Gutachten: Schulstraßen

Rechtliche Möglichkeiten der Kommunen bei der Einrichtung von Schulstraßen

Erstellt von

Dr. Olaf Dilling, Rechtsanwalt
re|Rechtsanwälte PartGmbB

im Auftrag von

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

2. überarbeitete und aktualisierte Auflage

24. Juni 2025

re|Rechtsanwälte PartGmbB
Neue Promenade 5
10178 Berlin
++49 30 403 643 62 0
www.re-rechtsanwaelte.de

Inhalt

I. Einleitung: Was für ein Konzept steht hinter der Einrichtung von Schulstraßen? 4
II. Rechtliche Prüfung 5
1. Schutz kindgerechter Mobilität durch höherrangiges Recht 6
a. Völkerrechtliche Grundlagen 6
b. Grundrechte 7
(1) „Vision Zero“: Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit 7
(2) Gleichberechtigte Teilhabe an Mobilität 9
2. Planungsrecht 10
a. Bauleitplanung 10
b. Verkehrsentwicklungsplanung 10
c. Schulwegplan 11
d. Verkehrsplanerisches Gesamtkonzept 11
3. Straßenverkehrsrecht 12
a. Rechtsgrundlagen 13
(1) Sperrung für Kfz aufgrund der straßenverkehrsrechtlichen Generalklausel 13
(a) Qualifizierte Gefahrenlage 14
(b) Typische gefahrenträchtige Umstände in Schulstraßen 15
(2) Anordnung zur Erprobung (im Rahmen eines sog. Verkehrsversuchs) 17
(3) Anordnung einer Fahrradstraße oder -zone 18
(4) Bereitstellung angemessener Flächen für den Fuß- und Radverkehr 19
(5) Weitere straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zur Schulwegsicherung 21
(6) Verhältnismäßigkeit: Eignung und Erforderlichkeit 22
(7) Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne 23
(a) Entgegenstehende Anliegerrechte 23
(b) Ausnahmegenehmigung 23
4. Straßenrechtliche Teileinziehung 23
a. Straßenrecht 24
b. Zuständigkeit 24
c. Form und Fristen 24
d. Inhalt der straßenrechtlichen Teileinziehung 25
(1) Benutzungsarten, -kreise und -zwecke 25
(a) Fußgängerzonen 25
(b) Fahrradstraßen oder -zonen 25
(2) Benutzungszeiten 25
(a) Bestimmung durch straßenrechtliche Teileinziehung 27
(b) Konkretisierung durch straßenverkehrsrechtliche Anordnung 27
e. Begründung 27
f. Verhältnismäßigkeit 28
5. Anliegergebrauch als entgegenstehendes Recht Dritter 28
(a) Anliegergebrauch von Anwohnenden ohne eigenen Stellplatz 28
(b) Anliegergebrauch von Anwohnenden mit eigenem Stellplatz 29
6. Umsetzung und Sicherung durch Verkehrseinrichtungen 30
III. Fazit 30

Vorwort zur 2. Auflage

Die erste Auflage dieses Gutachtens war ein großer Erfolg und die Nachfrage nach Expertise zur Einrichtung von Schulstraßen erscheint weiterhin ungebrochen. Umso wichtiger erschien es den AuftraggeberInnen und dem Verfasser, die Informationen möglichst aktuell zu halten und die Erfahrungen aus mehreren Workshops zusammenzutragen. Der Dank dafür gilt auch den zahlreichen Teilnehmenden aus Behörden, Planungsbüros, Elternbeiräten und Schulen.

Die Reform des Straßenverkehrsgesetzes und der Straßenverkehrsordnung von 2024 hat wichtige Änderungen mit sich gebracht. Inzwischen ist die Verwaltungsvorschrift überarbeitet worden und erste Literatur dazu erschienen. Mit der neuen Regelung der Bereitstellung angemessener Flächen für den Fahrrad- und Fußverkehr aus Gründen des Umwelt- und Gesundheitsschutzes sowie der Stadtentwicklung besteht nunmehr die Möglichkeit, Schulstraßen auch ohne Bezug auf den anspruchsvollen Nachweis einer qualifizierten Gefahr für die Verkehrssicherheit und Ordnung des Verkehrs durch Straßenverkehrsbehörden zu regeln.

In der Regel, nämlich bei den in Deutschland typischerweise angeordneten temporären Schulstraßen, die nur wochentags am Morgen und am Nachmittag jeweils für kurze Zeit gesperrt sind, ist dann auch keine Teileinziehung mehr nötig. Dies ist sinnvoll, weil die neue straßenverkehrsrechtliche Grundlage unkompliziertere Anordnungen erlaubt und besser für kurzzeitige Sperrungen für den Kfz-Verkehr geeignet ist.

Trotzdem steht die straßenrechtliche Option weiterhin zur Verfügung. Sie ist insbesondere für die dauerhafte Einrichtung „rund um die Uhr“ sinnvoll. Die Möglichkeiten, Schulstraßen einzurichten sind sowohl in der Rechtsprechung (so etwa zur straßenrechtlichen Lösung bereits VG Berlin, Beschluss vom 10.01.2024, VG 1 L 408/23) als auch in einschlägigen Publikationen im Ergebnis ohne wesentliche Einwände seitens der Fachöffentlichkeit anerkannt worden (z.B. Schmidt, Kristina/Schäfer, Martin: Der geschützte Schulweg – Eine straßen- und straßenverkehrsrechtliche Einordnung sogenannter Schulstraßen, Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2024, S. 688 – 695; Dilling, Olaf: Förderung kindgerechter Mobilität in Schulstraßen, Zeitschrift für Infrastrukturrecht 2024, Heft 7, S. 171 – 176).

