

Juristisches Gutachten

Städtischen Lieferverkehr umweltgerecht gestalten

Handlungsmöglichkeiten von Kommunen

Juristisches Gutachten im Auftrag des
Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND)

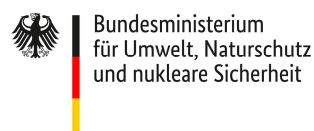
Erstellt durch
Karsten Sommer, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Berlin

Redaktion: Kirsten Havers (BUND e.V.)

Februar 2021

Das Gutachten ist Teil des Projektes „NKI: Klimafreundlicher Lieferverkehr für saubere und lebenswerte Städte“, gefördert im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

Gefördert durch:



NATIONALE
KLIMASCHUTZ
INITIATIVE

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Inhaltsverzeichnis

I.	Einführung.....	3
II.	Integrierte Verkehrsplanung als Ansatz zur Gestaltung –eines umweltfreundlichen Lieferverkehrs: Von der Planung zur Maßnahme.....	5
1.	Bedeutung von Bundes- und Landesplanung für umweltgerechte Verkehrsplanung.....	6
2.	Bedeutung kommunaler Bauleitplanung für umweltgerechte Verkehrsplanung	7
3.	Bedeutung von Lärminderungs- und Luftreinhalteplanung für umweltgerechte Verkehrsplanung.....	9
3.1.	Umweltzone aktuell	10
3.2.	Hoffnungsträger Umweltzone	10
3.3.	Hürden für die Weiterentwicklung der Umweltzone zur Null-Emissionszone.....	11
3.4.	Umweltzone muss weiterentwickelt werden.....	13
3.5.	Lärminderungs- und Luftreinhalteplanung als planerische Grundlage für die umweltfreundliche Steuerung des Lieferverkehrs weiter von Bedeutung.....	14
4.	Bedeutung integrierter Verkehrsplanung der Kommunen	16
III.	Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht als Ansätze zur Gestaltung eines umweltfreundlichen Lieferverkehrs.....	18
1.	Straßenverkehrsrecht als Basis für die Gestaltung eines umweltgerechten Lieferverkehrs	19
2.	Straßenrecht als Basis für die Gestaltung eines umweltgerechten Lieferverkehrs	21
IV.	Lieferverkehr umweltfreundlich gestalten – Maßnahmen und Möglichkeiten	24
1.	Die Fußgängerzone als Instrument zur Gestaltung eines umweltgerechten Lieferverkehrs	24
1.1.	Widmung ohne Zulassung von Lieferverkehr (Straßenrecht)	27
1.2.	Widmung mit Zulassung von Lieferverkehr (Straßenverkehrsrecht)	29
1.3.	Beispielhafte Betrachtung Mainz und Lübeck.....	30
2.	Wohnverkehrsstraßen und Busstraßen/Busspuren als sinnvolle Ergänzung	31
3.	Möglichkeiten eines Konzessionsmodells	32
4.	Liefer- bzw. Ladezonen	35
5.	Baurecht als Ansatzpunkt für die Gestaltung des städtischen Lieferverkehrs.....	39
6.	Förderung des Fahrradlieferverkehrs	41
V.	Fazit und Zusammenfassung.....	43

Städtischen Lieferverkehr umweltgerecht gestalten

Handlungsmöglichkeiten von Kommunen

Karsten Sommer, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Berlin

I. Einführung

Der Lieferverkehr in den Städten nimmt rasant zu. Durch den wachsenden Lieferverkehr auf der sogen. letzten Meile, also der direkten Lieferung zu den Kund*innen, in der Stadt steigt die Verkehrsbelastung. Das hat Einfluss auf die Lebens- und Aufenthaltsqualität in den Städten. Mehr Verkehr bedeutet mehr Lärm, mehr Verkehrsunfälle, mehr negative Umweltauswirkungen. Letzteres ist eklatant, denn Lieferverkehr ist größtenteils Straßenverkehr und basiert nach wie vor fast vollständig auf Fahrzeugen mit Verbrennungsmotor, sprich auf fossilen Brennstoffen. Das Problem wird durch die weltweit zunehmende Verstädterung weiter verschärft. Der zunehmende Verkehr verschärft die Konkurrenz der Nutzung der städtischen Flächen für alternative Mobilität, Verbesserung der Lebensqualität oder Maßnahmen für die Verbesserung des Stadtklimas oder gegen den Klimawandel. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen hat in seinem Sondergutachten im November 2017 die negativen Folgen des Straßen-(Güter-) Verkehrs bilanziert und dringenden Handlungsbedarf abgeleitet: Der Straßengüterverkehr allein wird für etwa ein Drittel der gesamten Treibhausgasemissionen des Verkehrs verantwortlich gemacht, was auf die ungünstigen spezifischen Emissionen der Lkw und den hohen Anteil an Güterverkehrsleistung zurückzuführen ist.¹ Auch die EU-Kommission adressiert die Problematik bereits 2011 im „Weißbuch zum Verkehr“² als erstes von zehn Zielen für ein wettbewerbsorientiertes und ressourcenschonendes Verkehrssystem: „Halbierung der Nutzung „mit konventionellem Kraftstoff betriebener Pkw“ im Stadtverkehr bis 2030; vollständiger Verzicht auf solche Fahrzeuge in Städten bis 2050; Erreichung einer im Wesentlichen CO₂-freien Stadtlogistik in größeren städtischen Zentren bis 2030.“ Diese Ziele zu erreichen ist angesichts der bisherigen Entwicklungen im Verkehr eine enorme Herausforderung. Dabei geht es auch um die Frage, wie deutsche Städte das Ziel einer im Wesentlichen CO₂-freien Stadtlogistik in nur 10 Jahren bis 2030 erreichen können.

Immer mehr Kommunen sehen auf Grund der verkehrlichen Situation in den Städten dringenden Handlungsbedarf. Das Themenfeld städtischer Lieferverkehr rückt immer mehr in den Fokus von Politik, Verwaltung und Planung. Viele Kommunen prüfen Wege, den innerstädtischen Lieferverkehr zu gestalten und zu steuern, um die negativen Auswirkungen zu reduzieren. Klimafreundliche und stadtverträgliche Belieferungskonzepte fokussieren die Bündelung, also die Vermeidung von Lieferfahrten sowie die Verlagerung der übrigen Fahrten auf umweltfreundliche Transportmittel. Der Lieferverkehr wird von privatwirtschaftli-

¹ Sachverständigenrat für Umweltfragen, Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, Sondergutachten November 2017, S. 68.

² Weißbuch zum Verkehr – Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem, Broschüre S. 9, vgl. https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/strategies/doc/2011_white_paper/white-paper-illustrated-brochure_de.pdf (abgerufen am 11.11.2020, 17:08 Uhr)

chen Akteuren dominiert. Der Kommune kommt die Aufgabe der Gestaltung der Rahmenbedingungen für einen klimafreundlichen und stadtverträglichen städtischen Lieferverkehr zu.

Doch ist der Handlungsrahmen der Kommunen begrenzt. Es fehlt an vielen Stellen eine eindeutige Gesetzgebung sowie ein klares Bekenntnis von Bund und Ländern die Verkehrssicherheit und Lebensqualität in den Städten zu erhöhen. Doch wird beispielsweise im aktuellen Koalitionsvertrag zwischen Union und SPD mehr Gestaltungsspielraum für die Kommunen in Hinblick auf den städtischen Güterverkehr versprochen: "Zudem wollen wir den Ordnungsrahmen so ändern, dass Länder, Städte und Kommunen in der Lage sind, verbindliche Vorgaben und Emissionsgrenzwerte für den gewerblichen Personenverkehr wie Busse, Taxen, Mietwagen und Carsharing-Fahrzeuge sowie für Kurier-, Express-, Paket-Fahrzeuge zu erlassen."³ Zwar sind erste wichtige Weichenstellungen auf dem Weg zu einem umweltfreundlichen Verkehr auf Bundesebene etwa mit dem Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG)⁴, dem Elektromobilitätsgesetz (EmoG)⁵, dem Carsharinggesetz (CsgG)⁶ und Änderungen der Straßenverkehrsordnung (StVO)⁷, auf Landesebene etwa in Berlin mit dem Mobilitätsgesetz und Änderungen im Straßengesetz⁸ erfolgt. Doch damit Kommunen in dem im Koalitionsvertrag genannten Maße gestalterisch eingreifen können, sind weitreichende gesetzliche Weichenstellungen nötig, die bis heute ausgeblieben sind.

Obwohl auf Bundes- und Landesebene einiger Veränderungsbedarf besteht gibt es schon heute Handlungsmöglichkeiten für die Kommunen. Die aktuellen Möglichkeiten, Grenzen und weiterer Regelungsbedarf zur umweltgerechten Gestaltung städtischen Lieferverkehrs sind Gegenstand dieses Beitrags.

Der folgende Beitrag soll vor dem Hintergrund zahlreicher bereits erfolgter Rechtsänderungen in einem sich dynamisch entwickelnden Rechtsbereich seinen Fokus vor allem auf die Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen zur Gestaltung eines möglichst umweltverträglichen Lieferverkehrs werfen⁹.

Das vorliegende Gutachten ist Teil des Projektes „NKI: Klimafreundlicher Lieferverkehr für saubere und lebenswerte Städte“. Im Projekt wurde unter anderem auch mit verschiedenen Kommunen an der Entwicklung und Umsetzung von Konzepten für eine klimafreundliche

³ (Bundesregierung, 2018)

⁴ Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513)

⁵ Elektromobilitätsgesetz vom 5. Juni 2015 (BGBl. I S. 898), das durch Artikel 327 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist

⁶ Carsharinggesetz vom 5. Juli 2017 (BGBl. I S. 2230), das durch Artikel 328 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist

⁷ zuletzt Vierundfünfzigste Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 20. April 2020 (BGBl. I S. 814)

⁸ Das Berliner Mobilitätsgesetz ist Art. 1, die Änderungen des Straßengesetzes Art. 2 des Gesetzes zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mobilitätsgewährleistung vom 5. Juli 2018, GVBl. Berlin S. 464

⁹ Dabei wird der Begriff des Lieferverkehrs hier im Sinne der Verwendung durch das Bundesverwaltungsgericht in der Rechtsprechung zum Straßenverkehrsrecht verwendet: „Unter "Lieferverkehr" (Zusatzzeichen Gruppe 1026-35 zu § 39 Abs. 1 StVO) ist der geschäftsmäßige Transport von Sachen von oder zu Gewerbetreibenden sowie von oder zu sonstigen Kunden eines Gewerbetreibenden zu verstehen.“ Gewerbsmäßige Lieferdienste, die Waren oder Pakte ausliefern, sind davon erfasst. Der private Transport von Gegenständen ist kein Lieferverkehr in diesem Sinne.

Belieferung der Innenstädte gearbeitet. Und auch die vorliegende juristische Betrachtung bezieht, zumindest am Rande, die Steuerungsansätze der Städte Mainz und Lübeck als Beispiele mit ein.

Die Stadt Mainz verfolgt das Ziel weniger und emissionsfreien Lieferverkehrs in der Innenstadt. Ein Großteil der Innenstadt ist Fußgängerzone. Welche Möglichkeiten sich dadurch für die emissionsfreie und stadtverträgliche Belieferung der Innenstadt inklusive Einzelhandel bieten wird im Folgenden aufgezeigt. Die Stadt Lübeck adressiert die Lieferungen der sogen. KEP-(Kurier-, Express- und Paket-)Dienste. Die Zustellung der Pakete in der Lübecker Altstadt soll durch die Errichtung von Mikro-Depots am Rande der Altstadt emissionsfrei durch Lastenräder erfolgen.

Die Ausführungen folgen dem Gedanken „von der Planung zur Maßnahme“ und beleuchten zunächst Bedeutung und Chancen einer Planung umweltfreundlichen Lieferverkehrs (dazu unter II.), um dann etwas kleinteiliger die Maßnahmen zur Förderung umweltfreundlichen Lieferverkehrs in den Blick zu nehmen (dazu unter III.) und schließlich mit der Zusammenfassung ein Fazit zu ziehen (dazu unter IV.).

II. Integrierte Verkehrsplanung als Ansatz zur Gestaltung –eines umweltfreundlichen Lieferverkehrs: Von der Planung zur Maßnahme

Konzepte einer umweltgerechten Steuerung des Lieferverkehrs werfen typische planerische Fragen auf: Welche Ziele können mit welchem Maßnahmen-Mix erreicht werden? Welche Beschränkungen sind dafür verhältnismäßig? Wohin fließt Verkehr, der durch Durchfahrtsbeschränkungen verdrängt wird? Welche Folgen hat das für betroffene Geschäfte, Betriebe, Anwohner*innen?

Planung ist auf der einen Seite notwendig, um etwa unzumutbare Lärm- oder Schadstoffbelastungen durch Verkehrsverlagerungen zu vermeiden.¹⁰ Auf der anderen Seite gibt sie den Kommunen auch bessere Durchsetzungsmöglichkeiten: Das Bundesverwaltungsgericht hat schon 1994 entschieden, dass eine Gemeinde (nur) auf Grundlage einer Planung von der zuständigen Straßenverkehrsbehörde die Anordnung von Verkehrsregelungen verlangen kann.¹¹ Mit einer Luftreinhalte- und/oder Lärm-minderungsplanung kann eine Gemeinde¹² die Ermessensentscheidung über Verkehrsregelungen sogar selbst vornehmen.¹³ Eine integrierte Planung koordiniert Bauleitplanung und bereichsspezifische Planungen, wie z. B. Lärm-minderungs- und Luftreinhalte- oder auch

Planung schafft Rechts- und Planungssicherheit

¹⁰ Die Rechtsprechung fordert für jede Verkehrsbeschränkung, wie etwa die Anordnung eines Lkw-Durchfahrtsverbots (evtl. mit Ausnahme des Lieferverkehrs mit Elektrofahrzeugen), auszuschließen, dass sie zu unzumutbaren Belastungen anderer Stelle führt. ständige Rechtsprechung, zuletzt etwa Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 08. August 2019 – OVG 1 N 104.17 –, Rn. 11, juris

¹¹ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 11.9.1994 – 1194 –

¹² Soweit die Gemeinde in dem jeweiligen Bundesland für die Luftreinhalte- und Lärm-minderungsplanung zuständig ist. Es bestehen unterschiedliche Zuständigkeitsregelungen in den Ländern.

¹³ In Luftreinhalte- und Lärm-minderungsplänen festgesetzte Verkehrsregelungen sind von den Straßenverkehrsbehörden durchzusetzen, §§ 40 Abs. 1, 47 Abs. 6, 47d Abs.6 BImSchG, § 45 Abs. 1f StVO; zur Durchsetzungspflicht der Straßenverkehrsbehörden vgl. beim Luftreinhalteplan etwa OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 20.10.2011 – OVG 1 B 4.10 – Rn. 19 juris; beim Lärm-minderungsplan etwa VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 17.7.2018 – 10 S 2449/17 – Leitsatz 4 juris.

Verkehrsplanung, vermeidet Widersprüche in den Planungen und trägt dazu bei, dass Planung und Maßnahmen „gerichtsfest“ werden. Planung schafft so Rechts- und Planungssicherheit. Am Ende ist jede umweltgerechte Steuerung von Lieferverkehr mit Einschränkungen für Einzelne verbunden. Solche Einschränkungen sind regelmäßig Gegenstand gerichtlicher Streitigkeiten. Einzelne Maßnahmen der umweltgerechten Steuerung von Lieferverkehr ohne ausreichenden planerischen Hintergrund können vor Gericht schnell scheitern, wenn sie in bestehenden Planungen keine Grundlage haben, in Widerspruch zu bestehenden Planungen stehen oder schlicht die Auswirkungen nicht hinreichend geprüft wurden.

Es sollte daher der Grundsatz gelten: von der Planung zur Maßnahme. Im Folgenden wird daher zunächst ein Blick auf die für die umweltgerechte Steuerung des Lieferverkehrs relevanten Planungsebenen von der Bundes- und Landesebene über die kommunale Bauleitplanung, die stets auch Verkehrsplanung ist und die bereichsspezifischen Planungen (Lärm-minderungs- und Luftreinhalteplanung) bis hin zur integrierten (Verkehrs-)Planung geworfen, bevor die Maßnahmen zur umweltgerechten Steuerung des Lieferverkehrs näher betrachtet werden.

1. Bedeutung von Bundes- und Landesplanung für umweltgerechte Verkehrsplanung

Besonders außerhalb der sogen. letzten Meile ist die Bundes- und Landesplanung für die umweltgerechte Steuerung des Lieferverkehrs von Bedeutung. Der Bund ist über den Bundesverkehrswegeplan (BVWP) als zentrales Planungsinstrument für Bundesstraßen, Bundes-schienenwege und Bundeswasserstraßen, aber auch die Anbindung von Güterverkehrszentren an das Netz der Bundesverkehrswege zuständig¹⁴. Er schafft die großräumigen Voraussetzungen für den Lieferverkehr. Die Anbindung der nächstgelegenen Güterverkehrs-/Logistikzentren und auch möglicher Depots für die Steuerung des innerstädtischen Lieferverkehrs ist auch für die Kommunen von Bedeutung.

Die Landes- und Regionalplanung ist für die Standortvorsorge etwa für Güterverkehrs-/Logistikzentren und deren Anbindung an andere als Bundesverkehrswege zuständig.

Für die Kommunen ist insoweit von zentraler Bedeutung, dass sie die Anpassung einer überörtlichen Infrastrukturplanung (regelmäßig durch Planfeststellung) an ihre kommunale Planung (nur) dann durchsetzen können, wenn sie letztere in einem Flächennutzungsplan verankert und die überörtlichen Planungsträger beteiligt und wenn letztere nicht wider-

Kommunen können Anpassung überörtlicher Infrastrukturplanung fördern

sprochen haben, § 7 BauGB. Anderenfalls unterliegen die gemeindlichen Planungsvorstellungen in der überörtlichen Planfeststellung der Abwägung, § 38 BauGB. Sie können auch „weggewogen“ werden. Eine frühzeitige Verankerung der kommunalen Anforderungen auch an Bundes- und Landesstraßen, Schienen- und Wasserwege, Häfen, Flugplätze und andere

Infrastrukturen im Flächennutzungsplan führt grundsätzlich zu einer Anpassungspflicht der betreffenden öffentlicher Planungsträger.

Für eine umweltgerechte Verkehrspolitik fordert der Sachverständigenrat für Umweltfragen eine Ausrichtung der Infrastrukturplanung an den gesetzten umwelt- und klimapolitischen Zielen und nicht an der Ermöglichung eines prognostizierten Güterverkehrswachstums so-

¹⁴ Sachverständigenrat für Umweltfragen, Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, Sondergutachten November 2017, S. 154

wie einen Ausbau der Infrastruktur für den kombinierten Verkehr (KV) etwa durch zusätzliche und effizientere KV-Terminals.¹⁵ Diese grundlegende Aussage ist auf die kommunale Planung übertragbar. Orientieren sich die Bebauungspläne für die Straßenplanung am steigenden Verkehrsaufkommen, die Lärminderungs- und Luftreinhaltepläne und Klimaschutzaktivitäten aber an den umwelt- und klimapolitischen Zielen, die eine deutliche Minderung des motorisierten Verkehrs erfordern, sind Widersprüche und daraus folgende Umsetzungsprobleme vorprogrammiert. Die in der Einführung der zitierten Ziele, wie „Halbierung der Nutzung „mit konventionellem Kraftstoff betriebener Pkw“ im Stadtverkehr bis 2030; vollständiger Verzicht auf solche Fahrzeuge in Städten bis 2050; Erreichung einer im Wesentlichen CO₂-freien Stadtlogistik in größeren städtischen Zentren bis 2030;“ können mit einer am prognostizierten Anstieg des motorisierten Verkehrs orientierten Planung nicht erreicht werden.

