränken oder zu sperren.

Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hat dabei wiederholt klargestellt, dass es kein subjektives Recht auf einen wohnortnahen Parkplatz im öffentlichen Straßenraum gibt (BVerwG, Urteil vom 06.08.1982 - 4 C 58/80, seitdem ständige Rechtsprechung, vgl. BVerwG, 08.09.1993 - 11 C 38.92; BVerwG, U.v. 11.5.1999 - 4 VR 7/99). Fahrzeughaltende können sich insofern auch nicht auf Art. 14 Abs. 1 GG berufen, da das Recht auf Eigentum zwar das Grundstück selbst, nicht aber öffentliche Parkmöglichkeiten schützt (BVerwG, Urteil vom 11.5.1999 - 4 VR 7/99).

Dennoch ist es aus Gründen der Verhältnismäßigkeit ratsam, Lösungen zu finden, die auch für Anwohnende akzeptabel sind, etwa lediglich temporäre oder räumlich eingegrenzte Sperren. Denn der Zugang zum Grundstück ist ein rechtlich relevanter Belang, der bei der Abwägung Berücksichtigung finden muss.

Nicht ratsam ist es, in einer für den motorisierten Verkehr gesperrten Straße ein Zusatzschild „Anlieger frei“ anzuordnen. Denn dann sind bis auf den Durchgangsverkehr im Grunde alle Kraftfahrenden zur Einfahrt berechtigt, die dort ein Anliegen haben, insbesondere Eltern, die ihre Kinder zur Schule bringen wollen. Sinnvoller ist die Anordnung des Zusatzschildes „Bewohner frei“, wobei aber die Frage der Kontrolle berechtigter Fahrzeuge geklärt werden sollte.

Für die straßenrechtliche Teileinziehung gibt es eine Besonderheit. Hier ist in den Straßengesetzen einiger Länder ausdrücklich geregelt, dass der Anliegergebrauch einer Einziehung (und damit auch Teileinziehung) nicht entgegensteht. So heißt es etwa in § 14a StrWG NRW, dass den Straßenanliegern kein Anspruch darauf zusteht, dass die Straße nicht geändert oder eingezogen wird (ähnlich in § 15 StrG BW). In anderen Ländern, z.B. Berlin, ist dies nicht der Fall, dort ist in § 10 Abs. 3 BerlStrG explizit geregelt, dass der Anliegergebrauch unberührt bleibt. Allerdings wird dieser eng ausgelegt, so dass die Bequemlichkeit und Leichtigkeit des Zugangs nicht zum geschützten Anliegergebrauch zählt (vgl. schon BVerwG, Urteil vom 29. April 1977 - IV C 15.75, Rn. 16 ff., 19). Der bloße Gemeingebrauch, etwa die Nutzung öffentlicher Parkplätze in Nähe des eigenen Grundstücks, gibt daher auch in Berlin kein subjektives Recht, das gegen die straßenrechtliche Einziehung einer Schulstraße geltend gemacht werden könnte (vgl. explizit zur in Teilen als Schulstraße ausgewiesenen Singerstraße in Berlin, VG Berlin, Beschluss vom 10.01.2024, VG 1 L 408/23).

Das Bundesverwaltungsgericht hat im Hinblick auf die konkrete Ausgestaltung des Eigentumsrechts inzwischen sogar entschieden, dass der Anliegergebrauch nicht von Art. 14 Abs. 1 GG geschützt ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 11.05.1999 - 4 A 8.99). Nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG werden der Inhalt und die Schranken des Eigentums durch die Gesetze, also auch durch die Straßengesetze der Länder bestimmt.

(b) Anliegergebrauch von Anwohnenden mit eigenem Stellplatz

Auch die Existenz privater Stellplätze schließen die Anordnung einer Straßensperrung grundsätzlich nicht aus. Ihr Gebrauch ist nach der Rechtsprechung ebenfalls nicht durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützt (vgl. in einem Fall mit privatem Stellplatz, OVG des Saarlandes, Beschluss vom 25.04.2014 - 1 A 401/13). Hier ist bei lediglich straßenverkehrsrechtlichen Einschränkungen und Verboten jedoch im besonderen Maße auf die Verhältnismäßigkeit zu achten.

6. Umsetzung und Sicherung durch Verkehrseinrichtungen

Die straßenrechtliche Teileinziehung muss genauso wie straßenverkehrsrechtliche Anordnungen durch Verkehrszeichen oder Verkehrseinrichtungen, also auf Basis des § 45 StVO, umgesetzt werden. Hier ist dann keine eigene straßenverkehrsrechtliche Anordnung und Begründung erforderlich, da die Bekanntgabe in der straßenrechtlichen Widmung begründet ist. Trotzdem muss über die Art der Umsetzung und Kennzeichnung letztlich die Straßenverkehrsbehörde entscheiden.

Eine Sicherung ist bei dauerhaften Maßnahmen, durch die die Schulstraße als Fußgängerzone oder Fahrradstraße rund um die Uhr für den Kfz-Verkehr gesperrt ist, durch Sperrpfosten gemäß § 43 Abs. 1 StVO möglich. Bei lediglich temporären Sperrungen zu bestimmten Wochen- und Tageszeiten kann eine mobile Absperrschranke (u.U. integriert in einen sogenannten Schrankenzaun, der aus Kunststoff im Handel erhältlich ist) dafür sorgen, dass das Verbot für Kraftfahrzeuge eingehalten wird. Diese Sperre muss als Verkehrseinrichtung (Anlage 4 Anlage 4 zu § 43 Absatz 3 StVO, Zeichen 600, Nr. 1) gemäß § 45 Abs. 1 StVO von der Straßenverkehrsbehörde genehmigt werden.

III. Fazit

Die temporäre oder dauerhafte Einrichtung von Schulstraßen ist ein wichtiges Instrument zur Verbesserung der Verkehrssicherheit für Schüler und Schülerinnen und zur Förderung ihrer kindgerechten, eigenständigen Mobilität. Das Straßenverkehrsrecht und das Straßenrecht bieten zahlreichen Möglichkeiten, Schulstraßen durch verkehrsrechtliche Anordnungen für den nicht-motorisierten Verkehr frei zu geben.

Um dies zu ermöglichen, müssen Schulstraßen für Kfz gesperrt werden. Im Straßenverkehrsrecht kommt es dabei darauf an, Straßensperrungen für Kfz anhand der örtlichen Gegebenheiten und gefahrenträchtiger Umstände gut zu begründen, da Maßstab grundsätzlich die qualifizierte Gefahrenlage ist. Es gibt jedoch im Umfeld von Schulen typischerweise vom Ordnungsgeber und der Rechtsprechung anerkannte Gefahren, die eine solche Begründung in vielen Fällen möglich erscheinen lassen. Daneben können auch ohne eine erheblich überdurchschnittliche Gefahr Sperrungen im Rahmen eines Verkehrsversuchs, zur Errichtung einer Fahrradstraße bzw. -zone oder zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung angeordnet werden. Für Letzteres ist ein entsprechendes städtebauliches Verkehrskonzept mit einem integrierten Schulwegeplan die Voraussetzung.

Das Straßenrecht bietet die Möglichkeit einer Teileinziehung beispielsweise zur Einrichtung einer Fußgängerzone, die grundsätzlich auch temporär, also beschränkt auf den Schulbeginn und das Schulumfeld möglich ist. Die zeitliche Beschränkung von Nutzungszeiten einer Straße per Widmung ist in den Straßengesetzen einiger Bundesländer sogar ausdrücklich vorgesehen.

Berlin, den 13.02.2024

Dr. Olaf Dilling
Rechtsanwalt