Das Gutachten ist, um diese Neuerungen zu berücksichtigen, gründlich überarbeitet worden. Es ist zu hoffen, dass auch die zweite Auflage wieder so reichen Zuspruch findet!

Dr. Olaf Dilling
Rechtsanwalt

Berlin, 24. Juni 2025

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 Schulende begrenzt. Das Umfeld einer Schule kann aber auch dauerhaft oder zumindest während der gesamten Schulzeit 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 Kindern die Fahrbahnen verboten, 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 allein auf stark befahrenen Straßen in die Schule gehen oder mit dem Fahrrad zur Schule fahren zu lassen. Wenn die Lösung das Gefahren-Werden 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 dem 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 die Funktion der Schulstraßen 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 sozialer Fähigkeiten im Verkehr. Nicht zuletzt schaffen Schulstraßen auch einen Rahmen für Spiel und kommunikativen Verkehr, soweit sich dies mit ihrer Funktionsbestimmung vereinbaren lässt. 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 August 2024 218 geschaffen wurden und bis 2026 weitere 82 eingerichtet werden sollen.[2] Auch in anderen Ländern wie Großbritannien, den Niederlanden, Albanien und Kanada wurde die Idee aufgegriffen.[3]

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, die Bereitstellung angemessener Flächen für den Fahrrad- und Fußverkehr oder eine straßenrechtliche Teileinziehung.

Im Folgenden sollen zunächst kurz (unter 1) völker- und verfassungsrechtliche Vorgaben angerissen werden, die für die kindgerechte Mobilität relevant sind, sodann sollen (unter 2) die planungsrechtlichen, (unter 3) die straßenverkehrsrechtlichen und (unter 4) die

[1] Laut Presseberichten und kommunalen Bekanntmachungen finden sich Beispiele u.a. bisher in Köln, Bonn, Essen, Berlin, Dresden, Hannover, Hennef, Ulm, Rheinbach, Leipzig, Arnsberg, Gronau und Braunschweig, siehe näher unten, unter den Abschnitten 3 und 4. Auch in Unterhaching bei München besteht schon seit längerem eine vergleichbare Regelung, die dort aber nicht „Schulstraße“ genannt wird und nach einem schweren Unfall auf straßenverkehrsrechtlicher Grundlage angeordnet wurde.

[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.

[3] BCYS / Clean Cities (2022), School Streets to shape child-friendly cities, https://cleancitiescampaign.org/wp-content/uploads/2022/05/School-Streets-to-shape-child-friendly-cities.pdf, abgerufen am 01.05.2025.

straßenrechtlichen Vorgaben und Möglichkeiten von Schulstraßen anhand der rechtlichen Bestimmungen und der Rechtsprechung untersucht werden.

1. Schutz kindgerechter Mobilität durch höherrangiges Recht

Dass eigenständiges Mobilitätsverhalten für Kinder eine entscheidende Rolle spielt, ist in der entwicklungspsychologischen und pädagogischen Fachwelt fest etabliert.[4] Was die Rechte von Kindern im Verkehr angeht, ihre eigenständige Mobilität und den Schutz ihrer Sicherheit, geben das Straßenverkehrsgesetz und die Straßenverkehrsordnung, aber 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). Dies betrifft nicht nur die Teilhabe am Straßenverkehr selbst, sondern auch an der Planung des Verkehrs und der Stadtentwicklung.

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 altersgemäßer aktiver 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.

[4] Joachim Scheiner: Mobilität von Kindern. Stand der Forschung und planerische Konzepte, Raumforschung und Raumordnung, Spatial Research and Planning, 2019; 77(5): 441–456, https://rur.oekom.de/index.php/rur/article/view/303/608, aufgerufen am 07.05.2025.

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).

Über die Defizite der Beteiligung von Kindern am Straßenverkehr selbst hinaus muss auch thematisiert werden, dass Kinder häufig nicht ausreichend an Verkehrsplanung und Stadtentwicklung beteiligt werden. Dabei kommen Kinderperspektiven und -Interessen mangels ihres passiven und aktiven Wahlrechts bereits im System der repräsentativen Demokratie inklusive der kommunalen Selbstverwaltung kaum vor. Daher müssen Kinder bei Beteiligungsprozessen für Planungen, die ihre Belange betreffen, gemäß Art. 12 Abs. 2 UN-KRK angemessen einbezogen werden.

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. 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.

(1) „Vision Zero“: Recht auf Leben und 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. differenzierend BVerwG, Urt. v. 23.09.2010 – 3 C 37/09, Rn. 27).[5] Dies gilt insbesondere für Kinder als ungeschützte Verkehrsteilnehmende.