2. Bedeutung kommunaler Bauleitplanung für umweltgerechte Verkehrsplanung

Stadtplanung ohne Verkehrsplanung ist angesichts der Bedeutung der Mobilität, des Verkehrs und seiner Auswirkungen auf die kommunalen Strukturen und Belange nicht denkbar. Das Bundesverwaltungsgericht hat denn auch klargestellt, dass Gemeinden das bauplanungsrechtliche Instrumentarium für eine eigene Verkehrspolitik nutzen können.¹⁶ Bei der Planung kommunaler Verkehrsinfrastruktur, zu der neben Straßen etwa auch Busbahnhöfe, Radverkehrsanlagen u.a.m. gehören, liegt es in der Natur der Sache, dass mit der entsprechenden Bauleitplanung kommunale Verkehrsplanung betrieben wird.

Dabei ist die Bauleitplanung derzeit die einzige förmliche und verbindliche Planung, deren Aufgabe auch die Berücksichtigung des Klimaschutzes ist. Nach § 1 Abs. 5 BauGB hat die Bauleitplanung u.a. Klimaschutz und Klimaanpassung zu fördern. Nach § 1 Abs. 6 Nr. 7. e) BauGB ist insbesondere die Vermeidung von Emissionen zu berücksichtigen. Der Vermeidung von CO₂-Emissionen zur Berücksichtigung des Klimaschutzes kommt damit in der Bauleitplanung eine besondere Bedeutung zu. Durch Bebauungsplan können daher auch Maßnahmen zur Förderung des umweltfreundlichen Lieferverkehrs unter Klimaschutzgesichtspunkten geplant werden.

*Klimaschutz ist Aufgabe
der Bauleitplanung*

Die umweltgerechte Gestaltung des Lieferverkehrs setzt ebenso wie die Planung kommunaler Infrastruktur umfassende verkehrsplanerische Überlegungen voraus. Wird Verkehr gezielt gelenkt, führt das zu Belastungsminderungen, möglicherweise aber auch zu Verkehrsverlagerungen und dadurch bedingten Belastungssteigerungen, die zu untersuchen wichtiger Bestandteil jeder planerischen Abwägung, aber auch der für eine Umsetzung konkreter Maßnahmen erforderlichen straßenverkehrsrechtlichen Entscheidungen ist. So kann die Bauleitplanung die Maßnahmen zur Umsetzung planerisch vorbereiten. Sie kann aber auch die Rahmenbedingungen gestalten. Setzt die Kommune in einem Bebauungsplan Verkehrsflächen besonderer Zweckbestimmung (im Sinne von § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB) wie Fußgängerzonen oder die sogenannten Wohnverkehrsstraßen¹⁷ fest, folgt die Widmung der Flächen

¹⁵ Sachverständigenrat für Umweltfragen, Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, Sondergutachten November 2017, S. 105

¹⁶ BVerwG, Urteil vom 28.01.1999 – 4 CN 5/98 – NVwZ 1999, 1222, 1223.

¹⁷ Hier verstanden im Sinne der allein dem Fuß- und Radverkehr gewidmeten Straßen etwa in Regensburg und Passau, in denen der gesamte sonstige notwendige Verkehr, darunter Lieferverkehr, durch Sondernutzungssatzung zugelassen wird, vgl. Satzung über Sondernutzungen an Wohnverkehrsstraßen in Regensburg vom 20.8.1982, abzurufen auf der Internetseite der Stadt Regensburg.

den Festsetzungen des Bebauungsplans. Jede über die besondere Zweckbestimmung hinausgehende Nutzung ist straßenrechtliche Sondernutzung, über die die Kommune regelmäßig selbst entscheidet. Welcher Lieferverkehr in einer Fußgängerzone oder auf einer nur dem öffentlichen Busverkehr gewidmeten Fläche zugelassen wird, entscheidet die Kommune als Straßenbaulastträger nach Straßenrecht. Umfasst die Widmung von Fußgängerzone oder Fläche für den Busverkehr hingegen bereits den Lieferverkehr, entscheidet die Straßenverkehrsbehörde nach Straßenverkehrsrecht über den Umfang der Zulassung von Lieferverkehr. Bebauungspläne bereiten die straßenrechtliche Widmung planerisch vor und können daher auch wichtiges Instrument zur Vorbereitung der Entscheidungen über Maßnahmen zur umweltgerechten Steuerung von Lieferverkehr sein. Sie können damit auch den rechtlichen Rahmen für derartige Maßnahmen umgestalten, wie sogleich noch näher zu beleuchten ist (mehr zu diesem Thema in Abschnitt II sowie Abschnitt II Kapitel 1 und 2).

*Mikrodepots durch
Bebauungsplan sichern*

Eine zentrale Rolle für die umweltfreundliche Gestaltung des Lieferverkehrs auf der sogenannten letzten Meile spielt die Einrichtung sogenannter Mikrodepots, über die die Verteilung organisiert wird. Mit Bebauungsplänen können Flächen etwa für sogenannte Mikro-Depots als Flächen mit besonderem Nutzungszweck nach § 9 Abs. 1 Nr. 9 BauGB einschließlich der für ihre Nutzung wichtigen verkehrlichen Anbindung/Erschließung gesichert werden. Flächen für Mikro-Depots können auch auf einzelnen Geschossen, Ebenen oder sonstigen Teilen von Gebäuden (etwa Tiefgaragen, Parkhäuser) festgesetzt werden.¹⁸ Mikro-Depots werden etwa in Hamburg wohl auch bereits als Bestandteile von Neubauprojekten in Bebauungsplänen festgesetzt. Ein Verkehrskonzept zur Nutzung der Mikro-Depots und darüber hinaus kann in städtebaulichen Verträgen (siehe unten) vereinbart werden.¹⁹

Für die Planung von Mikrodepots dürfte die Bauleitplanung mit den Möglichkeiten der Festsetzung von Nutzungen auf bestimmten Grundstücksflächen, in bestimmten Gebäudeteilen, auf bestimmten Geschossen etc. nach § 1 der Baunutzungsverordnung ausreichend Instrumente zur Verfügung stellen, um Flächen für solche Depots an geeigneter Stelle zu sichern. Dabei stellen die bauleitplanerischen Voraussetzungen keine besonderen Hürden auf. Sowohl bei der Beurteilung der nach § 1 Abs. 3 BauGB für eine Planung grundsätzlich notwendigen städtebaulichen Erforderlichkeit wie auch in der Abwägung (§ 1 Abs. 5, 6 und 7 BauGB) wird den Kommunen ein weiter planerischer Gestaltungsspielraum eingeräumt. Soweit betroffene Flächeneigentümer die Planung von Mikrodepots ablehnen, kann im Einzelfall die Überwindung der Eigentümerinteressen in der Abwägung Schwierigkeiten bereiten. Dabei handelt es sich dann allerdings um Herausforderungen der bauleitplanerischen Abwägung, die im Einzelfall sorgfältig bewältigt werden müssen. Allgemeine Aussagen können an dieser Stelle kaum über den Hinweis hinausgehen, dass sich ein öffentliches Interesse an der Festsetzung von Mikrodepots aus dessen zentraler Funktion für eine umweltfreundliche Steuerung des Lieferverkehrs in zentralen städtischen Bereichen und den sich daraus ergebenden positiven städtebaulichen Auswirkungen herleiten lässt. Ein solches öffentliches Interesse kann grundsätzlich auch geeignet sein, in einer gerechten Abwägung entgegenstehende Eigentümerinteressen zu überwinden.

¹⁸ Festsetzungen für einzelne Geschosse, Ebenen oder sonstige Teile von Gebäuden nach § 1 Abs. 7 Satz 1 BauNVO.

²⁰ Vgl. zu dem Beispiel Hamburg: „Last-Mile-Logistics Hamburg – Innerstädtische Zustelllogistik, HSBA 2017 i.A. der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation Hamburg, S. 68, 128, 162 mit dem Beispiel 1. Bauabschnitt der Mitte Altona.

Städtebauliche Verträge können nach § 11 BauGB die Bereitstellung von Flächen, die verkehrliche und sonstige Erschließung eines Gebiets, Einzelheiten der Nutzung und vieles mehr regeln. Sie werden seit langem genutzt, um beispielsweise unerwünschte Folgen von Lieferverkehr zu vermeiden, indem der Lieferverkehr auf bestimmte Straßen verwiesen oder auch umfangreichere Verkehrskonzepte bis hin etwa zur unterirdischen Belieferung der Gebäude wie zum Beispiel auf dem Potsdamer Platz in Berlin vereinbart werden. Im Zusammenhang mit der Planung von Mikrodepots kann sowohl die Anlieferung an das Mikrodepot wie auch die Verteilung von dort einschließlich der Bereitstellung der erforderlichen Flächen und von Finanzierungsfragen in städtebaulichen Verträgen geregelt werden.

Lieferverkehr im städtebaulichen Vertrag

3. Bedeutung von Lärminderungs- und Luftreinhalteplanung für umweltgerechte Verkehrsplanung

Lärminderungs- und Luftreinhalteplanung als durch die EU-Richtlinien zum Umgebungslärm²⁰ und zur Luftqualität²¹ implementierte Planungen adressieren überwiegend den Straßenverkehr, der als dominierende Belastungsquelle bei Lärm und Luftschadstoffen wahrgenommen wird. Rechtlich verankert im Bundes-Immissionsschutzgesetz (§§ 40 und 45 ff.) und nur sehr lückenhaft auch in der Straßenverkehrsordnung (§ 45 Abs. 1f StVO) sind beide Planungen auf die Minderung zu hoher Lärm- und Luftschadstoffbelastungen ausgerichtet, können und müssen somit eine umweltgerechte Steuerung des Verkehrs berücksichtigen.

Hoffnungen, mit diesen Planungen auch für Innenstadtbereiche größere Zonen einrichten zu können, in die nur noch besonders umweltfreundliche (Liefer-) Fahrzeuge bzw. nur Elektrofahrzeuge (Null-Emissionszonen) einfahren dürfen, wurden durch Gesetzgeber und Rechtsprechung enttäuscht. Das Umweltbundesamt bilanziert, dass die Umweltzonen einen Beitrag zur umweltgerechten Steuerung von Lieferverkehr in ihrer derzeitigen Ausgestaltung nicht mehr leisten²². Die Umweltzone als wichtiges Instrument der Luftreinhalteplanung hat zwar durch Fahrverbote den Einsatz weniger umweltschädlicher Verbrennungsmotoren gefördert, wurde aber nicht weiterentwickelt, um weiter zur Minderung nach wie vor grenzwertüberschreitender Luftschadstoffbelastungen beizutragen. Sie ist in ihrer Ausgestaltung im BImSchG so ineffektiv für das Erreichen der Luftqualitätsziele, dass sich die Verwaltungsgerichte zu Korrekturen gezwungen sahen, um die Mindestanforderungen des EU-Rechts zu erfüllen. Anstatt den Anwendungsbereich der Umweltzone zu erweitern haben Bundesgesetzgeber und Rechtsprechung sie in ihrer Anwendung so eingeengt, dass sie für eine umweltfreundliche Steuerung des Verkehrs allgemein und des Lieferverkehrs im speziellen nicht heranzuziehen sind.

Umweltzone
aktuell wirkungslos

Eine Weiterentwicklung der Umweltzone durch den Bundesgesetzgeber ist erforderlich, damit sie ihre Funktion erfüllen kann zur Einhaltung der Luftschadstoffgrenzwerte effektiv beizutragen. Eine Weiterentwicklung sollte

Weiterentwicklung der
Umweltzone nötig

²⁰ Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm, Amtsblatt Nr. L 189 vom 18/07/2002.

²¹ RICHTLINIE 2008/50/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa, Amtsblatt Nr. L 152/1 vom 11.6.2008.

²² <https://www.umweltbundesamt.de/themen/luft/luftschadstoffe/feinstaub/umweltzonen-in-deutschland#11-wie-hoch-ist-der-aktuelle-nutzen-der-bestehenden-umweltzonen> (abgerufen am 16.11.2020).

unter der hier zu betrachtenden Zielsetzung der Förderung umweltgerechten Lieferverkehrs auch großflächige Verkehrsbeschränkungen zum Schutz des Klimas ermöglichen.

Dennoch behalten Luftreinhalte- und Lärminderungsplanung ihre Bedeutung auch zur Förderung umweltfreundlichen Lieferverkehrs. Sie erfordern das Zusammenstellen von Maßnahmen zur Förderung umweltfreundlichen Verkehrs und die Abschätzung der Wirkung solcher Maßnahmen und sollten wichtige Grundlage für die Umsetzung von Maßnahmen sein.

3.1. Umweltzone aktuell

Die Umsetzung der Umweltzone erfolgt mit Zeichen 270.1 (Anfang) mit Zusatzzeichen und 270.2 (Ende der Umweltzone).

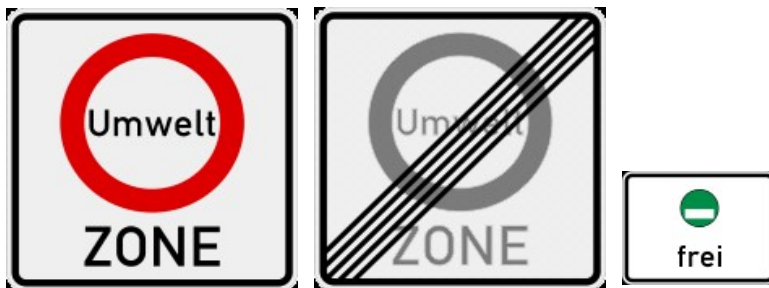


Abbildung 1: Zeichen 270.1. und 270.2 mit Zusatzzeichen

Das Zusatzzeichen zeigt jeweils, welche Fahrzeuge die Umweltzone noch befahren dürfen. Die Einzelheiten zu den dort dargestellten inzwischen meist grünen Plaketten wie auch allgemeine Ausnahmen von den Fahrverboten regelt die 35. Bundes-Immissionsschutzverordnung, wie § 2 Abs. 1 35.BImSchV klarstellt. Elektrofahrzeuge gehören dort – ebenso wie Benzin- und Dieselfahrzeuge – zu den Fahrzeugen, die mit grüner Plakette zu kennzeichnen sind.²³

Allerdings enthält die 35. BImSchV keine Plaketten, die ausschließlich Elektro- und andere lokal emissionsfreie Fahrzeuge kennzeichnen. Es gibt also keine geeignete allgemeine Kennzeichnungsmöglichkeit über die für die Umweltzonen entwickelten Plaketten.

3.2. Hoffnungsträger Umweltzone

Über Luftreinhaltepläne nach §§ 40, 47 ff des Bundes-Immissionsschutzgesetzes wurden für eine Reihe von Kommunen flächendeckende Fahrverbote (Umweltzonen) für weniger umweltgerechte Fahrzeuge ausgesprochen. Die Umweltzonen umfassen teils große Innenstadtbereiche wie den Bereich innerhalb des Berliner S-Bahnring (sogen. „Hundekopf“). An ihren möglichen weiten räumlichen Umgriff knüpfte die Hoffnung an, sie könnten zur Förderung umweltgerechten Lieferverkehrs weiterentwickelt werden zu Null-Emissionszonen, in denen etwa ein Fahrverbot für diesel- und benzinbetriebene Fahrzeuge angeordnet wird.

²³ Schadstoffgruppe 4, vgl. § 2 II 2 iVm Anhang 2 III der 35. BImSchV.

Ein Interesse an der Einführung von Null-Emissionszonen können die Kommunen auch zur umweltgerechten Steuerung des Lieferverkehrs haben. Allerdings sind die Kommunen nur in einigen Bundesländern²⁴ für die Luftreinhalteplanung zuständig. In anderen Bundesländern sind Landesbehörden zuständig.²⁵ Um den Kommunen eine Steuerung über Luftreinhaltepläne bundesweit zu ermöglichen, müssten die Länder ihnen im gesamten Bundesgebiet die Luftreinhalteplanung zuweisen.

*Luftreinhalteplanung:
Zuständigkeit an
die Kommunen*

Doch auch dort wo die Kommunen die Zuständigkeit für die Luftreinhalteplanung haben, bereiten die Voraussetzungen für die Fahrverbote, die mit der Einrichtung einer Umweltzone einhergehen, Probleme.

3.3. Hürden für die Weiterentwicklung der Umweltzone zur Null-Emissionszone

Einer Weiterentwicklung der Umweltzone in Richtung einer Null-Emissionszone stehen aktuelle Regelungen in BImSchG und 35.BImSchV entgegen. Speziell geht es um die neue Regelung der gesetzlichen Ausnahmen von Verkehrsverboten in § 47 Abs. 4a BImSchG sowie die Interpretation der geltenden Rechtslage durch das Bundesverwaltungsgericht.

Beide für die Anwendung und (mangelnde) Effektivität der Umweltzone so entscheidenden Entwicklungen werden im Folgenden kurz dargestellt:

Der Bundesgesetzgeber nach der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zum Stuttgarter Luftreinhalteplan²⁶ durch einen neuen Absatz 4a in § 47 BImSchG allgemeine Ausnahmen von Verkehrsbeschränkungen (auch) in Umweltzonen eingeführt. Danach sind von Verkehrsbeschränkungen u.a. Euro-6-Fahrzeuge, bestimmte nachgerüstete Fahrzeuge, insbesondere Handwerker- und Lieferfahrzeuge zwischen 2,8 und 7,5 Tonnen allgemein ausgenommen. Ungeachtet möglicher Europarechtswidrigkeit der Neuregelung sind die Kommunen daran zunächst gebunden, was die Förderung umweltgerechten Lieferverkehrs mit den „harten“ Maßnahmen der Verkehrsbeschränkungen, also der Umweltzone, im Rahmen der Luftreinhaltung praktisch ausschließt.

*§ 47 Abs. 4a BImSchG
und die enge Auslegung
der 35.BImSchV stehen
effektiven Umweltzonen
entgegen*

In der Entscheidung zum Stuttgarter Luftreinhalteplan hatte das Bundesverwaltungsgericht bereits die Regelungen der sogen. Plakettenverordnung, der 35. BImSchV, so interpretiert, dass eine Weiterentwicklung der Umweltzone zur umweltfreundlichen Steuerung des (Liefer-)Verkehrs nicht möglich ist. Die Einbeziehung von Elektrofahrzeugen in die 35.BImSchV sieht das Bundesverwaltungsgericht als Indiz, dass die 35.BImSchV Ausnahmen von den Verkehrsverboten auf Grundlage von Luftreinhalteplänen abschließend regelt, weitergehende Regelungen/Differenzierungen mithin nach deutschem Recht nicht zulässig seien.²⁷ Für diese Auffassung führt es darüber hinaus an, der Verordnungsgeber der 35. BImSchV betone, dass mit dem Plaketten-system eine bundeseinheitliche Kennzeichnung von Kraftfahrzeugen getroffen werde,

²⁴ Etwa Niedersachsen, ZustVO-Umwelt-Arbeitsschutz vom 27.10.2009, Brandenburg,

²⁵ etwa das Bayerische Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz, Art. 8 BayBImSchG; das Hessische Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, § 2 ImZuV; in Nordrhein-Westfalen die Bezirksregierungen.

²⁶ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 27.2.2018 - 7 C 30/17 - NVwZ 2018, 883

²⁷ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 27.2.2018 - 7 C 30/17 - NVwZ 2018, 883, Rz. 26.

die einen differenzierenden Eingriff in die Fahrzeugflotte zulasse, die Überwachung des Kraftfahrzeugverkehrs vereinfache und zu einer leicht erkennbaren Gleichbehandlung aller Fahrzeuge aus den EU-Mitgliedstaaten führe.²⁸ Die Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts vermag insoweit nicht zu überzeugen, da der Verordnungsgeber nicht klargestellt hat, dass die Regelungen abschließend sein und aufgrund der Umstände des konkreten Einzelfalls weiter ausdifferenzierte Regelungen sperren sollen und seinen Intentionen mit Verwendung der 2015 eingeführten²⁹ E-Kennzeichen³⁰ und der blauen Plakette³¹ für E-Fahrzeuge in vollem Umfang Rechnung getragen werden kann. E-Fahrzeuge erhalten heute gerade nicht „nur“ die grüne Plakette, sondern ebenso E-Kennzeichen oder blaue Plakette, die geeignet sind, sie für die Kontrolle von Fahrverboten hinreichend deutlich zu kennzeichnen.

Nachdem das Bundesverwaltungsgericht im Rechtsstreit der Deutschen Umwelthilfe gegen das Land Baden-Württemberg um die Umweltzone Stuttgart entschieden hat, dass die 35.BImSchV gleichermaßen für Umweltzonen wie auch für sogen. streckenbezogene Verkehrsverbote abschließend die fahrzeugbezogenen Differenzierungen regelt, steht dies der Anordnung etwa von Null-Emissionszonen, in die nur Fahrzeuge mit Elektrobetrieb einfahren dürfen, auf Grundlage der deutschen Luftreinhaltevorschriften entgegen.

Das Bundesverwaltungsgericht hat allerdings klargestellt, dass die 35.BImSchV nicht angewendet werden darf, wenn ihre Anwendung zu einem Verstoß gegen die Luftqualitäts-Richtlinie der EU, RL 2008/50/EG³² führt.³³ Jedenfalls eine Luftreinhalteplanung, die die derzeit am besten geeigneten Luftreinhaltemaßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung überschrittener Luftschadstoffgrenzwerte nicht ergreift, verstößt gegen Art. 23 I UAbs. 2 der RL 2008/50/EG.³⁴ Soweit daher die am besten geeigneten Luftreinhaltemaßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung überschrittener Luftschadstoffgrenzwerte strengere als die mit der Plakettenregelung der 35.BImSchV möglichen Ausnahmen erfordern, sind solche Maßnahmen zulässig. Einige Kommunen haben auf dieser Grundlage bereits auf besonders schadstoffbelasteten Straßen weitergehende Fahrverbote erlassen, etwa Diesel-Fahrzeuge nur noch zugelassen, wenn sie die Abgasnorm Euro VI erfüllen. Die Anwendung ist aber auf sogen. „Hot-Spots“ der Stickstoffdioxid-Grenzwertüberschreitungen beschränkt. Auch für weitergehende Verkehrsbeschränkungen an besonders hoch schadstoffbelasteten Straßenabschnitten hat das Bundesverwaltungsgericht strenge Anforderungen formuliert. Es leitet sie aus dem allgemeinen rechtsstaatlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und

²⁸ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 27.2.2018 – 7 C 30/17 – NVwZ 2018, 883, Rz. 28 unter Verweis auf BR-Drs. 162/06, 1, 21.

²⁹ Vgl. Fünzigste Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 15. September 2015, BGBl I, 1573

³⁰ § 9a Abs. 1 bis 3 Fahrzeug-Zulassungsverordnung (FZV) vom 3. Februar 2011 (BGBl. I S. 139), die zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 29. Juni 2020 (BGBl. I S. 1528) geändert worden ist

³¹ § 9a Abs. 3 FZV i.V.m. Anhang 3a

³² Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa, Amtsblatt der Europäischen Union L 152/1 vom 11.6.2008.

³³ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 27.2.2018 – 7 C 30/17 – NVwZ 2018, 883, Rz. 31.

³⁴ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 27.2.2018 – 7 C 30/17 – NVwZ 2018, 883, Rz. 35.

den Vorgaben des § 47 Abs.4 Satz 2 BImSchG ab. Die Vorschrift sieht vor, dass Maßnahmen entsprechend des Verursacheranteils und unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit festzulegen sind. Zudem nimmt die RL 2008/50/EG im 2.Satz des 25. Erwägungsgrundes auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Bezug.

Das Gericht fordert von den Trägern der Luftreinhalteplanung eine Abwägung zwischen den mit der Überschreitung der geltenden NO₂-Grenzwerte verbundenen Risiken für die menschliche Gesundheit mit den Belastungen und Einschränkungen, die mit einem Verkehrsverbot insbesondere für die betroffenen Fahrzeugeigentümer, Fahrzeughalter und Fahrzeugnutzer – und darüber hinaus auch für die Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft – verbunden sind. Dabei sei die deutlich höhere Eingriffsintensität bei zonalen Verkehrsbeschränkungen zu berücksichtigen. Die Anwohner einer solchen Zone würden „vielfach veranlasst sein, das betroffene Fahrzeug zu verkaufen.“ Für Verkehrsverbote von Euro-5-Fahrzeugen hält das Gericht eine Übergangsfrist von vier Jahren ab Inkrafttreten der Abgasnorm Euro für geboten. Die Risiken für die menschliche Gesundheit spielen in den weiteren Ausführungen des Gerichts dann keine Rolle mehr. Es wird nicht erkennbar, dass diese Rechtsprechung dem hohen Gewicht des Grundrechts auf Wahrung der körperlichen Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz angemessen Rechnung trägt. Näher geprüft, gewichtet und der Entwicklung konkreter Maßstäbe für Verkehrsverbote unterzogen werden ausschließlich die Nutzungsinteressen der Eigentümer von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotor.

Mit einer solchen schwerpunktmäßig auf die Nutzungsinteressen der Fahrzeuginhaber*innen als Ausfluss des Eigentumsgrundrechts aus Art. 14 GG abstellenden Verhältnismäßigkeitsprüfung sind Null-Emissionszonen auf absehbare Zeit nicht mit den Mitteln der Luftreinhalteplanung durchzusetzen.

Die Ausführungen zeigen, dass die Umweltzone nach geltendem Recht, wie es das höchste deutsche Verwaltungsgericht interpretiert, auf absehbare Zeit nicht zur Förderung umweltgerechten Lieferverkehrs genutzt werden kann, weil schon der Ausschluss von Fahrzeugen, die die EURO VI Norm erfüllen – derzeit die ganz überwiegende und weiter steigende Zahl von Fahrzeugen auch im Lieferverkehr – in einer Umweltzone nicht zulässig ist.

3.4. Umweltzone muss weiterentwickelt werden

Um die Umweltzone in Richtung einer Null-Emissionszone weiter zu entwickeln und zur Förderung umweltfreundlichen (Liefer-)Verkehrs einsetzen zu können, bedarf es daher grundlegender Änderungen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes und der 35. BImSchV. Solche Änderungen sind auch erforderlich, damit die Umweltzone effektiv zur Einhaltung der noch immer überschrittenen Luftschadstoffgrenzwerte eingesetzt werden kann. Das Umweltbundesamt weist darauf hin, dass etwa zwei Drittel der Messstationen an verkehrsreichen Straßen in Deutschland immer noch Überschreitungen der Luftqualitätsgrenzwerte für NO₂ zeigen. Der Feinstaub sei mit Hilfe der Umweltzonen wirksam reduziert worden. Da derzeit über 90 Prozent der Autos die Abgasstandards für eine grüne Plakette erfüllen, erzielen die Umweltzonen mit ihren derzeitigen Kriterien nach Auffassung des Umweltbundesamts kaum noch Wirkung – was mit Blick auf die zahlreichen Stickstoffdioxid-Grenzwertüberschreitungen aber erforderlich wäre. Die Kriterien der Umweltzone müssten daher

angepasst werden, fordert das Umweltbundesamt.³⁵ Zur umweltgerechten Steuerung von Lieferverkehr im Speziellen und des Verkehrs im Allgemeinen muss eine Umweltzone, in die Fahrzeuge mit Verbrennungsmotor regelmäßig nicht einfahren dürfen, auch allgemein zur umwelt- und klimafreundlichen Verkehrssteuerung eingesetzt werden können. Angesichts der vom Bundesverwaltungsgericht formulierten strengen Anforderungen an die Verhältnismäßigkeitsprüfung nach geltendem Recht muss der Gesetzgeber von seinem weiten Gestaltungsspielraum Gebrauch machen und eine Ermächtigung zur Einführung von Null-Emissionszonen erlassen, wobei wegen damit verbundener Eigentumseingriffe wohl eine angemessene Übergangsfrist zu berücksichtigen wäre. Geeignet wäre eine Änderung der §§ 40 und 45 ff. BImSchG und der 35. BImSchV mit Einführung einer Plakette für nach heutigem Diskussionsstand umweltfreundliche Fahrzeuge und einer Ermächtigung, Umweltzonen zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen, also allgemein aus Gründen des Klimaschutzes und zur Förderung eines umwelt- und klimagerechten Verkehrs anzuordnen.

Kriterien für die Umweltzone anpassen

Die Zuständigkeit für die Planung und Umsetzung von Umweltzonen sollte bundeseinheitlich den Kommunen übertragen werden, damit die Kommunen eine integrierte Planung zur Förderung umweltgerechten Verkehrs realisieren können.

Die Zuständigkeit für die Planung und Umsetzung von Umweltzonen sollte bundeseinheitlich den Kommunen übertragen werden, damit die Kommunen eine integrierte Planung zur Förderung umweltgerechten Verkehrs realisieren können.

3.5. Lärminderungs- und Luftreinhalteplanung als planerische Grundlage für die umweltfreundliche Steuerung des Lieferverkehrs weiter von Bedeutung

Die Bedeutung von Luftreinhalte- und Lärminderungsplanung für eine umweltgerechte Verkehrsplanung und insbesondere Steuerung des Lieferverkehrs liegt zum einen darin, dass diese Planungen den Handlungsbedarf zum Schutz vor nicht mehr hinnehmbaren Luftschadstoff- und Lärmbelastungen aufzeigen. Weisen diese Pläne keinen Handlungsbedarf an einer Straße aus, ist es zumindest nur schwerlich möglich, Maßnahmen zur Steuerung des Lieferverkehrs mit Luftschadstoff- und Lärmbelastungen zu begründen. Zum anderen dienen die Pläne der Durchsetzung dort festgesetzter Maßnahmen auch soweit dort Maßnahmen zur Steuerung eines umweltgerechten Lieferverkehrs festgelegt werden. Legt ein solcher Plan etwa Verkehrsbeschränkungen (Umweltzone, Durchfahrtbeschränkungen für Lkw, für Dieselfahrzeuge etc.) fest, so bestimmt § 47 Abs. 6 BImSchG, dass die Maßnahmen „durchzusetzen“ sind.³⁶ Das Bundesverwaltungsgericht entnimmt § 45 Absatz 1f der StVO

³⁵ <https://www.umweltbundesamt.de/themen/luft/luftschadstoffe/feinstaub/umweltzonen-in-deutschland#11-wie-hoch-ist-der-aktuelle-nutzen-der-bestehenden-umweltzonen> (abgerufen am 16.11.2020).

³⁶ Die strikte Bindung erstreckt sich §§ 47d Abs. 6, 47 Abs. 6 BImSchG auch auf die Lärminderungsplanung, vgl. VGH Mannheim, Urt. v. 17.7.2018 – 10 S 2449/17, juris (Leitsatz 4); dazu Sommer, Zur Durchsetzung von Lärmaktionsplänen durch die Kommunen, I+E 2018, 215; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 20. Oktober 2011 – OVG 1 B 4.10 –, Rn. 19, juris; OVG Münster, Beschluss vom 25. Januar 2011 – 8 A 2751/09 –, Rn. 83, juris; OVG Lüneburg, Urteil vom 12. Mai 2011 – 12 LC 143/09 –, Rn. 76, juris. Scheidler, Lärminderungsplanung – Restriktionen für Handwerk, Gewerbe und Industrie?, GewA 2019, 217, 219; Cancik, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BImSchG, § 47d Rn. 28 ff.; Scheidler/Tegeder, in: Feldhaus, Bundes-Immissionsschutzrecht, BImSchG, § 47d Rn. 62; Berkemann, Straßenverkehrslärm im Rahmen eines (unionsrechtlichen) Lärmaktionsplans – Zur Handhabung des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3, Abs. 9 StVO, NuR 2012, 517, 521 f.; Scheidler, Strategische Umweltprüfung für Lärmaktionspläne, NuR 2005, 628 ff.; Assmann/Knierim/Friedrich, Die Luftreinhalteplanung im Bundes-Immissionsschutzgesetz, NuR 2004, 695, 700; Engel, Aktuelle Fragen des Lärmschutzes: Lärmaktionsplanung, NVwZ 2010, 1191, 1195 f.; Sparwasser/Engel, Aktionspläne des Luftreinhalte- und Lärmschutzrechts im Spannungsfeld zwischen deutschem und europäischem Recht, NVwZ 2010, 1513, 1516; Köck, in: BeckOK Umweltrecht, BImSchG, § 47 Rn. 18 f.; Kupfer, Lärmaktionsplanung – Effektives Instrument zum Schutz der Bevölkerung vor Umgebungslärm, NVwZ 2012, 784, 786,.; Zweifel äußerte jüngst noch Ewer, Luftreinhaltung und Lärmschutz im deutschen Recht – ausgewählte Rechtsfragen, SchIHA 2020,

in Verbindung mit den §§ 47 und 40 Absatz 1 BImSchG eine Rechtsgrundlage für Verkehrsverbote zur Luftreinhaltung in Gestalt einer Rechtsfolgenverweisung aus dem Bundes-Immissionsschutzgesetz in das Straßenverkehrsrecht, die keine über das Immissionsschutzrecht hinausgehenden straßenverkehrsrechtlichen Voraussetzungen mehr aufstellt.³⁷ Folglich muss ein Verkehrsverbot, das sich in der Luftreinhalteplanung als erforderlich erweist, auch straßenverkehrsrechtlich umgesetzt werden. Dabei muss ein solches Verkehrsverbot die drei Voraussetzungen des § 47 BImSchG erfüllen, also schnellstmöglich die Grenzüberschreitung verhindern, den Verursacheranteilen entsprechen und verhältnismäßig sein.³⁸ Es unterliegt aber nicht den durch Verwaltungsvorschriften und Richtlinien vorgegebenen Anforderungen des Straßenverkehrsrechts.³⁹ Insofern wiegt in diesen Fällen das BImSchG schwerer als das Straßenverkehrsrecht.

Es zeigt sich, dass Luftreinhalte- und Lärminderungsplanung auch im Bereich des städtischen Lieferverkehrs eine wichtige Bedeutung zukommt. Handlungsbedarf aus Sicht der Luftreinhaltung und des Lärmschutzes ist hier aufzuzeigen. Werden Festlegungen zur Förderung eines umweltgerechten Lieferverkehrs getroffen, ist auch die Straßenverkehrsbehörde daran gebunden, darf also deren Umsetzung nicht verweigern. Um dort, wo der Handlungsdruck am größten ist eine integrierte Planung zu ermöglichen, müssen Bund und Länder die Zuständigkeit für Luftreinhalte- und Lärminderungsplanung einheitlich den Kommunen zuweisen, wofür eine Vereinheitlichung der Zuständigkeitsregelungen in den Ländern ebenso in Betracht kommt, wie eine Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes. Eine deutlich größere Flexibilität und die Möglichkeit, auf die aktuellen Entwicklungen etwa in der Fahrzeugtechnik, bei Förderbedingungen u.a. zu reagieren sollte durch Einführung neuer Plaketten (blaue Plakette) in der 35.BImSchV und eine Klarstellung, dass die 35.BImSchV die Kennzeichnungsmöglichkeiten nicht abschließend regelt, geschaffen werden.

*Luftreinhalteplanung
bindend für Straßen-
verkehrsbehörden*

Wie aufgezeigt, scheidet die Förderung umweltgerechten Lieferverkehrs durch allgemeine großflächige Verkehrsverbote (Umweltzone) nach derzeitiger Rechtslage und höchstrichterlicher Rechtsprechung aus. In Luftreinhalte- und Lärminderungsplanung steht daher derzeit das Aufzeigen von Handlungsbedarf, die Planung von Verkehrsbeschränkungen für einzelne Straßen bzw. Straßenabschnitte (Durchfahrtsverbote für Lkw etc) sowie von Maßnahmen im ruhenden Verkehr und die Planung „weicher“ Maßnahmen (Förderung E-Fahrzeuge, Planung und Förderung der benötigten Infrastruktur) im Vordergrund.

45, 51, allerdings ohne nachvollziehbare Begründung und allein unter Hinweis auf Autoren, die jedenfalls heute eine andere Auffassung vertreten.

³⁷ Vgl. BVerwG, Urteil vom 27.2.2018 – 7 C 30.17 –, BVerwGE 161, S. 201–224, Rn. 21 ff., 52; BVerwG, Urteil vom 27.2.2018 – 7 C 26.16 –, Rn. 18 ff., 51, juris.

³⁸ Ewer, Luftreinhaltung und Lärmschutz im deutschen Recht – ausgewählte Rechtsfragen, SchlHA 2020, 45, 48

³⁹ etwa der Verwaltungsvorschrift zur StVO oder den Lärmschutzrichtlinien StV, da für die Immissionsschutzbehörden die immissionsschutzrechtlichen, nicht aber die straßenverkehrsbehördlichen Verwaltungsvorschriften verbindlich sind.. So setzt der Träger der Lärminderungsplanung die Lärmwerte fest, ab deren Erreichen er Handlungsbedarf sieht. Die in den Lärmschutzrichtlinien StV angeführten Lärmwerte haben für die Lärminderungsplanung keine Bedeutung. Gleiches gilt für die Methodik zur Berechnung des Verkehrslärms, die sich nach den immissionsschutzrechtlichen Vorgaben, nicht den straßenverkehrsrechtlichen richten muss. Auch die in den Lärmschutzrichtlinien StV angeführte Mindest-Lärmpegelminderung kann den Träger der Lärminderungsplanung nicht binden.

4. Bedeutung integrierter Verkehrsplanung der Kommunen

Viele Kommunen haben eine Verkehrsplanung obgleich es dazu in den wenigsten Bundesländern eine gesetzliche Grundlage und damit weder inhaltliche noch verfahrensrechtliche Vorgaben gibt. Mit der kommunalen Verkehrsplanung steuert die Gemeinde das Verkehrsgeschehen auf ihrem Gebiet. Sie bildet zum Beispiel die Grundlage für den kommunalen Infrastrukturausbau, die Verteilung von Geldern im Verkehrsbereich und die Planung des

Verkehrsentwicklungsplanung kann Rechte der Kommune begründen

öffentlichen Nahverkehrs. Eine integrierte Verkehrsentwicklungsplanung ist im Kontext einer integrierten Stadtentwicklungsplanung wesentlich. Sie betrachtet die Verkehrsentwicklung gesamthaft, das heißt strategisch und in ihrer Wechselwirkung zu anderen relevanten Entwicklungen⁴⁰, wie Luftreinhalteplanung oder Bauleitplanung. Sie sollte mit allen anderen relevanten Planungen abgestimmte Entwicklungsziele enthalten und ein Beteiligungsverfahren durchlaufen haben.⁴¹ Bisher ist sie rechtlich nicht zwingend vorgeschrieben.⁴² Sie kann aber schon heute nach einer grundlegenden Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts aus 1994 Rechtswirkungen nach außen entfalten, d.h. der Gemeinde ein – erforderlichenfalls auch gerichtlich durchsetzbares – Antragsrecht auf Verkehrsregelungen nach § 45 der Straßenverkehrsordnung verleihen.⁴³ Das Bundesverwaltungsgericht stellt fest, § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 StVO ermöglicht „eine Förderung auch gemeindlicher Verkehrskonzepte und dient damit nicht nur staatlichen Interessen, sondern zugleich den zum Selbstverwaltungs-

Eigenes Antragsrecht der Kommunen auf Verkehrsbeschränkungen

bereich gehörenden Planungs- und Entwicklungsbelangen einer Gemeinde.“⁴⁴ Das bedeutet, dass „hinreichend konkrete Konzepte der Gemeinde (...), mit denen sie in eigener Zuständigkeit die städtebauliche Entwicklung auch durch verkehrliche Maßnahmen verändern und verbessern will“ zur Begründung eines eigenen und damit im Streitfall auch gerichtlich einforderbaren Antragsrechts der Kommune auf Anordnung bestimmter Verkehrsregelungen ausreichend sind⁴⁵. Das Straßenverkehrsrecht hat insoweit eine dienende Funktion für das kommunale Selbstverwaltungsrecht.⁴⁶

⁴⁰ FGSV (Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen) (2013): Hinweise zur Verkehrsentwicklungsplanung. Köln: FGSV, Arbeitsgruppe Verkehrsplanung. FGSV 162.