Im Straßenverkehrsrecht setzt sich allerdings erst nach und nach die Auffassung durch, dass die Sicherheit vor der Leichtigkeit des Verkehrs zu priorisieren ist (vgl. die Empfehlung der Ad-hoc-AG Fußverkehrspolitik der Verkehrsministerkonferenz, 2021, S. 5). Bislang gibt es aber weder im Straßenverkehrsgesetz (StVG), noch in der StVO-Bestimmungen, die eine klare Priorität der Verkehrssicherheit gegenüber der Ordnung im Verkehr festlegen. Lediglich in der Verwaltungsvorschrift zur StVO findet sich inzwischen an versteckter Stelle ein Hinweis auf das Prinzip „Sicherheit vor Leichtigkeit des Verkehrs“ (VwV-StVO, zu § 29, Rn. 142). Das heißt, dass Behörden bei der Anordnung von Maßnahmen zur Beschränkung des Verkehrs oft immer noch gleichwertig zwischen Verkehrssicherheit und Ordnung des Verkehrs abwägen, wobei sie letztere insbesondere als Flüssigkeit und Leichtigkeit des Kfz-Verkehrs verstehen. Dies lässt unberücksichtigt, dass Verkehr im Verkehrsrecht grundsätzlich in einem umfassenden Sinn zu verstehen ist, der alle – also auch nicht-motorisierten – Verkehrsteilnehmenden einschließt.

Die Bindung der öffentlichen Gewalt an die Grundrechte gebietet gemäß Art. 1 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 3 GG jedoch, 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 beimisst.

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 über die verfassungskonforme Rechtsauslegung dennoch eine Bindungswirkung vermitteln.

[5] Klinski, Verfassungsrechtliche und grundsätzliche Aspekte einer Reform des Straßenverkehrsrechts, UBA-Gutachten, TEXTE 66/2023, S. 18.

(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 besonders vulnerable 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 (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.; Dölling / Neumann, NVZ 2024, 457, 460). Dies ist im Sinne kindgerechter Mobilität, die nicht nur durch Gefahren für Verkehrssicherheit herausgefordert ist. Vielmehr geht es im Sinne einer Gleichberechtigung zwischen den Verkehrsarten insbesondere auch um fehlende (sichere) Querungen, die Umwege oder Wartezeiten nötig machen oder für Fußgängerinnen und Fußgänger diskriminierende Ampelphasen und Wegführungen, die ein zügiges Vorankommen behindern.

Von gleichberechtigter Teilhabe sind das deutsche Verkehrsrecht und die Verkehrswirklichkeit bisher weit entfernt. Bislang sind Kinder im Verkehr systematisch benachteiligt, soweit sie sich autonom bewegen. Denn dann ist eine Verkehrsteilnahme nur zu Fuß oder – bis zum vollendeten zehnten 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, die 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 n.F. nur zur Querung „zügig auf kurzem Weg quer zur Fahrtrichtung“ 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 angemessene 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.

Neben der Teilhabe am Verkehr haben auch Kinder aufgrund der Verfahrensdimension der Grundrechte des Grundgesetzes ein Recht auf Beteiligung an Planungsprozessen bzw. an Anordnungen, die sie wesentlich betreffen.

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. So 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. Umgekehrt können in Bebauungsplänen auch Verkehrsflächen besonderer Zweckbestimmung, etwa Fußverkehrsflächen oder Flächen zum Abstellen von Fahrrädern festgesetzt werden. In der Bauleitplanung kann dadurch bereits ein städtebauliches Konzept zum Ausdruck kommen, das straßenverkehrsrechtliche Anordnungen rechtfertigen kann (siehe unten, unter 3.).

b. Verkehrsentwicklungsplanung

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.

c. Schulwegplan

In Schulwegplänen können Schulstraßen vorbereitet und in ein umfassenderes Konzept der Schulwegsicherheit eingebettet werden.[6] Schulwegpläne sind in vielen Bundesländern bereits verpflichtend.[7] Dies ergibt sich in der Regel aus einem Ministererlass, der sich an die (Grund-)Schulen richtet, so in Baden-Württemberg.[8] In anderen Ländern ist die Verpflichtung in einem Landesmobilitätsgesetz geregelt, so etwa in Berlin (siehe oben, unter 2.b).

Außer für die Schulstraßen selbst haben Schulwegpläne inzwischen auch Bedeutung für die Anordnung von Tempo 30-Strecken, da in ihnen hochfrequentierte Schulwege festgelegt werden können.

d. Verkehrsplanerisches Gesamtkonzept

Das verkehrsplanerische Gesamtkonzept kommt in der aktualisierten Verwaltungsvorschrift zur StVO als Grundlage für die Bereitstellung angemessener Flächen für den Rad- und Fußverkehr gemäß § 45 Absatz 1 Satz 2 Nummer 7 StVO vor (siehe unten, unter 3.a.(4)). Insofern hat die kommunale Mobilitätsplanung zum Straßenverkehrsrecht eine wichtige Verknüpfungsfunktion (Dölling/Neumann, NZV 2024, 257, 258 f.; Baumeister, in Winkler/Zeccola, Handbuch „Die nachhaltige Stadt“, Universität Stuttgart, i.E.).

Trotz seiner Bezeichnung als Gesamtkonzept kann es auch für eine Verkehrsart (z. B. Radverkehrsplan, Fußverkehrsplan, Nahverkehrsplan) oder ein räumliches Teilgebiet aufgestellt werden (VwV-StVO, zu § 45 Abs. 1-1e, Rn. 14a). Aus ihm muss sich ableiten lassen, dass die Schulstraße zum Umwelt- einschließlich Klimaschutz, zur Unterstützung der geordneten städtebaulichen Entwicklung oder zum Gesundheitsschutz beiträgt. Dies ist dann der Fall, wenn eine Verkehrsverlagerung zugunsten des öffentlichen Personenverkehrs, des

[6] Bundesanstalt für Straßenwesen (2019): Schulwegepläne leicht gemacht – der Leitfaden, https://www.bast.de/DE/Publikationen/Medien/Schulweg/leitfaden.pdf, aufgerufen am 05.05.2025.