⁴¹ vgl. dazu etwa Reese, M. (2018): Für die Verkehrswende ein Gemeindeverkehrsplanungsgesetz. Zeitschrift für Umweltrecht 21 (6), S. 321

⁴² Der Sachverständigenrat für Umweltfragen hat das bereits 2005 thematisiert: SRU (2005): Umwelt und Straßenverkehr. Hohe Mobilität – Umweltverträglicher Verkehr. Sondergutachten. Baden-Baden: Nomos.

⁴³ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 20.04.1994 – 11 C 17/93 –; vgl. dazu etwa auch Herrmann, Klinski, Heyen, Kasten, Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität – untersucht an Beispielen des Straßenverkehrs und des öffentlichen Personennahverkehrs in Räumen schwacher Nachfrage, UBA-texte 94/2019, Dessau-Roßlau, Juli 2019, S. 84

⁴⁴ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 20.04.1994 – 11 C 17/93 – Leitsatz 2 (NZV 1994, 493).

⁴⁵ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 20.04.1994 – 11 C 17/93 – NZV 1994, 493, 494.

⁴⁶ Überzeugend abgeleitet von Steiner, Innerstädtische Verkehrslenkung durch verkehrsrechtliche Anordnungen nach § 45 StVO, NJW 1993, 3161, 3163; ihm ausdrücklich folgend Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 20.04.1994 – 11 C 17/93 – NZV 1994, 493, 494; aus jüngster Zeit ebenso: auch Herrmann, Klinski, Heyen, Kasten, Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität – untersucht an Beispielen des Straßenverkehrs und des öffentlichen Personennahverkehrs in Räumen schwacher Nachfrage, UBA-texte 94/2019, Dessau-Roßlau, Juli 2019, S. 84

Eine integrierte Verkehrsplanung schafft für die zu schildernden (Einzel-) Maßnahmen zur Förderung umweltgerechten Lieferverkehrs den planerischen Rahmen und Rechtssicherheit in mindestens zweierlei Hinsicht: Zum einen kann die planende Kommune gegenüber einer Straßenverkehrsbehörde, die etwa Durchfahrtsverbote, Park- oder Halteverbote mit Ausnahmen für E-Fahrzeuge etc. nicht anordnen will, ein eigenes, gerichtlich durchsetzbares Antragsrecht geltend machen. Zum zweiten kann sich die Straßenverkehrsbehörde bei einer Klage von Verkehrsteilnehmer*innen gegen Einschränkungen auf eine integrierte Planung der Kommune berufen.

Eine bindende Wirkung können integrierte Verkehrsentwicklungspläne über die Lärmmin- derungs- und Luftreinhalteplanung erreichen, wenn es gelingt, die Planungen zu zusam- menzudenken.⁴⁷ Dazu müssen die Festlegungen der Luftreinhalte- und/oder Lärmminde- rungsplanung mit der kommunalen Verkehrsplanung übereinstimmen.

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen beklagt auf Grundlage einer ak- tuellen Studie⁴⁸, zahlreiche Städte verfügten nicht über eine Verkehrsent- wicklungsplanung oder ihre Planung sei nicht auf aktuellem oder fachlich hochwertigem Stand. Er empfiehlt landesrechtliche Regelungen zu schaffen, die zur Aufstellung von integrierten Verkehrsentwicklungsplänen in Städten ab 50.000 Ein- wohner*innen verpflichten.⁴⁹ Die Forderung des Sachverständigenrates für Umweltfragen Infrastrukturplanung an den gesetzten umwelt- und klimapolitischen Zielen auszurichten und nicht an der Ermöglichung eines prognostizierten Güterverkehrswachstums⁵⁰ kann und sollte auf die Verkehrsentwicklungsplanung übertragen werden.

Verkehrsentwicklungs-
planung verpflichtend
machen

Ein Beispiel für eine landesrechtliche Regelung ist § 16 des Mobilitätsgesetzes Berlin (MobG BE), der bestimmt, dass die Verkehrsentwicklungsplanung (Berlin: Stadtentwicklungsplan Mobilität und Verkehr) die Grundlage aller verkehrsspezifischen Planungen darstellt. Sie dient dazu, die im Gesetz genannten Ziele der Mobilitätsgewährleistung in integrierter, ver- kehrsmittelübergreifender Betrachtung zu gewährleisten sowie zu konkretisieren (Modal Split, Verkehrssicherheit und Gesundheits-, Umwelt-, Klima- und Ressourcenschutz). Zu

⁴⁷ dazu etwa Sommer, Erarbeitung und modellhafte Anwendung von Praxisempfehlungen zur Unterstützung der Kommunen bei der Aufstellung und Umsetzung von Lärmaktionsplänen in Bezug auf die Auswahl, Abstimmung und Begründung straßenverkehrsrechtlicher Maßnahmen, S. 42 f. https://mluk.brandenburg.de/sixcms/media.php/land_bb_test_02.a.189.de/Umgebungslaerm_Abschlussbericht_Laermaktionspla-nungsmodelle.pdf (31.7.2020); zu den Schwierigkeiten etwa infolge unterschiedlicher Vorgaben hinsichtlich der Zeiten, der Datenerhebung und der Verwendung von Verkehrsmodellen SRU, Umweltgutachten 2020: Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Kap. 6, S. 364, Tz. 529, sowie Kap.5, Tz. 251, wobei die kurze Schilderung der Schwierigkeiten dort weder nachvollziehbar noch inhaltlich überzeugend ist und die angegebene Quelle mangels Auflistung im Literaturverzeichnis nicht nachvollziehbar ist. Rechtlich bestehen weder sich widersprechende zeitliche noch inhaltliche Vorgaben, allerdings einige Besonderheiten hinsichtlich der Datengrundlagen, die eine stärkere Differenzierung erfordern (etwa Lkw ab 2,8 t bei Lärm, ab 3,5 t bei Luftschadstoffbelastungsberechnungen).

⁴⁸ Arndt, W.-H., Drews, F. (2019): Mobilität nachhaltig planen. Erfolge und Hindernisse in deutschen Städten – Ergebnisse einer Umfrage zu kommunalen Verkehrsentwicklungsplänen. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik. Difu Sonderveröffentlichung. http://sump-network.eu/fileadmin/user_upload/DM19051346.pdf (27.07.2020).

⁴⁹ SRU, Umweltgutachten 2020: Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Kap. 6, S. 365, Tz. 531.

⁵⁰ Sachverständigenrat für Umweltfragen, Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, Sondergutachten November 2017, S. 105

diesem Zweck stellt er Qualitätsziele insbesondere für die Erhaltung, Modernisierung und Erweiterung der Verkehrsinfrastruktur auf und bestimmt das Vorrangnetz des Straßenverkehrs. Das Planwerk wird durch regelmäßige Fortschrittsberichte und Evaluationen begleitet und ist mit der Nahverkehrsplanung sowie der Fuß- und Radverkehrsplanung verzahnt.

III. Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht als Ansätze zur Gestaltung eines umweltfreundlichen Lieferverkehrs

Nachdem die Bedeutung der Planung für die Förderung umweltfreundlichen Lieferverkehrs betrachtet wurde, werden nun einzelne Maßnahmen und deren Rechtsgrundlagen in den Fokus gerückt.

In der Auseinandersetzung mit den Rechtsgrundlagen für Maßnahmen zur Förderung umweltfreundlichen Verkehrs im allgemeinen und umweltfreundlichen Lieferverkehrs im speziellen zeigt sich, dass es sich lohnt die Unterscheidung zwischen Straßen- und Straßenverkehrsrecht und deren Bedeutung für die Handlungsspielräume der Kommunen zur Förderung umweltfreundlichen (Liefer-)Verkehrs näher in den Blick zu nehmen.

Das Straßenverkehrsrecht regelt die Nutzung öffentlicher Straßen und Wege (das „Wie“) in dem vom Straßenrecht vorgegebenen Rahmen (dem „Ob“). Regelungen des Straßenverkehrsrechts sind u.a. durch das Aufstellen von Verkehrsschildern nach außen hin sichtbar. Auch Maßnahmen zur umweltgerechten Gestaltung des Lieferverkehrs werden durch Verkehrsschilder umgesetzt. Allerdings existiert im Straßenverkehrsrecht keine Rechtsgrundlage für die Verkehrssteuerung aus allgemeinen städtebaulichen und speziellen Klimaschutz-Erwägungen. Beschränkungen des fließenden Verkehrs bedürfen stets einer Gefahrenlage, die noch dazu nicht von der Kommune, sondern von der Straßenverkehrsbehörde beurteilt wird. Dagegen legt das Straßenrecht den Umfang der zulässigen Nutzung einer Straße in die Hand der Straßenbaulastträger, in den Innenstädten regelmäßig der Kommunen. Es ist damit vor allem auch ein Instrument zur Stadtgestaltung.⁵¹ Ziele wie die Verkehrsberuhigung, die Verbesserung der Aufenthaltsqualität, die Vermeidung von Lärm und Abgasen, die Verbesserung der Sicherheit von schwächeren Verkehrsteilnehmer*innen und insbesondere auch der Klimaschutz können zur Rechtfertigung einer etwa auf Fuß- und Radverkehr und/oder ÖPNV beschränkten Widmung einer Straße herangezogen werden. Eine besondere Gefahrenlage ist nicht erforderlich.

Beide Rechtsbereiche sind auf unterschiedlicher Kompetenzebene geregelt. Das Straßenverkehrsrecht ist Bundesrecht mit Straßenverkehrsgesetz und Straßenverkehrsordnung und der vom Bundesverkehrsministerium erlassenen Verwaltungsvorschrift zur StVO, die für die Straßenverkehrsbehörden verbindliche Vorgaben zur Umsetzung der StVO enthält. Umsetzende Behörden sind die Straßenverkehrsbehörden als Landesbehörden. Soweit die unteren Straßenverkehrsbehörden in den Kommunen angesiedelt sind, sind sie im sog. übertragenen Aufgabenbereich tätig und unterliegen der fachlichen Aufsicht der Landesbehörden. Das Straßenrecht ist in den 16 Bundesländern jeweils durch Landesstraßengesetze geregelt. Die Kommunen sind Straßenbaulastträger für die kommunalen Straßen und häufig für die Ortsdurchfahrten von Kreis-, Landes- und Bundesstraßen zuständig. Sie handeln im eigenen durch die kommunale Planungshoheit geschützten Aufgabenbereich.

⁵¹ Plakativ die Darstellung bei Neumann, Der Umweg übers Straßenrecht, LTO, 30.12.2020, abrufbar unter <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/verkehrswende-umwelt-mobilitaet-straen-recht-statt-straenverkehrsordnung-stvo/>

Das Straßenrecht eröffnet den Kommunen größere Handlungsspielräume, etwa wenn die Kommune Straßen (oder Teile davon) als Fußgängerzone, als Fuß- und Radstraßen oder ausschließlich dem öffentlichen Nahverkehr widmet und über die Ausnahmen etwa für den Lieferverkehr durch Sondernutzungserlaubnis entscheidet.

*Straßenrecht eröffnet
Kommunen größere
Handlungsspielräume*

Es ist daher von Bedeutung Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht zu unterscheiden.

Im Folgenden werden beide Rechtsbereiche eingehend beschrieben und die mit ihnen verbundenen Handlungsspielräume der Kommunen für eine umweltgerechte Gestaltung des Lieferverkehrs aufgezeigt, um dann in Abschnitt IV auf einzelne Maßnahmen weiter einzugehen.

1. Straßenverkehrsrecht als Basis für die Gestaltung eines umweltgerechten Lieferverkehrs

Das Straßenverkehrsrecht regelt die Nutzung öffentlicher Straßen und Wege (das „Wie“) wohingegen das Straßenrecht den Rahmen vorgibt (das „Ob“). Nach außen erkennbar werden die Regelungen u.a. durch das Aufstellen von Verkehrsschildern. Auch Maßnahmen zur umweltgerechten Gestaltung des Lieferverkehrs werden durch Verkehrsschilder umgesetzt. Beispiele sind die Anordnung von Fußgängerzonen und deren (zeitweise) Freigabe für Lieferverkehr, die durch Verkehrsschilder am Beginn der Fußgängerzone bekannt gegeben werden oder auch die Anordnung von Halteverboten und Ausnahmen für den Lieferverkehr, für elektrisch betriebene Fahrzeuge und/oder Lastenräder. Verkehrsschilder werden nach straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen auf Grundlage von § 45 der Straßenverkehrsordnung (StVO) aufgestellt.

Das Straßenverkehrsrecht setzt immer eine besondere Gefahrenlage voraus.

Beschränkungen des fließenden Verkehrs unter Klimaschutzabwägungen sind nicht zugelassen.

Zwar enthält das Straßenverkehrsrecht seit langem auch umweltbezogene Regelungen, die die Kommune zur Gestaltung des Verkehrs in Hinblick auf den Schutz von Umwelt, Gesundheit usw. nutzen kann. So ist seit vielen Jahrzehnten die Beschränkung insbesondere des motorisierten Verkehrs zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen, zum Gewässerschutz, zum Schutz von Erholungsgebieten, zum Arten- und Biotopschutz sowie allgemein zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen in § 45 Abs. 1, Abs. 1a und Abs. 1b der Straßenverkehrsordnung⁵² (StVO) geregelt. Hinzugekommen sind die Grundlagen für die Anordnung

*Umweltaspekte im
Straßenverkehrsrecht*

- von Tempo-30-Zonen (Abs. 1c),
- von verkehrsberuhigten Geschäftsbereichen (Abs. 1d),
- von Maßnahmen der Luftreinhalteplanung (Abs. 1f),
- von Maßnahmen zur Bevorrechtigung elektrisch betriebener Fahrzeuge (Abs. 1g) nach Maßgabe des Elektromobilitätsgesetzes (EmoG)⁵³,

⁵² Straßenverkehrs-Ordnung vom 6. März 2013 (BGBl. I S. 367), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 20. April 2020 (BGBl. I S. 814) geändert worden ist

⁵³ Elektromobilitätsgesetz vom 5. Juni 2015 (BGBl. I S. 898), das durch Artikel 327 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist

- von Maßnahmen zur Parkbevorrechtigung von Carsharingfahrzeugen (Abs. 1h) nach Maßgabe des Carsharinggesetzes (CshG)⁵⁴ und schließlich
- von Fahrradzonen und zur Bevorrechtigung des Lastenradverkehrs.⁵⁵

Klimaschutzgesetz
bisher ohne Auswirkung
auf StVO

Im Zusammenhang mit dem hier näher zu betrachtenden umweltgerechten Lieferverkehr fällt auf, dass der Klimaschutz auch nach Erlass des Bundes-Klimaschutzgesetzes⁵⁶ (noch) keinen Niederschlag in der StVO gefunden hat. Verkehrsregelungen aus Klimaschutzgründen sind nicht vorgesehen. Der CO₂-Ausstoß von Fahrzeugen ist im Zulassungs-, wie auch im Steuerrecht relevant, rechtfertigt aber nach geltendem Straßenverkehrsrecht keine Verkehrsregelungen, wie Einfahrtverbote in überlastete Innenstadtbereiche. Schon die Tatsache, dass einzelne dem Klimaschutz dienende Regelungsbereiche wie Elektromobilität, Carsharing und Radverkehr nunmehr straßenverkehrsrechtliche (Sonder-)Regelungen erlauben auf der einen und die Tatsache, dass die Förderung umweltgerechten Lieferverkehrs insbesondere auch auf das Bemühen nach Stärkung des Klimaschutzes zurückzuführen ist, deuten hier allgemein auf ein allgemeines Regelungsdefizit hin, dass sich – wie aufzuzeigen sein wird – auch in konkreten Regelungsdefiziten widerspiegelt.

Allerdings unterliegen die genannten umweltbezogenen Regelungen vielfach streng gehandhabten – von der Rechtsprechung jedoch meist handhabbar gemachten – Erforderlichkeitsprüfungen, die auch Beschränkungen des umweltschädlichen Verkehrs mit benzin- und dieselgetriebenen Kraftfahrzeugen und die Förderung umweltgerechten Verkehrs deutlich erschweren. § 45 Abs. 9 StVO gibt vor:

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

Begriff „Gefahrenlage“
mutiger interpretieren

Der zuletzt zitierte Satz 3 wird häufig als zentrales Hindernis für etwa aus kommunaler Sicht erforderliche Verkehrssteuerung gesehen. Teils wird ihm ein tendenzieller Vorrang der Leichtigkeit vor der Sicherheit des Verkehrs entnommen, der in Konflikt mit den Wertungen des Grundgesetzes stehen würde.⁵⁷ Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts legt die Vorschrift indes so aus, dass eine konkrete Gefahr, die sich aus den besonderen örtlichen Verhältnissen ergibt, ausreicht.⁵⁸ Die zuständige Behörde kann auch auf Grund allgemeiner Erkenntnisse

⁵⁴ Carsharinggesetz vom 5. Juli 2017 (BGBl. I S. 2230), das durch Artikel 328 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist

⁵⁵ Vierundfünfzigste Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 20. April 2020, BGBl. I, S. 814.

⁵⁶ Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) vom 12. Dezember 2019, BGBl. I. S. 2513.

⁵⁷ Herrmann, Klinski, Heyen, Kasten, Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität – untersucht an Beispielen des Straßenverkehrs und des öffentlichen Personennahverkehrs in Räumen schwacher Nachfrage, UBA-texte 94/2019, Dessau-Roßlau, Juli 2019, S. 82 f..

⁵⁸ BVerwG, Urteil vom 05.04.2001 – 3 C 23/00 – NJW 2001, 3139 f.

über etwa hohe Verkehrsbelastung, kurvigen oder sonst unübersichtlichen Streckenverlauf etc. zu dem Ergebnis kommen, dass eine Gefahr vorliegt.⁵⁹ Die geforderte Gefahrenlage liegt nach der ständigen Rechtsprechung zu den häufigen Verkehrsbeschränkungen aus Lärmschutzgründen bereits dann vor, wenn die Straßenverkehrslärmbelastung das unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse hinnehmbare Maß überschreitet.⁶⁰ Die Beispiele machen deutlich, dass sich Verkehrsbeschränkungen leichter durchsetzen lassen, als es häufig den Anschein hat.

Von dieser verschärften Zulässigkeitsvoraussetzung einer Überschreitung des unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse nicht mehr hinnehmbaren Maßes (also den besonderen Erforderlichkeitsprüfungen) freigestellt sind nach Sätzen 4 und 6 der Vorschrift u.a. die Anordnungen von Tempo-30-Zonen (zu unterscheiden von der Einzelanordnung von Tempo 30 etwa auf einer Hauptverkehrsstraße zum Schutz vor Lärm), verkehrsberuhigten Geschäftsbereichen, Erprobung geplanter verkehrssichernder oder verkehrsregelnder Maßnahmen, Fahrradzonen und von Umweltzonen nach einem Luftreinhalteplan. Das sind Regelungen, die häufig auf einer Planung der Kommunen beruhen und von den Kommunen angeregt bzw. beantragt werden. Insoweit sind die Voraussetzungen für eine straßenverkehrsbehördliche Anordnung weniger streng. Sie ergeben sich aus der jeweiligen Rechtsgrundlage in § 45 und der Anforderung in § 45 Abs. 9 Satz 1 „aufgrund der besonderen Umstände zwingend erforderlich“. Das ist dann der Fall, wenn die allgemeinen und besonderen Verhaltensregeln der Verordnung für einen sicheren und geordneten Verkehrsablauf nicht ausreichen.^{61 62}

Nach § 45 Abs. 10 StVO gelten die Zulässigkeitsvoraussetzungen nicht, soweit Verkehrszeichen zur Förderung der Elektromobilität nach dem EmoG oder zur Förderung des Carsharings nach CshG getroffen werden. Diese beiden Bereiche werden also auch regelungstechnisch bevorrechtigt, indem die speziellen straßenverkehrsrechtlichen Voraussetzungen entfallen.

Es zeigt sich, dass sich auch im Straßenverkehrsrecht, etwa durch die Anordnung von Fahrradstraßen, verkehrsberuhigten Geschäftsbereichen oder Tempo-30-Zonen Instrumente finden, die Anreize für einen umweltgerechten Lieferverkehr schaffen.

2. Straßenrecht als Basis für die Gestaltung eines umweltgerechten Lieferverkehrs

Die größeren Handlungsspielräume für die Kommune bietet im Vergleich zum Straßenverkehrsrecht das Straßenrecht.