[7] Vgl. dazu die Übersicht auf der Website des Fuss e.V., https://www.schulwegplaene.de/regelungen/rechtliche-regelungen.html, aufgerufen am 05.05.2025.

[8] https://km.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-km/intern/PDF/Service/WATT/Erlass_Aktion_Sicherer_Schulweg.pdf

Rad- oder des Fußverkehrs erwartet werden kann. Zum Gesundheitsschutz gehört die Förderung des Zufußgehens und des Radfahrens als Formen der aktiven Mobilität, wobei die Gesundheit auch direkt durch Luftreinhaltung oder Vermeidung von Unfallverletzungen gefördert werden kann.

Der Beitrag muss dabei nicht zwingend durch die Einzelmaßnahme erfolgen. Es reicht, wenn sie sich in das Gesamtkonzept einfügt und insgesamt eine Förderung des Rad- und Fußverkehrs zu erwarten ist. Wenn es darum geht, Sperrungen für Kfz in Schulstraßen zu begründen, dann müssen sich diese Sperrungen in das Gesamtkonzept einfügen. Dabei sind auch Synergien denkbar, 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 Kfz-Durchgangsverkehr freizuhalten. Allerdings wird bei einer Fahrradstraße, die rund um die Uhr vom Kfz-Verkehr freigehalten wird, die dauerhafte Einrichtung aufgrund des Vorbehalts des Straßenrechts typischerweise durch Teileinziehung erfolgen (dazu unten unter 3.d).

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 (siehe Schmidt/Schäfer, DÖV 2024, 688, 689).

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“ (Zeichen 260). Denkbar ist auch das Verkehrszeichen „Verbot für Fahrzeuge aller Art“ (Zeichen 250), das die Ein- und Durchfahrt für Fahrzeuge aller Art verbietet. Allerdings ist bei Nutzung des Verkehrszeichens 250 ein entsprechendes Zusatzzeichen erforderlich, wenn die Benutzung des Fahrrads als bevorzugtes Verkehrsmittel vieler Kinder und Jugendlicher weiterhin frei sein soll.

a. Rechtsgrundlagen

Unterschieden werden muss bei diesen Anordnungen auf Grundlage der StVO zwischen verschiedenen Rechtsgrundlagen. So ist entweder eine definitive Anordnung des wiederkehrenden temporären Verbots auf Grundlage der Generalklausel, unter (1), möglich. Für Verkehrsversuche gibt es dagegen die vorübergehende Maßnahme zur Erprobung, unter (2). In bestimmten Fällen lässt sich ein Verbot von Kraftfahrzeugen auch durch Anordnung einer Fahrradstraße oder -zone umsetzen, unter (3).

Seit der Reform des Straßenverkehrsrechts 2024 gibt es zudem die Möglichkeit, u.a. zum Schutz der Umwelt- und Gesundheit angemessene Flächen für den Rad- und Fußverkehr bereitzustellen, unter (4). Da hier kein Gefahrennachweis erforderlich ist, dürfte dies inzwischen die komfortabelste straßenverkehrsrechtliche Möglichkeit sein, Schulstraßen einzurichten.

(1) Sperrung für Kfz aufgrund der straßenverkehrsrechtlichen Generalklausel

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“) war bisher typischerweise die straßenverkehrsrechtliche Generalklausel in § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO (siehe Schmidt/Schäfer, DÖV 2024, 688, 689). Die davon umfassten Maßnahmen, mit denen die Straßenbenutzung zu Verkehrszwecken beschränkt oder verboten werden kann, bedürfen demnach 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.[9]

[9] 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 07.05.2025; in Unterhaching hatte es im Zusammenhang mit unübersichtlichen Verkehrssituationen vor einer Schule einen tödlichen Unfall gegeben, bei dem eine Seniorin überfahren worden war, https://www.sueddeutsche.de/muenchen/landkreismuenchen/unterhaching-lise-meitner-gymnasium-unfall-sperrung-todesfall-1.6289812, aufgerufen am 07.05.2025; 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 07.05.2025.

(a) 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, dass 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 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.

(b) 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. Diese Gefahren ergeben sich aus den Gesetzgebungsmaterialien zur StVO-Reform, mit der die Erleichterung für die Anordnung von Tempo 30 vor Schulen eingeführt wurde (BR-Drucksache 332/16, S. 11).

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

- Grundschulkinder 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, bewegten sich dort zudem im „Pulk“, seien 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 Bayrischen 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).

Insgesamt gibt es gute Gründe für Straßensperrungen vor Schulen aus Gründen der Verkehrssicherheit, auch wenn das Erfordernis einer qualifizierten Gefahr entsprechend anspruchsvoll ist (so im Ergebnis auch Schmidt/Schäfer, DÖV 2024, 688, 690).

Zur 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 Fahrertüren 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 bereits 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 Selbständigkeit 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 der 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 Straßenverkehrsordnung abbilden und können daher in Begründungen von entsprechenden Anträgen oder Anordnungen mit einfließen.