⁵⁹ BVerwG, Urteil vom 23.09.2010 – 3 C 37/09 – Rn. 28 ff.

⁶⁰ BVerwG, Beschluss vom 07. Januar 2019 – 7 B 16/18 –, Rn. 15, juris ; BVerwG, Urteil vom 4. Juni 1986 – 7 C 76.84 – BVerwGE 74, 234 <239>

⁶¹ BVerwG, Beschluss vom 01. September 2017 – 3 B 50/16 –, Rn. 7, juris, das auf die Begründung bei der Einführung von § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO durch die Vierundzwanzigste Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 7. August 1997 (BGBl. I S. 2028) verweist, s. BR-Drs. 374/97 S. 8.

⁶² Das ist etwa bei Tempo-30-Zonen und verkehrsberuhigten Geschäftsbereichen immer der Fall, da die Höchstgeschwindigkeit innerorts nach den allgemeinen straßenverkehrsrechtlichen Regeln 50 km/h beträgt, das Regelungsziel (Tempo 30 oder 20) also ohne besondere Verkehrsbeschränkung nicht zu erreichen ist. Auch Fahrradzonen und Umweltzonen erfordern über die allgemeinen Regelungen hinausgehende Einschränkungen des Kfz-Verkehrs, da die Bevorrechtigung des Radverkehrs in Fahrradzonen und der Ausschluss besonders umweltschädlicher Fahrzeuge in Umweltzonen mit den allgemeinen Verkehrsregelungen nicht zu erreichen sind.

Straßenrecht regelt den Umfang der Nutzung

Im Gegensatz zum Straßenverkehrsrecht regelt das Straßenrecht den zulässigen Umfang der Nutzung von Straßen und Wegen durch die straßenrechtliche Widmung. So ist beispielsweise die Fußgängerzone eine nur dem Fußverkehr gewidmete Straße, die sogen. Wohnstraßen in Regensburg oder Passau sind nur dem Fuß- und Radverkehr gewidmete Straßen. Der weitere notwendige Verkehr mit Kraftfahrzeugen wird dann als Ausnahme im Wege der straßenrechtlichen Sondernutzung zugelassen. Zugleich bestimmt die straßenrechtliche Widmung den Regelungsbereich des Straßenverkehrsrechts. Straßenverkehrsrechtliche Regelungen sind nur soweit zulässig, wie die straßenrechtliche Widmung überhaupt Verkehr zulässt. Umgekehrt greifen straßenverkehrsrechtliche Regelungen, mit denen bestimmte Fahrzeugarten vollständig und dauerhaft von der Nutzung der Straße ausgeschlossen werden, unzulässig in die straßenrechtliche Widmung ein. Die Fußgängerzone kann daher zwar durch Verkehrsschilder gekennzeichnet sein, aber nicht durch straßenverkehrsrechtliche Anordnung angeordnet werden, bedarf vielmehr der Widmung (nur) für den Fußverkehr.

Während das Straßenverkehrsrecht bundesrechtlich geregelt ist, ist das Straßenrecht Sache der Länder. Das Bundesverfassungsgericht hat die beiden Rechtsbereiche vor allem in zwei Entscheidungen aus den Jahren 1975 und 1984 abgegrenzt: Danach setzt das Straßenverkehrsrecht das Straßenrecht voraus. Das Straßenrecht regelt die Zulassung der Verkehrsarten zur Nutzung der Straße, das Straßenverkehrsrecht die Ausübung des zugelassenen Verkehrs.⁶³ Das Straßenverkehrsrecht regelt, also welche Verkehrsschilder in welcher Anordnung und an welchem Platz genau aufgestellt werden, umgekehrt darf das Straßenrecht nicht die Nutzung der Straße regeln, etwa das sogen. Laternenparken untersagen.⁶⁴

Straßenrecht eröffnet Gestaltungsspielraum

Für Überlegungen zur umweltgerechten Steuerung des Lieferverkehrs ist die Unterscheidung von erheblicher Bedeutung: Während die Kommune im Straßenverkehrsrecht nur Verkehrsbeschränkungen des allgemeinen Kfz-Verkehrs und/oder die Bevorrechtigung umweltgerechten Lieferverkehrs beantragen kann und auf die Mitwirkung der dem Bundesrecht unterstellten Straßenverkehrsbehörde angewiesen ist, eröffnen sich durch die Anwendung von Straßenrecht eigene Gestaltungsspielräume der Kommune. Der Wechsel vom Straßenverkehrsrecht zum Straßenrecht – wo rechtlich zulässig – bietet der Kommune die Chance, von der Bittstellerin zur Steuernden und nach eigenen Maßstäben entscheidenden Akteurin zu werden.

Überwiegende Gründe des Gemeinwohls ausreichend

Etwas konkreter: Die Widmung einer Straße bzw. von Teilen einer Straße kann die Kommune in eigener Kompetenz durch Bebauungsplan vorbereiten und (auch ohne Bebauungsplan, der nicht Voraussetzung einer (Ent-)Widmung ist) als Widmung nach dem Landesstraßengesetz umsetzen. Für die Teilentwidmung (Einziehung) einer Straße zur Umsetzung einer Fußgängerzone reichen überwiegende Gründe des Gemeinwohls aus,⁶⁵ die die Kommune in einem Bebauungsplan zur Umsetzung einer umweltgerechten Steuerung des Lieferverkehrs begründen kann.

Zu den Belangen des Gemeinwohls gehören unter den städtebaulichen Erwägungen nach § 1 Abs. 5 BauGB wie auch nach dem allgemeinen Berücksichtigungsgebot des § 13 des

⁶³ BVerfG, Urteil vom 10.12.1975 – 1 BvR 118/71 – BVerfGE 40, 371 = NJW 1976, 559 und BVerfG, Beschluss vom 09.10.1984 – 2 BvL 10/82 – BVerfGE 67, 299 = NJW 1985, 371.

⁶⁴ BVerfG, Beschluss vom 09.10.1984 – 2 BvL 10/82 – BVerfGE 67, 299 = NJW 1985, 371.

⁶⁵ vgl. etwa § 37 Abs. 1 Landesstraßengesetz Rheinland-Pfalz

Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) auch Aspekte des Klimaschutzes.⁶⁶ Die Kommunen können Klimaschutz bei der Entscheidung über die straßenrechtliche Widmung daher berücksichtigen.

Das straßenrechtliche Instrument ist dann die (Ent-)Widmung. Umfasst beispielsweise die Widmung einer Fußgängerzone nur den Fußverkehr, nicht aber den Lieferverkehr, richtet sich die Zulassung des Lieferverkehrs nach dem planerischen Konzept der Kommune. Sie wird durch Sondernutzungserlaubnisse umgesetzt, die auch an Umweltauflagen geknüpft werden können. Das gilt auch für Busspuren,⁶⁷ wenn diese nicht vorrangig oder allein der Bevorzugung von Bussen in Zeiten hohen Verkehrsaufkommens dienen, sondern die Nutzung allein durch die Verkehrsart Busse (ggfs. auch Radverkehr) Bestandteil einer städtebaulich begründeten Planung ist. Nach § 1 Abs. 6 Nr. 9 BauGB sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne insbesondere zu berücksichtigen auch die Belange des öffentlichen Personennahverkehrs und des nicht motorisierten Verkehrs, unter besonderer Berücksichtigung einer auf Vermeidung und Verringerung von Verkehr ausgerichteten städtebaulichen Entwicklung. Danach darf eine Kommune grundsätzlich auch einen Teil einer Straße als Bus- (und Rad-)Spur planen, um die Möglichkeiten der Zufahrt der anderen Verkehrsarten in zu schützende Bereiche zu vermindern. Auf einer solchen eingeschränkt gewidmeten Straßenfläche könnte die Kommune Lieferverkehr, der näher bestimmte umweltbezogene Anforderungen erfüllt, als Sondernutzung zulassen. Die Möglichkeit, die Widmung zur Umsetzung von Konzepten zur Steuerung des innerstädtischen Verkehrs einzusetzen, ist als solche anerkannt⁶⁸ und kann auch zur Umsetzung der umweltgerechten Steuerung des Lieferverkehrs genutzt werden. Die Widmung kann differenziert werden nach Benutzerkreisen (z.B. Anwohner, Anlieger), Benutzungsarten (Gehen, Radfahren, Pkw, Lkw, evtl. differenziert nach Gewicht), Benutzerzwecken oder sonstigen Besonderheiten (etwa Zeiten).⁶⁹

Die Erkenntnis, dass der Wechsel vom Straßenverkehrsrecht zum Straßenrecht (wo rechtlich zulässig) den Kommunen die Chance gibt, von der Bittstellerin zur Steuernden und nach eigenen Maßstäben entscheidenden Akteurin bei der Förderung umweltgerechten Lieferverkehrs zu werden, führt zur Konzentration der Untersuchung auf die sich daraus ergebenden Handlungsspielräume und deren Grenzen.

Im Folgenden Abschnitt werden diese Handlungsspielräume näher erörtert.

⁶⁶ Näher dazu noch unter IV.1..

⁶⁷ ausführlich hergeleitet in Herrmann, Klinski, Heyen, Kasten, Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität – untersucht an Beispielen des Straßenverkehrs und des öffentlichen Personennahverkehrs in Räumen schwacher Nachfrage, UBA-texte 94/2019, Dessau-Roßlau, Juli 2019, S. 229 f.; ebenso Grote in Kodal/Krämer, Straßenrecht, 6. Aufl. 1999, Kap. 24 Rn 74; a.A. Sauthoff, Öffentliche Straßen, § 1 Rn 39 allerdings ohne Herleitung und insoweit auch ohne Quelle; unstrittig i.Ü. für eigenständige ÖPNV-Straßen.

⁶⁸ Sauthoff, Öffentliche Straßen, § 1 Rn 61; Herrmann, Klinski, Heyen, Kasten, Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität – untersucht an Beispielen des Straßenverkehrs und des öffentlichen Personennahverkehrs in Räumen schwacher Nachfrage, UBA-texte 94/2019, Dessau-Roßlau, Juli 2019, S. 229 f

⁶⁹ Aufzählung bei Sauthoff, Öffentliche Straßen, § 1 Rn 61

IV. Lieferverkehr umweltfreundlich gestalten – Maßnahmen und Möglichkeiten

In Abschnitt II wurde aufgezeigt, dass insbesondere die kommunale Bauleitplanung, Lärm-minderungs- und Luftreinhalteplanung und eine kommunale Verkehrsplanung die Grundlagen für Maßnahmen zur Förderung umweltfreundlichen Lieferverkehrs bilden sollten. In Abschnitt III. wurde aufgezeigt, dass sich die Kommunen durch straßenrechtliche Widmung bzw. (Teil-)Entwidmung Handlungsspielräume eröffnen können.

Im Folgenden werden nun die Maßnahmen wie Regelungen durch Verkehrsschilder und Markierungen sowie durch (Ent-)Widmung und Sondernutzungserlaubnisse dargestellt. Dabei sind die Regelungsbereiche des (bundesrechtlichen) Straßenverkehrsrechts für die Verkehrsbeschilderung und des (landesrechtlichen) Straßenrechts für die Fragen von (Ent-)Widmung und Sondernutzung in den Blick näher zu betrachten.

1. Die Fußgängerzone als Instrument zur Gestaltung eines umweltgerechten Lieferverkehrs

Die Fußgängerzone bietet der Kommune schon heute gute Möglichkeiten den Lieferverkehr zu steuern.

Vorrang Straßenrecht vor Straßenverkehrsrecht

Bei Fußgängerzonen wirkt der oben erwähnte Vorrang des Straßenrechts gegenüber dem Straßenverkehrsrecht zugunsten der Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen. Das Straßenverkehrsrecht kann nur innerhalb der straßenrechtlichen Widmung Nutzungen regeln.⁷⁰ Für eine straßenverkehrsrechtliche Ausweisung als Fußgängerzone nach § 45 Abs. 1 b Satz 1 Nr. 3 StVO mit den straßenverkehrsrechtlichen Zeichen für Fußgängerzonen (Zeichen 242.1 und 242.2) bedarf es der straßenrechtlichen Grundlage einer Widmung als Verkehrsfläche (nur) für den Fußverkehr.⁷¹ Die Widmung erfolgt als erstmalige – dann eingeschränkte – Widmung einer Straße oder als Teilentwidmung einer bereits dem Verkehr gewidmeten Straße. Regelmäßig ist die Kommune der für die (Teilent-)Widmung zuständige Straßenbaulastträger. Auch planerisch ist die Kommune für Fußgängerzonen zuständig: sie sind, wie etwa auch verkehrsberuhigte Bereiche, Verkehrsflächen mit besonderer Zweckbestimmung (§ 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB)⁷² und können als solche mit Hilfe kommunaler Bauleitpläne geplant und festgesetzt werden. Die Teileinziehung oder eingeschränkte Widmung als Fußgängerbereich kann auf einem Bebauungsplan beruhen, in dem die Kommune ihre planerischen Vorstellungen konkretisiert und verbindlich festsetzt. Ein Bebauungsplan ist aber nicht zwingend Voraussetzung für Schaffung einer (neuen) Fußgängerzone oder die Erweiterung einer bestehenden Fußgängerzone.⁷³

Die umfassende kommunale Zuständigkeit für Planung und Ausgestaltung von Fußgängerzonen, macht Fußgängerzonen für Ansätze zur umweltgerechten Gestaltung des Liefer-

⁷⁰ BVerwG, Urteil vom 15. November 1974 – IV C 12.72 –, Rn. 16, juris

⁷¹ BVerwG, Urteil vom 08. September 1993 – 11 C 38/92 –, BVerwGE 94, 136-143, Rn. 9

⁷² vgl. etwa Planungshilfen 2016/17 der Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr für die Bauleitplanung Hinweise für die Ausarbeitung und Aufstellung von Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen

⁷³ VGH Mannheim, Beschluß vom 16.07.1990 – 5 S 1039/90 – NVwZ 1991, 387, beck-online

kehr attraktiv. Attraktiv kann dieser Ansatz für Kommunen auch vor dem Hintergrund immer wieder beklagter Abstimmungs- und Kommunikationsschwierigkeiten zwischen Kommunen und Straßenverkehrsbehörden⁷⁴ sein. Denn eine Straßenverkehrsbehörde kann einen Antrag des Straßenbaulasträgers auf Kennzeichnung der Fußgängerzone schon aufgrund der Bindungswirkung der Widmung bzw. Teileinziehung nicht ablehnen.⁷⁵ Zudem hat die Kommune bei der Zulassung von (Liefer-) Verkehr einen weiten planerischen Gestaltungsspielraum. Sie kann eigene planerische Vorstellungen umsetzen. Ob sie ihre planerischen Vorstellungen durch verbindlichen Bebauungsplan oder unverbindliche Planung konkretisiert, bleibt der planenden Kommune überlassen.

Die Umsetzung erfolgt dann durch die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen. Die Sondernutzungserlaubnisse sind Verwaltungsakte, die den allgemeinen Regelungen der Verwaltungsverfahrensgesetze unterliegen. Sie können als individuelle Regelung an jeden Zulieferer, aber auch als Allgemeinverfügung⁷⁶ an alle Zulieferer ergehen. Da der Aufwand für die Erteilung einzelner Sondernutzungserlaubnisse besonders bei größeren Fußgängerzonen oder mehreren in einer Gemeinde sehr hoch sein kann, sehen viele Landesstraßengesetze eine Regelung der Sondernutzungserlaubnisse allgemein durch (Sondernutzungs-)Satzung vor.⁷⁷

*Sondernutzungserlaubnis
für Lieferverkehr*

Im Zusammenhang mit der Förderung umweltgerechten Lieferverkehrs sollte aber auch eine Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen über einen öffentlich-rechtlichen Vertrag⁷⁸ zwischen Kommune und den liefernden Unternehmen geprüft werden. Die Regelung über einen Vertrag erlaubt es, sowohl Einzelheiten der eingeräumten Sondernutzungsrechte wie auch Verpflichtungen (Gegenleistungen) des Erlaubnisnehmers näher zu regeln.⁷⁹

Den rechtlichen Rahmen für die Einschränkungen durch Festlegung von Fußgängerzonen und die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen hat die Rechtsprechung abgesteckt. Den Handlungsspielraum bei der Regelung des motorisierten Verkehrs in Fußgängerzonen haben die Gerichte in erster Linie nach dem allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bestimmt. Danach müssen die Regelungen geeignet, erforderlich und angemessen sein.⁸⁰ In Bezug auf den Anliegerverkehr hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass selbst bei widmungsrechtlicher Zulassung von Anliegerverkehr das Anfahren eines Grundstücks mit Kfz bis "unmittelbar vor die eigene Tür" im städtischen Ballungsgebiet einer Fußgängerzone **nicht** zu dem durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützten Kernbereich des Anliegergebrauchs gehört⁸¹ und klar-

*Große Handlungsspiel-
räume in Fußgängerzonen*

⁷⁴ vgl. dazu etwa Sommer, Heinrichs, Lärm und Klimaschutz durch Tempo 30: Stärkung der Entscheidungskompetenzen der Kommunen, UBA-Texte 30/2016, S. 28; www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte_30_2016_laerm-_und_klimaschutz_durch_tempo_30.pdf

⁷⁵ Sauthoff, Öffentliche Straßen, 2. Aufl. 2010, S. 307.

⁷⁶ § 35 Satz 2 VwVfG.

⁷⁷ zu dieser Möglichkeit Grote in Kodal/Krämer, Straßenrecht, 6. Aufl. 1999, S. 613, S. 706 f.; beispielhaft: § 42 Abs. 2 Landesstraßengesetz Rheinland-Pfalz.

⁷⁸ nach §§ 54 ff VwVfG.

⁷⁹ vgl. dazu etwa Grupp in Marschall, FStrG, Ko, 6. Aufl. 2012, § 8 Rn. 24

⁸⁰ Allgemein: BVerfG, Beschluss vom 20.06.1984 – 1 BvR 1494/78 – NJW 1985, 121, 122.

⁸¹ BVerwG, Urteil vom 08. September 1993 – 11 C 38/92 –, BVerwGE 94, 136–143, Rn. 13

gestellt: „Die Straßenverkehrsbehörde darf den Anliegerverkehr im Fußgängerbereich vielmehr aufgrund der Ermächtigung des § 45 StVO insoweit durch ein Zusatzschild (vgl. § 41 Abs. 2 Nr. 5 StVO, Ziff. 2 zu Zeichen 242) zulassen oder einschränken, als dies bei Berücksichtigung der straßenverkehrsrechtlichen Belange einerseits und der Interessen des Anliegers andererseits mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar ist.“⁸² Auch zu den fußverkehrsarmen Zeiten nachts und an Sonn- und Feiertagen haben die Anwohner danach keinen Anspruch auf Zulassung privaten Verkehrs.

Auch für den Lieferverkehr zu den Grundstücken an einer Fußgängerzone gilt nichts grundsätzlich Anderes. Zwar hat das Bundesverwaltungsgericht in einer früheren Entscheidung festgestellt, dass unter den heutigen Verhältnissen des Straßenverkehrs und Geschäftsverkehrs die ausreichende Möglichkeit, ein Grundstück, zumal ein gewerblich genutztes Grundstück, mit dem Kraftfahrzeug zu erreichen, grundsätzlich zu den Erfordernissen einer angemessenen Grundstücksnutzung gehört.⁸³ Gewährleistet wird aber nur die Verbindung mit dem öffentlichen Straßennetz überhaupt, nicht dagegen notwendig die Erreichbarkeit gerade mit eigenen Fahrzeugen des Eigentümers. Bleibt die Zugänglichkeit für andere Kraftfahrzeuge, z. B. für gewerbliche Lieferungen oder für Lieferungen von Gegenständen des täglichen Bedarfs erhalten, so schützt das Recht auf Anliegergebrauch regelmäßig nicht vor solchen Erschwernissen des Zugangs, die sich aus einer besonderen örtlichen Lage ergeben, etwa in einem innerstädtischen Ballungsraum.⁸⁴ Auch in den Dieserverbots-Entscheidungen hat das Bundesverwaltungsgericht jüngst klargestellt, die Anwohner hätten „keinen Anspruch auf eine bestimmte Ausgestaltung und einen bestimmten Umfang der Grundstücksverbindung mit der Straße, sofern diese nur als Verkehrsvermittler erhalten bleibt.“⁸⁵ Wenn in der konkreten Situation Belange des Gemeinwohls wie der Schutz von Anwohnern, von zu Fuß Gehenden vor den Umweltbelastungen des Kraftfahrzeugverkehrs einschränkende Verkehrsanordnungen angezeigt sein lassen, wird das Eigentumsgrundrecht dadurch nicht verletzt.⁸⁶

Klimaschutz ist
Gemeinwohlbelang

Zu den Belangen des Gemeinwohls gehören auch städtebauliche Erwägungen der Umgestaltung des Innenstadtbereichs (zu denen auch Klimaschutzermägungen gehören, § 1 Abs. 5 BauGB) und nach dem allgemeinen Berücksichtigungsgebot des § 13 des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG)⁸⁷ auch der Zweck des KSG und die zu seiner Erreichung festgesetzten Ziele, die zum Erreichen der dem Verkehrssektor zugeordneten Minderungsziele auch eine Vielzahl kleinerer Beiträge zum Klimaschutz im Verkehrssektor angezeigt erscheinen lassen können. Maßnahmen, die dem Klimaschutz dienen, werden durch Art. 20a GG (Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen auch für die künftigen Generationen) Verfassungsrang vermittelt⁸⁸, was ihnen als rechtfertigender Gemeinwohlbelang ein besonders hohes Gewicht verleihen kann. So kann letztlich

⁸² so auch OVG Saarland, Beschluss vom 25.4.2014 – 1 A401/13 – NJW 2014, 2137; zustimmend Muckel, Anliegergebrauch in einer Fußgängerzone, JA 2014, 958

⁸³ BVerwG, Urteil vom 15. November 1974 – IV C 12.72 –, Rn. 19, juris

⁸⁴ BVerwG, Urteil vom 20.05.1987 – 7 C 60/85 – NJW 1988, 432, 433; OVG Lüneburg, Beschluss vom 29.12.2015 – 7 ME 53/15 – NVwZ-RR 2016, 411, 413

⁸⁵ BVerwG, Urteil vom 27.02.2018 – 7 C 26.16 – Rn. 38 und – 7 C 30.17 – Rn.41.

⁸⁶ BVerwG, Urteil vom 20.05.1987 – 7 C 60/85 – NJW 1988, 432, 433

⁸⁷ Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513)

⁸⁸ Allgemein: BVerfG, Urteil vom 05.11.2014 – 1 BvF 3/11 – NVwZ 2015, 288, Rn. 48, 74.

auch der Klimaschutz als Begründung zur umweltgerechten Steuerung des Lieferverkehrs in Fußgängerzonen angeführt werden. Die Kommunen können – und müssen – ihre Planungen verstärkt auf Klimaschutz erwägungen ausrichten. Die Bauleitplanung nach Baugesetzbuch bietet ihnen eine Grundlage, um unter angemessener Berücksichtigung des Klimaschutzes geeignete Planungskonzepte festzulegen. Wie bereits erwähnt, bietet das Straßenverkehrsrecht keine Grundlage für Verkehrsregelungen aus Klimaschutzgründen. Hält eine Kommune eine umweltgerechte Gestaltung des Lieferverkehrs für erforderlich, ist sie daher gehalten, ihre Planung mit den ihr gegebenen Mitteln des Bauplanungsrechts und des Straßenrechts umzusetzen.

Hinsichtlich der umweltgerechten Gestaltung des Lieferverkehrs bietet die Fußgängerzone gute Steuerungsmöglichkeiten. Je nach Umfang der Widmung unterscheiden sich die Steuerungsmöglichkeiten, die eine Kommune hinsichtlich der Gestaltung des Lieferverkehrs hat. Ist eine Fußgängerzone für den Fußverkehr mit Zulassung des notwendigen Lieferverkehrs gewidmet, erfolgt die Steuerung des Lieferverkehrs in den Grenzen der Widmung durch straßenverkehrsrechtliche Anordnungen (§ 45 Abs. 1b Nr. 3 StVO). Ist eine Fußgängerzone aber allein für den Fußverkehr gewidmet, dann erfolgt die Zulassung von Lieferverkehr straßenrechtlich als Sondernutzung. Dieser Unterschied ist von großer Bedeutung für den Handlungsspielraum der Kommunen. Er wird daher im Folgenden noch näher betrachtet.

1.1. Widmung ohne Zulassung von Lieferverkehr (Straßenrecht)

Den größten Handlungsspielraum eröffnet sich die Kommune, wenn die Fußgängerzone nicht für Lieferverkehr gewidmet ist. Die Widmung nach dem jeweiligen Landesstraßengesetz beschränkt sich auf Fußverkehr und evtl. auch Radverkehr. So ist jede andere Nutzung zunächst ausgeschlossen und muss durch die Kommune erlaubt werden. So ist bei der straßenrechtlichen Widmung der Fußgängerzone ausschließlich für Fuß- und Radverkehr Lieferverkehr mit Kraftfahrzeugen eine straßenrechtliche Sondernutzung, die beantragt und bewilligt werden muss, während der Lieferverkehr per Fahrrad von der Widmung umfasst und damit grundsätzlich und ohne gesonderte Erlaubnis zugelassen ist.

Lieferverkehr als Sondernutzung

Die Zulassung des Lieferverkehrs richtet sich dann nach den Sondernutzungsvorschriften des einschlägigen Landesstraßengesetzes. Die Ausgestaltung ist in den einzelnen Landesstraßengesetzen unterschiedlich. Die Landesgesetzgeber haben die Möglichkeit, in ihren Landesstraßengesetzen den praktischen Anforderungen der Kommunen genügende Regelungen zu schaffen.

Anders als bei der Einschränkung des Lieferverkehrs durch straßenverkehrsrechtliche Anordnung geht es bei der Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen nicht um Einschränkungen, sondern um die Gewährung einer Begünstigung, einer Ausnahme von der allgemeinen Regel. Rechtfertigungsbedürftig ist nicht die Einschränkung grundsätzlich zulässigen Verkehrs, eher die Zulassung generell unzulässigen Verkehrs. Daraus ergeben sich deutlich weniger strenge rechtliche Anforderungen.

Erlauben eröffnet größere Spielräume als einschränken

So ist die Entscheidung über einen Antrag auf Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis eine Ermessensentscheidung. Das in diesem Fall der Kommune eingeräumte Ermessen ist entsprechend dem Zweck der Vorschrift unter Einhaltung der gesetzlichen Grenzen, insbesondere des Gebots der Gleichbehandlung (Art. 3 Abs. 1 GG), auszuüben (§ 40 VwVfG). Die

Sondernutzungserlaubnis nur für elektrische Lieferfahrzeuge möglich

Ermessensausübung hat sich dabei an sachlichen Erwägungen zu orientieren, die einen Bezug zur Straße haben,⁸⁹ nach etwas weitergehender Auffassung auch einen Bezug zu ihrem Umfeld, ihrer Funktion oder ihrem Widmungszweck, so dass auch stadtplanerische Belange einbezogen werden können.⁹⁰ Das Bundesverwaltungsgericht hat den Zweck der Sondernutzungserlaubnis auch darin gesehen, beim Zusammentreffen gegenläufiger Straßennutzungsinteressen verschiedener Straßenbenutzer den erforderlichen Interessenausgleich zu schaffen.⁹¹ Nach sehr weiter Auslegung soll jeder sachliche Grund eine Ablehnung oder nur eingeschränkte Erteilung der Sondernutzungserlaubnis rechtfertigen.⁹² Gründe für die Einschränkung oder gar Versagung sind daher regelmäßig Gefährdungen der Sicherheit oder Leichtigkeit des (hier Fuß-)Verkehrs. Ob und in welchem Umfang auch andere Interessen die Einschränkung oder Versagung rechtfertigen, wie das Interesse an einer umweltgerechten Gestaltung des Lieferverkehrs mit den dahinterstehenden Umwelt- und städtebaulichen Belangen, mag im Einzelfall von den Gerichten unterschiedlich bewertet werden. Jedenfalls würde ein nachvollziehbarer städtebaulicher Bezug (Aufenthaltsqualität, Lärm und Abgase) nach Vorstehendem eine Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen nur an Lieferfahrzeuge mit Elektroantrieb rechtfertigen. Hier zeigt sich die Bedeutung einer Bauleitplanung und/oder integrierter Verkehrsentwicklungsplanung als planerischer Grundlage einer umweltgerechten Steuerung des Lieferverkehrs. Die städtebaulichen Belange werden in diesen Planungen konkretisiert, auf die dann bei Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen Bezug genommen werden kann.

Regelungsbedarf: Landesstraßengesetze erweitern

Um die Handlungsmöglichkeiten von Kommunen in dieser Hinsicht abzusichern sollte die Möglichkeit Sondernutzungserlaubnisse nach umweltbezogenen Kriterien zu erteilen in den Landesstraßengesetzen verankert werden.

Eindeutige Verankerung von Umwelt- und Klimaschutz in Landesstraßengesetzen notwendig!

Zwar ist nach hier für zutreffend gehaltener Auffassung bereits heute die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen aus städtebaulichen und damit auch unter den dazu gehörenden Klimaschutzabwägungen zulässig. Allerdings wird auch vertreten, dass die Gründe einer Versagung einer Sondernutzung enger an das Straßenrecht gebunden sind.⁹³ Vor diesem Hintergrund wären Regelungen in den Landesstraßengesetzen, die die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen ausdrücklich zulassen nach umweltbezogenen oder solchen Kriterien, die einer Verringerung des motorisierten Individualverkehrs dienen und sich nicht lediglich auf Carsharing-Angebote beziehen,⁹⁴ hilfreich für einen sicheren Vollzug.

⁸⁹ Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 18. Juni 2020 – 11 A 4178/18 –, Rn. 62, juris; wohl ähnliche Tendenz Oberverwaltungsgericht des Saarlandes, Urteil vom 12. Juni 2020 – 1 A 177/18 –, Rn. 36, juris

⁹⁰ OVG Lüneburg vom 14. März 1994 – 12 L 2354/92 – juris; vom BVerwG, Beschluss vom 05.09.1994 – 11 B 78/94 – juris nicht beanstandet.

⁹¹ BVerwG, Beschluss vom 12. August 1980 – 7 B 155/79 –, Rn. 4, juris

⁹² Grote in Kodal/Krämer, Straßenrecht, 6. Aufl. 1999, S.697.

⁹³ vgl. Beispiele bei Suathoff, Öffentliche Straßen, § 8 Rn 372.

⁹⁴ so etwa die Regelung zur Sondernutzung für stationsbasiertes Carsharing in § 42a Abs. 2 LStrG Rheinland-Pfalz.

1.2. Widmung mit Zulassung von Lieferverkehr (Straßenverkehrsrecht)

Ist eine Fußgängerzone bereits straßenrechtlich für den Fußverkehr und den Lieferverkehr gewidmet, lässt sich aus der gerade dargestellten Rechtsprechung ableiten, dass zwar allgemein weitreichende Einschränkungen des Lieferverkehrs in Fußgängerzonen zulässig sind, es aber eines die jeweilige straßenverkehrsrechtliche Anordnung zur Einschränkung des Lieferverkehrs rechtfertigenden Grundes bedarf. Denn der Lieferverkehr fällt bei der Widmung einer „Fußgängerzone mit Lieferverkehr“ unter den Begriff Gemeingebrauch, für dessen Einschränkung es im Straßenverkehrsrecht verankerter Gründe bedarf, welche die zuständige Straßenverkehrsbehörde nachvollziehen können muss.

Dabei können der Schutz der zu Fuß Gehenden vor den Belastungen aus dem Lieferverkehr, die Steigerung der Aufenthaltsqualität ebenso Einschränkungen des Lieferverkehrs rechtfertigen wie der Schutz vor Lärm und Luftschadstoffen, soweit die Einschränkungen diesen Belangen im Einzelfall dienen.

In der Praxis übliche, bewährte und grundsätzlich keinen rechtlichen Bedenken begegnende Regelungen sind die Freigaben für den Lieferverkehr in einem – evtl. auch engen – Zeitfenster, regelmäßig außerhalb der Spitzenzeiten des Fußverkehrs. Fallbeispiele insbesondere auch in der höchstrichterlichen Rechtsprechung, die eine durch Rechtsprechung abgesicherte weitere Typisierung zulassen, sind nicht erkennbar. Es dürfte sich hier auch um Fragen handeln, die allein einer Bewertung im Einzelfall zugänglich sind, da sowohl die rechtfertigenden Gemeinwohlbelange wie auch die Betroffenheiten in jedem Einzelfall unterschiedlich sein werden.

Zeitfensterregelung in Fußgängerzonen und Wohnverkehrsstraßen

Tendenziell aber sind die Gestaltungsspielräume bei einer Widmung nur für den Fuß (und evtl. Rad)-Verkehr größer, da die Zulassung von Lieferverkehr als Sondernutzung Gewährung zusätzlicher Rechte über den Gemeingebrauch hinaus ist, während bei Widmung auch für den Lieferverkehr diesem zeitweise die Teilhabe am Gemeingebrauch entzogen wird.

Größere Spielräume bei Widmung nur für Fuß- und Radverkehr

Ein wesentlicher Nachteil für die Überlegungen zur umweltgerechten Steuerung des Lieferverkehrs ergibt sich aber daraus, dass Lieferverkehrsbeschränkungen nach Straßenverkehrsrecht nicht auf Klimaschutzabwägungen gestützt werden können. Den auch unter Klimaschutzgesichtspunkten wichtigen Fall der Bevorrechtigung von Elektrofahrzeugen allerdings regelt die Straßenverkehrsordnung gesondert.

Sonderfall Elektrofahrzeuge

Einen Sonderfall stellt insoweit die Gewährung von Bevorrechtigungen für die Elektrofahrzeuge nach dem EmoG dar. Für sie ist in § 3 Abs. 4 EmoG und § 45 Abs. 1g StVO die Möglichkeit von Bevorrechtigungen „bei der Nutzung von für besondere Zwecke bestimmten öffentlichen Straßen ...“, wie Fußgängerzonen gesetzlich vorgesehen. Einer weiteren Rechtfertigung bedarf es insoweit nicht. Voraussetzung für Bevorrechtigungen ist nach § 3 Abs. 1 EmoG, dass durch die Bevorrechtigung die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs nicht beeinträchtigt wird. In Fußgängerzonen spielt insbesondere die Sicherheit und Leichtigkeit des Fußverkehrs eine Rolle. Auch Lieferungen mit Elektrofahrzeugen dürfen diese nicht beeinträchtigen, was regelmäßig durch zeitliche Einschränkungen sichergestellt wird. Die allgemeine Voraussetzung der Verhältnismäßigkeit gilt für alle verkehrsrechtlichen Anordnungen, auch für die Bevorrechtigung von Elektrofahrzeugen.

Zulässig ist danach jedenfalls eine deutliche Erweiterung der Lieferzeiten für Elektrofahrzeuge gegenüber Lieferfahrzeugen mit Verbrennungsmotor. Wie weit die Lieferzeiten für Fahrzeuge mit Verbrennungsmotoren eingeschränkt werden können, ist eine Frage der

Rechtfertigung der Einschränkung mit Gemeinwohlerwägungen und der Verhältnismäßigkeit. Ist im Einzelfall die Lieferung mit Elektrofahrzeugen tatsächlich möglich, wäre eine Beschränkung der Freigabe für Lieferverkehr auf Elektrofahrzeuge insbesondere unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten zu prüfen. Die Umsetzung erfolgt durch straßenverkehrsrechtliche Anordnungen der zuständigen Straßenverkehrsbehörde nach § 45 Abs. 1b Nr.3, Abs. 1g StVO, wobei das Einvernehmen (ausdrückliche Zustimmung) der Gemeinde erforderlich ist. Angeordnet werden die Zeichen 242.1 (Beginn einer Fußgängerzone) mit Zusatzzeichen zur Freigabe für den Lieferverkehr unter Gewährung von Nutzervorteilen für Elektrofahrzeuge und Zeichen 242.2 (Ende einer Fußgängerzone). Mit eigenem Antrags- und erforderlichenfalls Klagerecht durchsetzen kann die Gemeinde die von ihr gewollten Anordnungen nur, wenn sie Bestandteil eines Luftreinhalte- oder Lärmaktionsplans oder eines Bebauungsplans oder zumindest eines qualifizierten Verkehrsentwicklungsplans sind.

Zusammengefasst fällt der Lieferverkehr bei der Widmung einer „Fußgängerzone mit Lieferverkehr“ unter den Begriff Gemeingebrauch. Für eine Einschränkung des Gemeingebrauchs bedarf es zum einen im Straßenverkehrsrecht verankerter Gründe, zu denen etwa der Klimaschutz nicht gehört, die zum zweiten die zuständige Straßenverkehrsbehörde auch nachvollziehen muss. Da die Widmung einer Fußgängerzone mit Lieferverkehr den planerischen Gestaltungsspielraum der Kommune gegenüber einer Widmung nur für den Fußverkehr einschränkt und insbesondere ein Hindernis bei der Umsetzung von Klimaschutzerwägungen sein kann, ist diese Lösung für die Kommune die schlechtere. Im Einzelfall kann sie sogar gehalten sein, zur Erreichung ihrer Klimaschutzziele die Lösung mit weitestgehender Steuerungsmöglichkeit zu nutzen.

1.3. Beispielhafte Betrachtung Mainz und Lübeck

Für das Beispiel der Stadt Mainz hieße das, dass sich zur umweltgerechten Steuerung des Lieferverkehrs in der Innenstadt durch eine Widmung der Fußgängerzonen nur für den Fußverkehr und die Zulassung des Lieferverkehrs im Wege der Sondernutzungserlaubnis die größten Gestaltungsspielräume schaffen lassen. Die Sonderregelung in § 42a Abs. 2 LStrG, die die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen ausdrücklich zulässt nach umweltbezogenen Kriterien stellt noch einmal klar, dass Sondernutzungserlaubnisse in Rheinland-Pfalz nach Umweltkriterien erteilt werden dürfen. Die Schaffung einer planerischen Grundlage, in deren Rahmen auch die weiteren betroffenen öffentlichen und privaten Interessen geprüft und abgewogen werden, ist zu empfehlen.

Eine Verknüpfung von Sondernutzungserlaubnissen mit öffentlich-rechtlichen Verträgen zur Herstellung, Erschließung und Nutzung von Verteilzentren könnte ein Weg zur weiteren Vermeidung bzw. Minimierung von Lieferverkehr sein. Unter welchen Voraussetzungen das zulässig sein kann, bedarf weiterer Untersuchungen.

Lübeck will den Lieferverkehr mit Lastenfahrrädern fördern. Dazu ist die Bereitstellung von Mikro-Depots, von denen die Lieferung in der Innenstadt mit Fahrrädern erfolgen kann, notwendige Voraussetzung. Die Zufahrt und Lieferung mit Lastenrädern ist grundsätzlich auf allen Straßen zulässig, die auch dem Radverkehr gewidmet sind. Eine Förderung umweltfreundlichen Lieferverkehrs mit Fahrrädern setzt aber voraus, dass dem Fahrradlieferverkehr Liefermöglichkeiten eröffnet werden, die anderer Lieferverkehr nicht bzw. nicht in dem Umfang hat. Die Öffnung von Fußgängerzonen für den Fahrradlieferverkehr, die Widmung einzelner Straßen oder Straßenabschnitte nur für Fuß- und Radverkehr sind dafür grundsätz-

lich zulässige Maßnahmen. Zur Unterbindung städtebaulich unerwünschten Durchgangsverkehrs können auch kurze Straßenabschnitte ausschließlich dem Fuß- und Radverkehr gewidmet werden, was dem Fahrradlieferverkehr einen Vorteil verschaffen kann.