(2) 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 (vgl. Schmidt/Schäfer, DÖV 2024, 688, 691 f.). 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.[10] Weitere Pilotprojekte gibt es in Berlin und Ulm.[11]

Die vorläufige Anordnung als Verkehrsversuch dient nur bedingt zur Vereinfachung der Begründungslast: Denn auch für den Verkehrsversuch ist weiterhin die Begründung anhand der oben genannten Schutzziele Sicherheit und Ordnung des Verkehrs 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

[10] Vgl. zu Köln, https://www1.wdr.de/nachrichten/rheinland/schulstrasse-statt-elterntaxis-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-elterntaxis-abhalten-so-laeuft-das-projekt-bislang-92657547.html,aufgerufen am 19.01.2024.

[11] Zum Verkehrsversuch in Berlin-Lichtenrade, https://www.tagesspiegel.de/projekt-gegen-elterntaxis-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.

„zwingend erforderlich“ sind. Lediglich an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts werden geringere Anforderungen gestellt.

Bezüglich der „zwingenden Erforderlichkeit“ geht es aber lediglich darum, auf Verkehrszeichen dort zu verzichten, „wo die mit der Anordnung bezweckten Wirkungen aufgrund der allgemeinen und besonderen Verhaltensregeln der Verordnung ohnehin erreicht, werden“ (BVerwG, Beschl. v. 1.9.2017 - 3 B 50/16, NVwZ-RR 2018, 12, Rn. 7). Daher wird in der Literatur zu Recht vertreten, dass die Anordnung eines Verkehrszeichens 260 an § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO regelmäßig nicht scheitern dürfte, da die allgemeinen Regeln der §§ 1 bis 35 StVO keine Vorschriften über das Durchfahren von an Schulen gelegenen Straßen und Straßenabschnitten enthalten (Schmidt/Schäfer, DÖV 2024, 688, 690).

Weiterhin erfordert der Verkehrsversuch eine systematische Begleitung zur Erhebung und Auswertung der Auswirkungen (Monitoring). Um die erprobte Maßnahme nach der Durchführung des Versuchs auf Dauer zu stellen, ist entweder straßenverkehrsrechtlich der Nachweis einer (in der Regel: qualifizierten) Gefahr erforderlich oder die Bereitstellung angemessener Flächen zu begründen, siehe unten unter 3.a.(4), oder eine straßenrechtliche Teileinziehung anzustreben, siehe unten 4).

(3) 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 oder mit nur temporärer Freigabe für Kraftfahrzeuge. 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. Durch Zusatzzeichen kann der Kfz-Verkehr temporär außerhalb der Schulzeiten, bzw. außerhalb der Zeiten des Schulbeginns und -endes freigegeben werden. Aus Gründen der Bestimmtheit muss dies durch definitive Tages- und Wochenzeiten erfolgen (z.B. „Kfz frei“ und „Mo – Fr, 19 - 7:30 h“ bzw. „Mo – Fr, 17 – 7:30 h und 8:30 – 15 h).

Aus straßenverkehrsrechtlicher Sicht hat eine entsprechende Anordnung den Vorteil, dass Fahrradstraßen oder Fahrradzonen ebenso wie Verkehrsversuche 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 dauerhafte oder temporäre Freigabe von Kfz-Verkehr ist eine straßenrechtliche Teileinziehung vorgesehen (vgl. Sauthoff, Öffentl. Straßen, 3. Aufl. 2020, Rn. 1165).

(4) Bereitstellung angemessener Flächen für den Fuß- und Radverkehr

Mit der Reform der StVO 2024 kann die Einrichtung von Schulstraßen im Straßenverkehrsrecht auf ganz neue Grundlagen gestellt werden (vgl. auch Dölling/Neumann, NVZ 2024, 257, 259): Es ist nun nicht mehr zwingend, die Anordnung mit Gefahren für die Sicherheit und Ordnung des Verkehrs zu begründen. Es reicht zu zeigen, dass die Schulstraße eine sinnvolle Maßnahme ist, durch die der Rad- und Fußverkehr und somit der Umwelt-, Klima- und Gesundheitsschutz gefördert werden. Auch aus stadtplanerischen Gründen, namentlich zur Förderung der geordneten städtebaulichen Entwicklung, kann eine Schulstraße eingerichtet werden.

Zugrunde gelegt werden soll in der Regel ein verkehrsplanerisches Gesamtkonzept, das bereits oben beschrieben wurde (unter 2.d). Es kann jedoch auch im Einzelfall nachvollziehbar dargelegt werden, dass eine Schulstraße den Umwelt- oder Gesundheitsschutz bzw. die Stadtentwicklung fördert.

Für die Darlegung des Umweltschutzes ist es nach der Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrsordnung ausreichend, dass der ÖPNV, der Rad- oder Fußverkehr gefördert werden und dadurch eine Verkehrsverlagerung stattfindet (VwV-StVO, Zu § 45, Rn. 14b).[12] Gesundheitliche Gründe können neben der Vermeidung von Lärm und Abgasen auch eine Rolle spielen. So zählt dazu laut VwV-StVO auch die Förderung des Zufußgehens und des Radfahrens als Formen der aktiven Mobilität.

[12] Zwölfte Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Änderung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung vom: 03.04.2025, Bundesministerium für Digitales und Verkehr, Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz und Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, BAnz AT 09.04.2025 B2.