2. Wohnverkehrsstraßen und Busstraßen/Busspuren als sinnvolle Ergänzung



Der Ansatz, den Spielraum der Kommunen zur Förderung umweltgerechten Lieferverkehrs durch eingeschränkte Widmung und Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen (auch) mit dem Ziel der Förderung umweltgerechten Lieferverkehrs zu erweitern, lässt sich grundsätzlich übertragen auf sogen. Wohnverkehrsstraßen, wie sie etwa in Regensburg und Passau durch eingeschränkte Widmung für Fuß- und Radverkehr geschaffen

wurden. Die Stadt Regensburg hat ein Netz von insgesamt rund 60 Straßen im (historischen) Stadtkern als sogen. selbständige Geh- und Radwege gewidmet und bezeichnet diese als Wohnverkehrsstraßen. Die Beschilderung (siehe rechts) zeigt und erläutert die Stadt Regensburg wie folgt:⁹⁵

Durch die bereits aus dem Jahre 1982 stammende Sondernutzungssatzung⁹⁶ lässt sie u.a. Lieferverkehr als Sondernutzung zu. In einem solchen beschränkt öffentlich gewidmeten Straßennetz wäre eine Förderung umweltgerechten Lieferverkehrs durch eine Bevorrechtigung gegenüber sonstigem Lieferverkehr etwa durch zeitliche Staffelung zulässig. Lieferverkehr mit Fahrrädern ist schon nach der Widmung immer zulässig. Seine Bevorrechtigung kann durch einen (weiterreichenden) Ausschluss von Lieferverkehr mit Kfz erfolgen. Lieferverkehr mit elektrisch angetriebenen Kfz könnte auch in Zeiten zugelassen werden, in denen Lieferverkehr mit anderen Kfz ausgeschlossen wird.

Der Ansatz den Spielraum der Kommunen über Widmung und Sondernutzung zu erweitern, kann darüber hinaus durch Einbeziehung von Busstraßen und Busspuren unterstützt werden.

Allerdings werden Busspuren in der Regel straßenverkehrsrechtlich angeordnet. Ihre Anordnung unterliegt einer Verhältnismäßigkeitsprüfung für die das Bundesverwaltungsgericht u.a. die Anforderung formuliert hat, dass der übrige Verkehr nicht unverhältnismäßig benachteiligt werden darf.⁹⁷ Auch kann eine zeitlich uneingeschränkte Ausweisung von Busspuren durch straßenverkehrsbehördliche Anordnung im Hinblick auf die oben erläuterte Abgrenzung von Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht auf Bedenken stoßen, weil auf

⁹⁵ https://www.regensburg.de/fm/121/regelung_lieferzeiten_altstadt.pdf

⁹⁶ Satzung über Sondernutzungen an Wohnverkehrsstraßen in Regensburg vom 20. August 1982. Nach Pressemitteilung vom 31. Januar 2020 werden aktuell weitere Straßen in ihrer Widmung auf den Fuß- und Radverkehr beschränkt.

⁹⁷ . Jedenfalls bei mehr als 20 Bussen auf der Busspur pro Stunden soll das nicht der Fall sein.⁹⁷ Dieser Schwellenwert findet sich auch in der VwV-StVO. Dadurch wird die Ausweisung von Busspuren als Instrument zur Steigerung der Attraktivität des ÖPNV, zum Abbau auch geringer Verspätungen oder auch zur Reduzierung überdimensionierten Verkehrsraums für den Kfz-Verkehr in Innenstadtbereichen erheblich erschwert. Hinzu kommt, dass Busspuren regelmäßig zeitlich beschränkt werden sollen.

Busspuren einzelne Verkehrsarten dauerhaft von der Nutzung ausgeschlossen sind. Letzteres ist formal im Straßenverkehrsrecht nicht zulässig, da der dauerhafte Ausschluss einzelner Verkehrsarten von gewidmeten Straßen in die straßenrechtliche Widmung eingreift. Diese Überlegung gilt erst recht für Busstraßen, in denen dauerhaft der allgemeine Verkehr ausgeschlossen ist.

Das führt zu der Frage, ob die Kommunen sich nicht auch durch (Teil-)Entwidmung von Busspuren und Busstraßen den beschriebenen erweiterten Verhandlungsspielraum erschließen können. Die Kommunen könnten dann ein größeres zusammenhängendes Straßennetz bestehend aus Fußgängerzonen, Wohnverkehrsstraßen und auf diesen Bereich hinführenden Busstraßen oder Busspuren für die Förderung umweltgerechten Lieferverkehrs im Wege der Erlaubnis der Sondernutzung nutzen. Mit der Zulässigkeit der (Teil-)Entwidmung von Busspuren und Busstraßen setzt sich ein Forschungsvorhaben des Umweltbundesamtes näher auseinander.⁹⁸ Die Autoren halten eine (Teil-)Entwidmung für straßenrechtlich zulässig, weisen aber auch darauf hin, dass das von den Behörden in der Regel nicht in Betracht gezogen wird.⁹⁹ Es wird daher empfohlen, in den Landesstraßengesetzen klar zu stellen, dass die widmungsrechtliche Ausweisung von Busspuren und reinen ÖPNV-Straßen möglich ist.

Im Rahmen dieses Gutachtens konnten weder weitere einschlägige Untersuchungen identifiziert, noch die Behauptung, die Behörden würden das in der Regel nicht in Betracht ziehen, untersucht werden. Festzustellen ist aber, dass Busspuren und ÖPNV-Straßen in der straßenrechtlichen Literatur nicht erwähnt werden. Lediglich die straßenverkehrsrechtliche Literatur nimmt direkt dazu Bezug, wobei die StVO selbst insoweit keine Regelungen trifft. Dieser Befund sowie auch die grundsätzlichen rechtlichen Bedenken gegen straßenverkehrsrechtliche Anordnungen zeitlich unbegrenzter Busspuren, die unzulässig in die straßenrechtliche Widmung eingreifen, trägt die Forderung nach einer Klarstellung in den Landesstraßengesetzen, dass zeitlich unbeschränkte Busspuren durch (Teil-)Entwidmung zu sichern sind.

3. Möglichkeiten eines Konzessionsmodells

Für die umweltgerechte Gestaltung des Lieferverkehrs könnten Lieferkonzessionen für bestimmte Bereiche/Quartiere sinnvoll sein. Das Recht innerhalb des Quartiers Waren und Sendungen zuzustellen würde über eine Ausschreibung für einen bestimmten Zeitraum vergeben. Diese Vergabe könnte an Kriterien hinsichtlich der Bündelung, Fahrleistung, Fahrtenanzahl, Emissionen u.a. gebunden sein, wodurch der Kommune eine Steuerung ermöglicht würde. Allerdings ist die Vergabe einer Lieferkonzession aktuell gesetzlich nicht eindeutig vorgesehen.

Im Folgenden wird ein möglicher Handlungsansatz grob skizziert ohne im Detail für die praktische Anwendung Praxis geprüft worden zu sein.

⁹⁸ Hermann/Klinski/Heyen/Kasten, Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität – untersucht an Beispielen des Straßenverkehrs und des öffentlichen Personennahverkehrs in Räumen schwacher Nachfrage, erschienen als UBA-texte 94/2019, S. 228 ff. und S. 248.

⁹⁹ Der auf S. 248 enthaltene Hinweis auf entgegenstehende Rechtsprechung ist nicht belegt und scheint eher ein Irrtum zu sein, konnte jedenfalls weder durch Recherche noch durch Befragen des Autors verifiziert werden.

Eine Vergabe von Lieferkonzessionen würde zunächst voraussetzen, dass der Lieferverkehr in den betreffenden Bereichen, etwa hoch belasteten Innenstadtbereichen, allgemein unzulässig, also verboten wäre. Derzeit ist Lieferverkehr allgemeiner Straßenverkehr. Die Nutzung der Straße auch mit Lieferfahrzeugen ist vom sogen. Gemeingebrauch überall dort erfasst, wo der allgemeine Kraftfahrzeugverkehr zugelassen ist.

Um Lieferverkehr zunächst allgemein von der Nutzung der Straßen auszuschließen und dann ausschließlich umweltgerechten Lieferverkehr mit Konzessionen zuzulassen, müsste der Lieferverkehr als ein besonderer Verkehrszweck definiert werden, der straßenrechtlich durch beschränkte Widmung ausgeschlossen werden kann. Ein solcher Regelungsansatz findet sich etwa in § 6 Abs. 2 Hamburgisches Wegegesetz. Danach kann die Widmung auf einzelne Verkehrsarten sowie auf einzelne Verkehrszwecke, insbesondere den Anliegerverkehr, den Wirtschaftsverkehr oder den öffentlichen Personennahverkehr beschränkt werden. Für den öffentlichen Personennahverkehr entspricht die Regelung bisheriger Praxis bei der Widmung etwa von Busbahnhöfen und Busstraßen. Der öffentliche Personennahverkehr ist regelmäßig in den Gesetzen über den öffentlichen Personennahverkehr der Länder definiert.¹⁰⁰ Bei anderen Verkehrszwecken und gerade beim Lieferverkehr fehlen gesetzliche Begriffsbestimmungen. Dieses Manko ließe sich durch eine Begriffsbestimmung im jeweiligen Landesstraßengesetz beheben. Damit lässt sich als Zwischenergebnis zunächst festhalten: grundsätzlich ist ein Ausschluss des Lieferverkehrs im Rahmen der straßenrechtlichen Widmung denkbar, wobei eine Rechtsgrundlage im Landesstraßengesetz, die dies ausdrücklich vorsieht und eine gesetzliche Begriffsbestimmung hilfreich, wenn nicht sogar erforderlich wären. Das wäre ggfs näher zu prüfen. Allerdings müsste ein allgemeiner Ausschluss allein des Lieferverkehrs einer auch grundrechtlichen Prüfung standhalten. Ob damit verbundene Einschränkungen von Eigentumsrechten und der Berufsausübung verhältnismäßig sind, kann jedenfalls hier noch offenbleiben, da schon nicht ersichtlich scheint, wie die Ungleichbehandlung gegenüber anderen Verkehrszwecken zu rechtfertigen wäre. Denn anders als bei den aus städtebaulichen Erwägungen nur für Fuß- (und evtl. Rad-) Verkehr gewidmeten Straßen wäre im Falle eines Ausschlusses des Verkehrszwecks Lieferverkehr der in gleichem Maße umweltschädliche sonstige Kfz-Verkehr zugelassen, ohne dass seine Zulassung dringlicher wäre als die des Lieferverkehrs. Ein Ausschluss des Lieferverkehrs als besonderer Verkehrszweck durch Widmung bedürfte einer besonderen Rechtfertigung, die einer Prüfung unter Berücksichtigung der betroffenen Grundrechte standhält. Um die Zulässigkeit des Ausschlusses des Lieferverkehrs im Zuge der straßenrechtlichen Widmung als Grundlage für ein Konzessionsmodell prüfen zu können, müsste zunächst dargelegt werden, welche besonderen Gründe eine solch weitgehende Beschränkung auch von Grundrechten in Ungleichbehandlung gegenüber dem allgemeinen Kfz-Verkehr rechtfertigen. Können solche Gründe nicht angeführt werden, dürfte sich die weitere Betrachtung auf die Fälle des allgemeinen widmungsrechtlichen Ausschlusses des Kfz-Verkehrs, also insbesondere Fußgängerzonen, Anwohnerstraßen und ÖPNV-Straßen beschränken.

Einem Ausschluss des Lieferverkehrs durch straßenrechtliche Widmung dürfte hingegen nichts entgegenstehen, dass sie zu einem allgemeinen Wertungswiderspruch führt.¹⁰¹ Der Gedanke, es werde Lieferverkehr durch Widmung ausgeschlossen, nur um ihn dann im Wege

Widmung nach Verkehrszweck?

Begriffsbestimmung Lieferverkehr in die Landesstraßengesetze

¹⁰¹ So Ringwald/Willi, Gutachten – Rechtsfragen im Zusammenhang mit kommunalen Handlungsmöglichkeiten zur Steuerung des städtischen Güterverkehrs, im Auftrag der Agora Verkehrswende, Berlin 2019, S. 23.

der Sondernutzung wieder zuzulassen, führt schon deshalb nicht zu einem Wertungswiderspruch, da die bei beschränkter Widmung ausgeschlossenen Verkehrsarten und Verkehrszwecke gerade nicht uneingeschränkt, sondern allenfalls in dem erforderlichen und stark eingeschränkten Umfang zugelassen werden. So wird in den Fußgängerzonen der Lieferverkehr stets nur zeitlich stark eingeschränkt zugelassen und der sonstige Fahrzeugverkehr (fast) vollständig.

Der hier geschilderte Regelungsansatz, die Handlungsspielräume der Kommunen über die straßenrechtliche Widmung zu erweitern, führt zu der Frage, ob eine aus dem Straßenrecht bekannte Vertragslösung zu einem Ansatz für eine umfassende Förderung umweltgerechten Lieferverkehrs genutzt werden kann. Ein möglicher Ansatz wird hier skizziert:

Möglichkeit öffentlich-rechtlicher Vertrag

Im Straßenrecht ist es, jedenfalls in einigen Kommunen, langjährige Praxis, die Werbung auf öffentlichem Straßenland an einen Anbieter durch öffentlich-rechtlichen Vertrag zu vergeben. Der Anbieter erwirbt das Recht, auf öffentlichem Straßenland in vertraglich näher bestimmtem Umfang Werbung anbringen zu dürfen. Werbung ist somit auf öffentlichem Straßenland kein von der Widmung umfasster sogen. Gemeingebrauch, sondern Sondernutzung, die die Kommune durch Sondernutzungserlaubnis zulässt. Der Anbieter verkauft dann die Werbeflächen an Dritte und/oder nutzt sie selbst. Im Gegenzug leistet er Zahlungen an die Kommune und erbringt ggfs. weitere Leistungen, typischerweise wohl das Aufstellen von WCs (mit oder ohne Werbeflächen). Solche Verträge wurden wohl bisher bei gerichtlicher Prüfung nicht beanstandet.¹⁰² Sie werden in der Literatur als Beispiel dafür geführt, dass Sondernutzungserlaubnisse auch durch öffentlich-rechtlichen Vertrag unter Vereinbarung von Gegenleistungen vergeben werden können.¹⁰³

Die Übertragung eines solchen Vertragsmodells auf die Förderung umweltgerechten Lieferverkehrs scheint durchaus naheliegend. Ist für einzelne Straßen oder Straßennetze, die nach vorstehenden Überlegungen aus einer Fußgängerzone, sie umgebenden Wohnverkehrsstraßen und auf diesen Innenstadtbereich zuführende Busstraßen (oder Busspuren) durch Widmung der allgemeine Kfz-Verkehr einschließlich des Lieferverkehrs ausgeschlossen, bedarf dessen Zulassung der Sondernutzungserlaubnis. Die Erteilung der Sondernutzungserlaubnis könnte (nach Ausschreibung) von der Einhaltung von Umweltstandards und evtl. weiteren Leistungen wie der Errichtung und/oder Unterhaltung eines oder mehrerer Mikro-Hubs abhängig gemacht und durch öffentlich-rechtlichen Vertrag geregelt werden. Der Ansatz ist – soweit in diesem Rahmen erkennbar – noch nicht näher geprüft. Er scheint aber zumindest von einer Literaturstelle grundsätzlich gedeckt und grundlegende Bedenken sind auf Anhieb nicht erkennbar. Hinsichtlich der Übertragbarkeit dieses Regelungsmodells, dass sich auf eine stets und allgemein nicht vom Gemeingebrauch erfasste Nutzung (Straße als Werbefläche) bezieht auf die Zulassung einzelner sonst allgemein von der straßenrechtlichen Widmung erfasster Verkehrszwecke wie Lieferverkehr wie auch hinsichtlich einer möglichen Ausgestaltung besteht indes weiterer Untersuchungsbedarf.

¹⁰² vgl. dazu etwa Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 11. März 1993 – 5 S 1127/92 –, juris; Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 12. Dezember 1996 – 8 S 1725/96 –, juris.

¹⁰³ Grupp, in Marschall, FStrG, 6. Aufl. 2012, § 8 Rn. 24.

4. Liefer- bzw. Ladezonen

Die auf Verkehrsschildern meist als Ladezonen bezeichneten Bereiche, deren Funktion evtl. mit Lieferzonen plastischer beschrieben ist, gehören zu den etablierten Maßnahmen zur Bevorrechtigung von Lieferverkehr. Sie sollen eigentlich dazu dienen, auf öffentlichen Straßen Raum für das Be- und Entladen insbesondere im täglichen Lieferverkehr freizuhalten, also den Lieferverkehr bei der Nutzung als Lieferzone ausgeschilderter Teile öffentlicher Straßen bevorzugen. Ob sie nach derzeitigem Recht auch zur Förderung umweltfreundlichen Lieferverkehrs eingesetzt werden, scheint nicht hinreichend klar geregelt. Hinzu kommt, dass die Nutzung der Ladezonen durch den Lieferverkehr ohnehin unter dem Problem des Missbrauchs zum Parken leidet.

Im Einzelnen:

Liefer- oder Ladezonen werden durch Zeichen 283 „Absolutes Halteverbot“ oder Zeichen 286 „Eingeschränktes Halteverbot“ angeordnet.



Zeichen 283

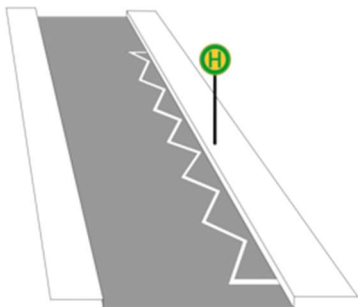


Zeichen 286

Im eingeschränkten Halteverbot ist das Be- und Entladen sowie das Ein- und Aussteigen allen Verkehrsteilnehmer*innen ohne zeitliche Beschränkung erlaubt, das Halten bis zu 3 Minuten. Zusatzzeichen können Beschränkungen oder Ausnahmen enthalten, § 41 Abs. 2 Satz 3 StVO. Das Halteverbot wird häufig zeitlich beschränkt. Der Lieferverkehr wird regelmäßig mit dem Zusatzzeichen „Lieferverkehr frei“ (Zeichen 1026¹⁰⁴) oder „Ladezone“ (Zeichen 1012) zugelassen. Zusatzzeichen sind beispielsweise:



Der räumliche Umfang des Halteverbots wird – soweit er sich nicht etwa aus der Begrenzung einer Haltebucht ergibt – durch die sogen. Grenzmarkierung für Halt- oder Parkverbote, Zeichen 299, markiert, wie sie im Folgenden abgebildet ist:

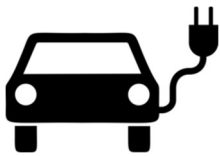


Die so gekennzeichneten Bereiche sollen in erster Linie dem Lieferverkehr für das Liefern zur Verfügung stehen. Eine Bevorrechtigung umweltfreundlichen Lieferverkehrs ist für diese

¹⁰⁴ nach Anhang zu § 39 StVO Katalog der Verkehrszeichen – VzKat – vom 22.5.2007 (BAnz. AT 29.5.2017 B8).

Maßnahme in den rechtlichen Grundlagen für die Anordnung und Beschilderung der Ladezonen nicht vorgesehen und scheint auch über eine Kombination von Verkehrszeichen und Zusatzzeichen nicht erreichbar.

Für die sogen. Liefer- oder Ladezonen¹⁰⁵ ist eine Förderung umweltfreundlichen Lieferverkehrs durch Bevorrechtigungen für Elektrofahrzeuge „bei der Nutzung von für besondere Zwecke bestimmten Straßen oder Wegen oder Teilen von diesen“ nach § 3 Abs. 4 Nr. 2 des Elektromobilitätsgesetzes (EmoG) möglich. Die Bevorrechtigung wird nach § 39 Abs. 10 StVO durch das Zusatzzeichen für elektrisch betriebene Fahrzeuge,



in der Regel unter dem Verkehrszeichen (§ 39 Abs. 3 StVO) und ggfs. zusätzlich auf der Parkfläche, angeordnet.