Als Maßnahmen kommen neben Fahrradstraßen, Fahrradzonen und Fußgängerzonen alle übrigen Anordnungen von Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen in Betracht, durch die Flächen auf öffentlichen Straßen allein oder vorrangig dem Fuß- oder Radverkehr zugewiesen werden (VwV-StVO, Zu § 45, Rn. 14e). Dadurch werden auch temporäre Sperrungen für bestimmte Tageszeiten möglich, wie sie in Schulstraßen typischerweise sinnvoll sind. Weiterhin können auf dieser Grundlage flankierend absolute Haltverbote angeordnet werden.

Obwohl Gefahren für die Sicherheit und Ordnung des Verkehrs nicht nötig sind, um die Bereitstellung angemessener Flächen für den Rad- und Fußverkehr zu begründen, spielen sie bei der Prüfung der Voraussetzungen doch eine Rolle. Die Maßnahme, also die Schulstraße, darf nämlich die Verkehrssicherheit nicht beeinträchtigen und die Leichtigkeit des Verkehrs ist weiterhin zu berücksichtigen.

Typischerweise sind mit der Einrichtung einer Schulstraße Regelungen verbunden, die die Verkehrssicherheit fördern. Daher wird die Sicherheit in der Regel nicht beeinträchtigt. Lediglich in Ausnahmefällen kann es, z.B. durch Ausweichverkehre, andernorts Gefahren für die Verkehrssicherheit geben. Dann muss abgewogen werden, ob die Sicherheit dadurch insgesamt beeinträchtigt wird. Bei der Argumentation mit „Ausweichverkehren“ ist zu berücksichtigen, dass nach aktuellem Stand der Verkehrswissenschaft Infrastrukturangebot und Nachfrage durch Verkehrsteilnehmende in einem komplexen Wechselverhältnis steht, so dass Verkehrsverlagerungen bei Straßensperrungen für Kfz häufiger als erwartet ausbleiben.[13]

Bezüglich der Leichtigkeit des Verkehrs muss laut VwV-StVO auch eine Abwägung getroffen werden (Rn. 14c). Auch hier kommt es auf die Leistungsfähigkeit des Verkehrs insgesamt an, Nachteile für bestimmte Verkehrsarten können gerechtfertigt sein. Außerdem ist die Leichtigkeit des Verkehrs – wie im Übrigen allgemein in der StVO – „modalitätsübergreifend“ zu verstehen, nämlich in Bezug auf alle Verkehrsarten, insbesondere auch des Fuß- und Radverkehrs (Dölling/Neumann, NVZ 2024, 457, 460). Dabei ist die spezifische Hindernissensibilität des Fuß- und Radverkehrs zu berücksichtigen, dessen Leichtigkeit insbesondere durch Querungen von Fahrbahnen, Barrieren (etwa für Kinderwagen, Rollstühle oder Fahrradanhänger) und Lücken im Wegenetz beeinträchtigt wird (Dölling/Neumann, a.a.O.).

[13] Grundlegend Sally Cairns / Stephen Atkins / Phil Goodwin, Disappearing traffic? The story so far, January 2002, ICE Proceedings Municipal Engineer 151(1):13-22 DOI: 10.1680/muen.151.1.13.38856, vgl auch Agora Verkehrswende, Weniger Verkehr versuchen, Blog vom 12. Dezember 2022, https://www.agora-verkehrswende.de/veroeffentlichungen/weniger-verkehr-versuchen, zuletzt aufgerufen am 21. Juni 2025.

Bei der Bereitstellung von angemessenen Flächen ist der Vorbehalt des Straßenrechts zu beachten, so dass bei bestimmten Maßnahmen unter Umständen eine Teileinziehung erforderlich ist. Dies ist bei Straßen der Fall, die nicht nur temporär und ausnahmsweise, sondern dauerhaft und grundsätzlich für Kfz beschränkt werden.

(5) Weitere straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zur Schulwegsicherung

Sinnvollerweise wird die Schulstraße in ein Gesamtkonzept der Schulwegplanung eingebettet (siehe oben 2.c) und es werden anderen Maßnahmen zur Flankierung ergriffen.

Im näheren Umfeld ist dies zur Sicherung der angemessenen Fläche für den Rad- und Fußverkehr sogar auf Grundlage von § 45 Abs. 1 Satz 2 Nummer 7 StVO möglich. So können ergänzende Anordnungen zur Sicherstellung der Funktion der Verkehrsfläche getroffen werden (zum Beispiel Zebrastreifen oder Fußgängerampeln in direktem Anschluss oder Haltverbote). Außerdem können durch absolute Haltverbote, Bordsteinabsenkungen, Kreuzungsbereiche und ggf. auch – ansonsten zum Parken freigegebene – Gehwege sowie andere Fußverkehrsflächen vom Hol- und Bringverkehr durch Kfz dauerhaft freigehalten und den Schulkindern zur Verfügung gestellt werden.[14]

Nicht möglich sind auf dieser Grundlage dagegen Geschwindigkeitsbeschränkungen. Die Straßenverkehrsreform bietet hier, gerade im Zusammenhang mit Schulwegsicherheit einige neue Ausnahmen zur erleichterten Anordnung von Tempo 30-Strecken, die in der Summe sehr viel möglich machen.

Im Wesentlichen sind es die folgenden neuen Regelungen:

An hochfrequentierten Schulwegen sollen die Straßenverkehrsbehörden nun in der Regel gemäß § 45 Abs. 9 Satz 4 Nr. 6 StVO Tempo 30 anordnen. Laut Definition in der VwV-StVO sind hochfrequentierte Schulwege „Straßenabschnitte, die innerhalb eines Stadt- oder Dorfteils eine Bündelungswirkung hinsichtlich der Wege zwischen Wohngebieten und allgemeinbildenden Schulen haben“. Dies gilt auch an Landes-, Bundes- und sonstigen Vorfahrtsstraßen. Ob ein Schulweg hochfrequentiert ist, muss begründet dargelegt werden oder kann auch durch die Schulwegplanung festgelegt werden (siehe oben 2.c). Sie sind nicht

[14] Auf nicht ausdrücklich durch Zeichen 315 freigegebenen Gehwegen darf ohnehin gehalten werden, es kann sich jedoch – ohne Verstoß gegen das Doppelbeschilderungsverbot – anbieten, hier auf maßvolle Weise deklaratorisch ein absolutes Haltverbot auszuweisen oder durch Zickzacklinie zu markieren; dies wird in der Rechtsprechung als zulässig erachtet, wenn das per Verordnung angeordnete Parkverbot nicht hinreichend erkennbar ist oder von den Parkraum suchenden Verkehrsteilnehmern nicht hinreichend beachtet wird, siehe dazu BVerwG, Urt. v. 24.01.2019 – 3 C 7.17 –, Rn. 14; VG Bremen, 11.11.2021 - 5 K 1968/19.

nur im Nahbereich der Schule möglich, sondern unter Umständen auch in Ortsteilen ohne Schule in der Nähe von Bushaltestellen, die von Schulbussen frequentiert werden.

Eine besondere Bedeutung bekommen auch Fußgängerüberwege (Zebrastreifen). Denn neuerdings sind auch sie ein Grund, Tempo 30 anzuordnen, was sich aus § 45 Abs. 9 Satz 4 Nr. 10 StVO ergibt. Insbesondere kommt das laut VwV-StVO dort in Betracht, wo der Straßenverlauf unübersichtlich ist oder wo typischerweise damit gerechnet werden muss, dass Kraftfahrende von sich aus nicht mit der Geschwindigkeit herunter gehen, um ihre Bereitschaft, Vorrang zu gewähren, zu signalisieren. Wichtig ist das auch deshalb, weil inzwischen auch die Anordnung von Fußgängerüberwegen gemäß dem neuen § 45 Abs. 9 Satz 4 Nr. 10 StVO unter erleichterten Bedingungen möglich ist.

Ganz entscheidend sind weiterhin Lückenschlüsse zwischen Tempo 30-Zonen. Sie hat es auch bisher schon gegeben. Inzwischen sind diese jedoch gemäß § 45 Abs. 9 Satz 4 Nr. 4 StVO auf 500 m ausgedehnt worden. Daher gibt es nun an vielen Orten ganz viele „Puzzleteile“, die neu eingefügt werden können und das Bild des verkehrssicheren Schulwegs vervollständigen.

(6) 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, weil in Parallelstraßen alternative Routen möglich sind.

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 Durchgangsstraßen 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.

(7) 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 Personen, die in der Straße wohnen, sind im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung auch die Auswirkungen auf die umliegenden Straßen 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, werden sie aus Gründen der Übersichtlichkeit gemeinsam ausführlich in einem Abschnitt zum Straßenrecht behandelt (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.

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 (Schmidt/Schäfer, DÖV 2024, 688, 692; Baumeister, IR 2024, 276, 277). Sie eignet sich vor allem dort, wo die neue straßenverkehrsrechtliche Möglichkeit der Bereitstellung angemessener Flächen für den Rad- und Fußverkehr nicht reicht, da eine

Teileinziehung nötig ist. Aufgrund des Vorbehalts des Straßenrechts ist das überall dort der Fall, wo dauerhaft Kfz von Schulstraßen ausgeschlossen werden (vgl. Dölling/Neumann, NZV 2024, 457, 459, Fn. 16). Sinnvoll kann die Teileinziehung weiterhin auch dort sein, wo Kfz ähnlich wie in Fußgängerzonen nur ausnahmsweise für kurze Zeiten am Tag, etwa zum Liefern und Laden, zugelassen werden sollen. Wo hingegen die Sperrung für Kfz die zeitlich beschränkte Ausnahme bleibt, bietet das Straßenverkehrsrecht das passendere Instrumentarium. Auf jeden Fall ist der Vorrang des Straßenverkehrsrechts dann zu wahren, wenn es um Maßnahmen geht, die lediglich vorübergehenden verkehrsregelnden Charakter haben und sich straßenverkehrsrechtlich anordnen lassen (Kodal, Straßenrecht Handbuch, 7. Aufl., Kapitel 8, Rn. 12 m.w.N.).

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 Benutzungskreise, 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 gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz 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, -kreise und -zwecke (1) sowie -zeiten (2) beschränkt werden.

(1) Benutzungsarten, -kreise und -zwecke

Die Teileinziehung eignet sich insbesondere mit Bezug auf die zulässigen Benutzungskreise 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 (vgl. Sauthoff, Öffentl. Straßen, 3. Aufl. 2020, Rn. 1165). 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 sollen 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 Schulende 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.[15] 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

[15] https://www.zukunft-nachhaltige-mobilitaet.de/bemove-reallabor-offene-bardelebenstrasse-sichere-schulwege-in-holsterhausen/, aufgerufen am 12.12.2023.

Straßengesetz (HStrG) eine Beschränkung der Benutzungszeiten durch die Widmung einer Straße zulassen, ist in den anderen Ländern eine Beschränkung der Benutzungszeit nicht ausdrücklich geregelt.

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 hat und durch die abschließende Regelung im StVG und der StVO davon auch Gebrauch gemacht hat. Dies würde dafürsprechen, 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-Holsteinischen Straßen- und Wegegesetzes, dass 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.

(a) Bestimmung durch straßenrechtliche Teileinziehung

Die Benutzungszeiten von Schulstraßen können wie oben erläutert durch straßenrechtliche Teileinziehung direkt konkret bestimmt werden. Es bietet sich jedoch an, insbesondere wenn die Bestimmung der Zeiten etwas flexibler gehalten werden soll, die konkrete Festlegung durch straßenverkehrsrechtliche Anordnung zu treffen. Dann kann in der Teileinziehung ein entsprechender Vorbehalt gemacht werden (vgl. bzgl. einer zeitlich befristet für den Liefer- und Radverkehr freigegebenen Fußgängerzone, OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 25.11.2021 - 2 L 80/19, Rn. 26).

(b) Konkretisierung durch straßenverkehrsrechtliche Anordnung

Bei einem entsprechenden Vorbehalt in der Widmung können die genauen Zeiten der Freigabe durch die Straßenverkehrsbehörde konkretisiert werden. Sie wird dann durch die Widmung ermächtigt, per Zusatzzeichen eine entsprechende Ausnahme zu erteilen und gegebenenfalls flexibel an neue Zeiten anzupassen. Sinnvoll ist dies aber nur dort, wo die Schulstraße in der Regel für den Kraftfahrzeugverkehr gesperrt ist und nur ausnahmsweise – und typischerweise für begrenzte Benutzerkreise – freigegeben wird. Dieses zweistufige Vorgehen erscheint nämlich nur dort sachgerecht, wo der Kfz-Verkehr die Ausnahme bleibt und die Straße tatsächlich als Fußgängerzone wahrgenommen wird, weil sie primär dem Fußverkehr und – mit entsprechender Freigabe – dem Fahrradverkehr dient.

e. Begründung

Der Vorteil des Straßenrechts war lange Zeit, dass es nicht an die engen Voraussetzungen der straßenverkehrsrechtlichen Generalklausel gebunden ist. Dieser Vorteil hat inzwischen durch die Möglichkeiten der Bereitstellung angemessener Flächen nach § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO Konkurrenz bekommen. Ebenso wie nach dieser Vorschrift kommen im Straßenrecht 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 der anderen Verkehrsteilnehmenden und Bewohnenden 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 eigenem 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 jeden Anliegerverkehr (vgl. BVerwG, Urteil vom 08.09.1993 - 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, Urteil vom 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 wäre die Anordnung des Zusatzschilds „Bewohner frei“, wobei aber die Frage der Kontrolle berechtigter Fahrzeuge geklärt werden sollte. Zudem stellt sich die Frage nach der Definition des Bewohnenden, so dass die Bestimmtheit des Zusatzzeichens fragwürdig ist. Aus diesem Grund ist eine Erteilung von Ausnahmegenehmigungen nach § 46 StVO auf Antrag der individuellen Bewohnenden vorzugswürdig (dazu siehe unten).

Für die straßenrechtliche Teileinziehung 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 Straßenanliegenden 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).

(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 sind 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 (Zeichen 600-60). 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 sowie zur verbesserten Luftqualität (Senkung des Stickstoffgehalt um bis zu 23%; Greater London Authority, 2021). Das Straßenverkehrsrecht und das Straßenrecht bieten zahlreichen Möglichkeiten, Schulstraßen durch verkehrsrechtliche Anordnungen für den nicht-motorisierten Verkehr freizugeben.

Im Straßenverkehrsrecht kam es bislang darauf an, Straßensperrungen für Kfz anhand der örtlichen Gegebenheiten und gefahrenträchtiger Umstände gut zu begründen, da Maßstab grundsätzlich die qualifizierte Gefahrenlage ist. Inzwischen gibt es die neue Rechtsgrundlage der Bereitstellung von angemessenen Flächen für den Rad- und Fußverkehr. Dies ermöglicht es, auch aus Gründen des Umwelt- und Gesundheitsschutzes oder der Stadtentwicklung Schulstraßen temporär oder dauerhaft zu sperren. Der Darlegungs- und Abwägungsaufwand soll dabei nach aktualisierter Verwaltungsvorschrift vertretbar bleiben und erfordert im Regelfall kein eigenes Sachverständigengutachten.

Das Straßenrecht bietet weiterhin die Möglichkeit einer Teileinziehung, beispielsweise zur Einrichtung einer dauerhaften Fußgängerzone, gegebenenfalls mit einer beschränkten Freigabe für den Kfz-Verkehr außerhalb der Schulzeiten. Bei Beschränkung der Kfz-Sperrung auf die Zeiten, in denen Kinder die Schule erreichen und verlassen, wird es oft aber einfacher sein, sich der neuen Möglichkeiten des Straßenverkehrsrechts zu bedienen.

Berlin, den 24. Juni 2025

Dr. Olaf Dilling
Rechtsanwalt