In der juristischen Literatur wird bisher die Bevorrechtigung von elektrisch betriebenen Fahrzeugen bei Halteverböten, nicht aber die Bevorrechtigung des Lade-/Lieferverkehrs mit elektrisch betriebenen Fahrzeugen diskutiert.¹⁰⁶ Bisher ungeklärt scheint, ob die Verkehrszeichen nach § 39 StVO eine wirksame Ausweisung von Lade-/Lieferbereichen auch ausschließlich für Elektrofahrzeuge zulassen. Denkbar wäre etwa die Anordnung eines absoluten oder eingeschränkten Halteverböts mit dem Zusatzzeichen elektrisch betriebene Fahrzeuge frei und dem Zusatzzeichen 1012 „Ladezone“. Eine solche Beschilderung würde allerdings Ausnahmen vom Halteverbot für elektrisch betriebene Fahrzeuge und als Ladezone regeln, also dazu führen, dass elektrisch betriebene Fahrzeuge auch ohne Ladevorgang und nicht elektrisch betriebene Lieferfahrzeuge vom Halteverbot ausgenommen wären. Zu keinem anderen Ergebnis führt die Verwendung des Zusatzzeichens „Lieferverkehr frei“. Eine Bevorrechtigung von Lieferverkehr mit elektrisch angetriebenen Fahrzeugen gegenüber Lieferverkehr mit Verbrennerfahrzeugen scheint so nicht erreichbar.

Eine effektive Förderung des umweltgerechten Lieferverkehrs ist daher auf die Freigabe von Bereichen in absolutem oder eingeschränktem Halteverbot oder auf Gehwegen oder in Fußgängerzonen für Lastenräder mit dem mit der Radverkehrsnovelle der StVO¹⁰⁷ im April 2020 eingeführten Sinnbild „Lastenfahrrad“ als Zusatzzeichen beschränkt.

Um eine effektive Förderung des umweltgerechten Lieferverkehrs auch in den Lieferzonen zu erreichen, bedarf es daher der Einführung eines neuen Verkehrszeichens, dass die Ausweisung von Ladezonen ausschließlich für umweltgerechten Lieferverkehr erlaubt.

Der hier erkannte Regelungsbedarf deckt sich mit einem in der Literatur zu Lieferzonen identifizierten Regelungsbedarf, um dem Problem des häufigen Missbrauchs der Lieferzonen zum Parken zu begegnen.

¹⁰⁵ die Begriffe werden weitgehend synonym verwendet, vgl. etwa Städtischer Liefer- und Ladeverkehr, Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen Verkehrstechnik Heft V 151, Analyse der kommunalen Praktiken zur Entwicklung eines Instrumentariums für die StVO, Böhl/Mausser/Kloppe/Brückner, 2007.

¹⁰⁶ vgl. zuletzt etwa Müller/Rebler, Parkvorrechte: Elektromobilität und Carsharing, DAR 2020, 354 ff.;

¹⁰⁷ Vierundfünfzigste Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 20. April 2020, BGBl. I, S. 814.

Als Anwendungsschwierigkeiten werden in der Literatur u.a. beschrieben: Die ausgewiesenen Ladebereiche werden häufig zugeparkt¹⁰⁸, sodass der Lieferverkehr gezwungen ist, in der zweiten Reihe zu halten. Insbesondere im Zuge von Hauptverkehrsstraßen führt das Halten in zweiter Reihe zu erheblichen Behinderungen des fließenden Verkehrs und Beeinträchtigungen der Verkehrssicherheit. Probleme für den Wirtschaftsverkehr ergeben sich teilweise auch durch ein unzureichendes Angebot an Lieferverkehrsflächen. Auch sind die Spediteure häufig nicht bereit, längere Wege in Kauf zu nehmen und die ausgewiesenen Ladebereiche zu nutzen.¹⁰⁹

Das Problem der häufig zugeparkten Lade-/Lieferzonen im eingeschränkten Halteverbot ist allgemein bekannt und rege diskutiert. In den Richtlinien für die Anlage von Stadtstraßen als allgemein gebräuchlicher und zur Anwendung empfohlener Richtlinie wird sogar ausdrücklich darauf hingewiesen, dass Lieferzonen bei Beschilderung mit Zeichen 286 („eingeschränktes Halteverbot“) „nicht zuverlässig von missbräuchlicher Nutzung freigehalten werden“ können.¹¹⁰ Die Einrichtung einer Lade-/Lieferzone mit Zeichen 283 („Absolutes Halteverbot“) ist straßenverkehrsrechtlich keineswegs ausgeschlossen. Nur formuliert die Verwaltungsvorschrift zur StVO insoweit strengere Voraussetzungen. Die Voraussetzungen der Erforderlichkeit aus Gründen der Verkehrssicherheit oder Flüssigkeit des Verkehrs sind allerdings vielfach, wenn nicht sogar regelmäßig dort gegeben, wo Lade-/Lieferzonen eingerichtet werden. Die Straßenverkehrsbehörden ordnen sie regelmäßig dort an, wo aus Gründen der Sicherheit und Leichtigkeit (Flüssigkeit) des Verkehrs ein Halten des Lieferverkehrs auf der Fahrbahn vermieden werden soll. Die Anordnung des absoluten Halteverbots mit dem Zusatz „Lieferverkehr frei“ o.ä. ist also juristisch machbar und auch in der Praxis üblich.¹¹¹

In der Praxis gebräuchlich ist die Verwendung sowohl des Zeichens 283 (Absolutes Halteverbot) als auch des Zeichens 286 (Eingeschränktes Halteverbot) zur Kennzeichnung von Lieferzonen. Anlage 2 zu § 41 Abs. 1 StVO enthält als laufende Nummer 62 und 63 die Zeichen 283 und 286 und als lfd. Nr. 62.1 und 62.2 sowie 63.1 bis 63.5 sogen. „besondere Zusatzzeichen“(§ 41 Abs. 2 Satz 4 StVO), zu denen das Zusatzzeichen „Lieferverkehr frei“ ebenso wenig gehört wie Zusatzzeichen zur zeitlichen Beschränkung der Verbote oder bei Zeichen 283 (Absolutes Halteverbot) das Zusatzzeichen „elektrisch betriebene Fahrzeuge frei“. Die besonderen Zusatzzeichen stehen der Verwendung anderer Zusatzzeichen nicht entgegen.¹¹² Die in der Praxis gebräuchliche Verwendung sowohl des Zeichens 283 (Abso-

¹⁰⁸ Die Zeichen 286 gehören zu den am häufigsten aufgestellten und am häufigsten missachteten Verkehrszeichen, so Berr/Schäpe/Müller/Rebler, Das Recht des ruhenden Verkehrs, 3. Auflage 2020, Rz. 60. Ebenso: Städtischer Liefer- und Ladeverkehr, Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen Verkehrstechnik Heft V 151, Analyse der kommunalen Praktiken zur Entwicklung eines Instrumentariums für die StVO, Böhl/Mausser/Kloppe/Brückner, 2007, S. 72.

¹⁰⁹ Beschreibung nach Städtischer Liefer- und Ladeverkehr, Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen Verkehrstechnik Heft V 151, Analyse der kommunalen Praktiken zur Entwicklung eines Instrumentariums für die StVO, Böhl/Mausser/Kloppe/Brückner, 2007, S. 7.

¹¹⁰ FGSV, Richtlinien für die Anlage von Straßen, Ausgabe 2006, RAS 06, Kap. 6.1.5.2 (S. 80).

¹¹¹ Eine kurze Internet-Recherche zeigte Bilder von absoluten Halteverboten mit „Lieferverkehr frei“ oder „Ladezone“ aus Paderborn, Hennef, Buxtehude, Köln, Hamburg; im Bericht Städtischer Liefer- und Ladeverkehr, Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen Verkehrstechnik Heft V 151, Analyse der kommunalen Praktiken zur Entwicklung eines Instrumentariums für die StVO, Böhl/Mausser/Kloppe/Brückner, 2007, S. 74 werden Beispiele aus Berlin-Spandau gezeigt.

¹¹² vgl. etwa Berr/Schäpe/Müller/Rebler, Das Recht des ruhenden Verkehrs, 3. Auflage 2020, Rz. 66.

lutes Halteverbot) als auch des Zeichens 286 (Eingeschränktes Halteverbot) mit Zusatzzeichen „Lieferverkehr frei“, „Ladezone“, mit zeitlichen Einschränkungen, mit Zusatzzeichen „elektrisch betriebene Fahrzeuge frei“ entspricht diesen Vorgaben.

Die Praxis der Verwendung sowohl absoluter als auch eingeschränkter Halteverbote für Lieferzonen entspricht auch der Verwaltungsvorschrift (VwV) zur StVO. Die VwVStVO, eine für die Straßenverkehrsbehörden bindende Verwaltungsvorschrift aus dem Bundesverkehrsministerium, setzt für die Anordnung des absoluten Halteverbots strengere Anforderungen. Es „darf“ danach „nur in dem Umfang angeordnet werden, in dem die Verkehrssicherheit, die Flüssigkeit des Verkehrs oder der öffentliche Personennahverkehr es erfordert“. Im Gegensatz dazu ist das Zeichen 286 Eingeschränktes Halteverbot dort anzuordnen, „wo das Halten die Sicherheit und Flüssigkeit des Verkehrs zwar nicht wesentlich beeinträchtigt, das Parken jedoch nicht zugelassen werden kann, ausgenommen für das Be- und Entladen sowie das Ein- und Aussteigen.“

Neues Verkehrszeichen
notwendig

Die Anordnung eines absoluten Halteverbots in Lieferzonen ist zwar sicherlich wirkungsvoller als ein eingeschränktes Halteverbot, wird aber in der Literatur nicht für ausreichend gehalten. Die Einführung neuer Verkehrszeichen und Markierungen wird empfohlen. So empfiehlt der von der Bundesanstalt für Straßenwesen Verkehrstechnik bereits 2007 herausgegebene Bericht „Städtischer Liefer- und Ladeverkehr“ nach Auswertung einer Reihe von Pilotprojekten die Einführung neuer Elemente zur Beschilderung und Markierung von Lade-/Lieferbereichen:¹¹³

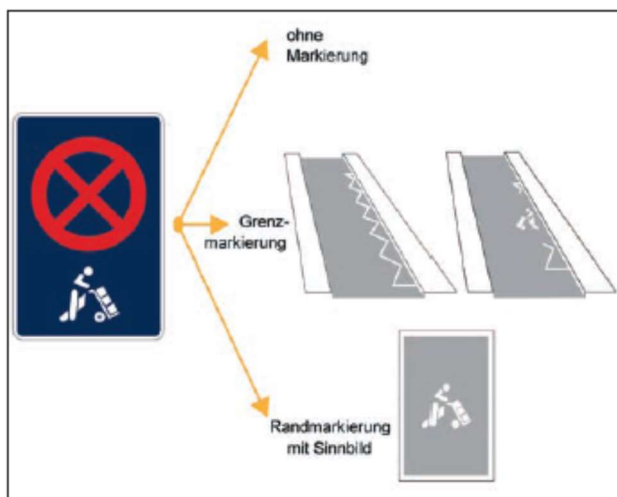


Bild 49: Empfohlene Elemente zur Beschilderung/Markierung der Ladebereiche

Dort werden auch detailliert die zur Einführung dieser Elemente erforderlichen Änderungen der StVO und der VwV-StVO aufgeführt. Der Verfasser hält die Empfehlungen für gut begründet, plausibel und nachvollziehbar und schließt sich den Empfehlungen an.

Der Vorschlag ist zu ergänzen durch die Empfehlung, Verkehrszeichen einzuführen, die eine Ausnahme von Halteverbots für (ausschließlich) elektrisch betriebene Lieferfahrzeuge vorsehen. Es dürfte dafür insbesondere die Einführung eines Zusatzzeichens in Betracht kommen. Die VwV-StVO sieht dafür zwei mögliche Wege vor: häufig notwendige Zusatzzeichen

¹¹³ Städtischer Liefer- und Ladeverkehr, Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen Verkehrstechnik Heft V 151, Analyse der kommunalen Praktiken zur Entwicklung eines Instrumentariums für die StVO, Böhl/Mauser/Kloppe/Brückner, 2007, S. 76.

gibt das Bundesministerium für Verkehr und Infrastruktur im amtlichen Katalog der Verkehrszeichen bekannt. Andere Zusatzzeichen bedürfen der Zustimmung der zuständigen obersten Landesbehörde oder einer von ihr bestimmten Stelle. Kommunen, die einen Bedarf zur Ausweisung von Lade-/Lieferbereichen für elektrisch betriebene Fahrzeuge erkennen, könnten sich daher mit ihrer obersten Landesstraßenverkehrsbehörde abstimmen. Denkbar wäre ein Zusatzzeichen „Ladezone nur für Elektrofahrzeuge frei“ oder „Lieferverkehr mit Elektrofahrzeugen frei“ oder auch eine Kombination mit dem Sinnbild für elektrisch betriebene Fahrzeuge.

Die hier verwendeten Materialien geben Hinweise darauf, dass eine deutliche Kennzeichnung der Lieferzonen für deren bessere Akzeptanz ebenso eine gewichtige Rolle spielt, wie die Überwachung.¹¹⁴ Eine Erhöhung der Kontrolldichte, das gezielte Setzen von Kontrollschwerpunkten und die geringen Bußgelder¹¹⁵ werden als kurzfristig wirkende Ansatzpunkte genannt, um dem festgestellten häufigen Missbrauch der Lieferzonen zum Parken¹¹⁶ insbesondere von Pkw zu begegnen.

5. Baurecht als Ansatzpunkt für die Gestaltung des städtischen Lieferverkehrs

In den Ausführungen zur Bauleitplanung wurde erläutert, mit welchen Instrumenten insbesondere geeignete Flächen für Mikro-Depots zur Förderung der umweltfreundlichen Lieferung auf der sogenannten letzten Meile gesichert werden können. Im Folgenden wird ein Blick auf die Möglichkeiten der Förderung umweltfreundlichen Lieferverkehrs bei der Anwendung des Baugenehmigungsrechts geworfen.

Im Baurecht – in Abgrenzung zu dem bereits unter II. behandelten Bauplanungsrecht – ist hier das Recht der Zulassung von Bauvorhaben angesprochen – sind die Erschließungsanforderungen und das allgemeine Rücksichtnahmegebot Anknüpfungspunkte für Regelungen, die auch zur Förderung umweltfreundlichen Lieferverkehrs genutzt werden können. So wird etwa für den Neubau aber auch die Genehmigung durch Nutzungsänderung im Gebäudebestand bei gewerblichen Nutzungen, die mit regelmäßigem Lieferverkehr einhergehen, mit einer Betriebsbeschreibung darzulegen sein, dass das Objekt hinreichend erschlossen ist und der Lieferverkehr zu keinen unzumutbaren und damit gegen das allgemeine Rücksichtnahmegebot verstoßenden Belastungen der Nachbarschaft insbesondere durch Lärm führt.

Erschließungsanforderungen ernst nehmen und durchsetzen

¹¹⁴ Die hohe Bedeutung deutlicherer Kennzeichnung wird betont in Städtischer Liefer- und Ladeverkehr, Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen Verkehrstechnik Heft V 151, Analyse der kommunalen Praktiken zur Entwicklung eines Instrumentariums für die StVO, Böhl/Mauser/Kloppe/Brückner, 2007, S. 71. Eine einfache und einheitliche Beschilderung nennt neben Erhöhung der Kontrolldichte, Setzen von Kontrollschwerpunkten und Überprüfung, ob die Höhe der Bußgelder ausreicht „Die Ladezone im Blickpunkt“, IHK Köln 2018, vgl. dort S. 74, abzurufen unter https://www.ihk-koeln.de/upload/IHK_Studie_Ladezone_Onlinefassung_66820.pdf.

¹¹⁵ vgl. dazu etwa auch Agora Verkehrswende, Liefern ohne Lasten – Wie Kommunen und Logistikwirtschaft den städtischen Güterverkehr zukunftsfähig gestalten können, S. 87.

¹¹⁶ vgl. dazu etwa die Auswertungen von Dauerbeobachtungen und empirischen Untersuchungen in „Die Ladezone im Blickpunkt“, IHK Köln 2018, vgl. dort S. 74, abzurufen unter https://www.ihk-koeln.de/upload/IHK_Studie_Ladezone_Onlinefassung_66820.pdf, S. 32 ff.

Eine gesicherte Erschließung ist allgemeine planungsrechtliche Zulässigkeitsvoraussetzung für jedes Bauvorhaben¹¹⁷ und in den §§ 30, 34 und 35 BauGB für Vorhaben in jeder Art von bebaubaren Gebieten gefordert. Die Anforderungen an die gesicherte (hier relevant: ver-

Durch Einsatz von Lastenrädern Erschließungsanforderungen senken

kehrliche) Erschließung sind nicht allgemein normiert. Sie ergeben sich aus der konkreten Umgebungssituation und den Anforderungen des Vorhabens und des Vorhabensgrundstücks.¹¹⁸ Führt der Lieferverkehr zu einem Vorhaben dazu, dass die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs

auf der vorhandenen Erschließungsstraße nicht mehr gewährleistet ist, so ist die Erschließung nicht (mehr) gesichert. In diesem Sinne ist inhaltlich eine Art Verkehrsverträglichkeitsprüfung gefordert, deren Anforderungen von einer einfachen Plausibilitätsprüfung ohne besondere Ermittlungen bis hin zu umfangreichen Verkehrsuntersuchungen und Leistungsfähigkeitsuntersuchungen insbesondere für Einmündungen und Kreuzungen reichen können.

Umweltgerechter Lieferverkehr kann die Erschließung in Einzelfällen sichern. So kann die Ansiedlung des kleinen Versandhändlers, der mehrfach täglich Lieferungen erhält und bei dem mehrfach täglich Lieferungen abgeholt werden, wegen nicht gesicherter Erschließung baurechtlich unzulässig sein, wenn die Lieferdienste wegen fehlender Fläche für ein Lieferfahrzeug stets in zweiter Reihe halten und damit in erheblichem Ausmaß die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs beeinträchtigen. Lieferungen mit Lastenrad würden in diesem Fall die Erschließung sichern. Der Lieferverkehr von Einkaufszentren kann die anliegenden Straßen so belasten, dass die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs beeinträchtigt ist oder dass unzumutbarer Lärm oder ebensolche Luftschadstoffbelastungen hervorgerufen oder weiter ansteigen würden. Ein umweltfreundliches Lieferkonzept kann die Anzahl der Fahrten ebenso reduzieren wie den Einsatz lärm- und schadstoffarmer Elektrofahrzeuge und von Lastenrädern zum Teil des Betriebskonzepts oder auch eines städtebaulichen Vertrags machen und die Erschließung so sichern.

Wegen Verstoßes gegen das Rücksichtnahmegebot kann eine Nachtanlieferung von Einzelhandelsbetrieben bei geringer Entfernung zur nächstgelegenen Wohnbebauung unzulässig¹¹⁹ oder nur bei erheblicher Minderung der Belastung durch den Einsatz weniger lärmintensiver Fahrzeuge zulässig¹²⁰ sein. Eine Nachtanlieferung mit Elektrofahrzeugen oder gar Lastenrädern kann in vielen Fällen noch zulässig sein, in denen durch nächtliche Lieferungen mit lauterem Diesel-Lkw die Zumutbarkeitswerte in der Nachbarschaft überschritten werden. Die Baugenehmigungsbehörde hat die Einhaltung des allgemeinen Rücksichtnahmegebots im Baugenehmigungsverfahren sowie bei den heute sehr häufig vorkommenden baugenehmigungsfrei gestellten Vorhaben im Rahmen der Bauüberwachung¹²¹ sicherzustellen.

¹¹⁷ vgl. etwa BeckOK BauGB/Spannowsky, 50. Ed. 1.8.2020, BauGB § 34 Rn. 44–44.3

¹¹⁸ vgl. etwa Obergerverwaltungsgericht für das Land Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 14. Juni 2016 – 3 L 177/06 –, juris

¹¹⁹ davon wird ausgegangen etwa in Sächsisches Obergerverwaltungsgericht, Urteil vom 08. Mai 2019 – 1 C 8/17 –, juris Rz. 17; Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht, Beschluss vom 28. Februar 2017 – 8 B 3/17 –, juris Rz. 11: Nachtanlieferung nur als sogen. seltene Ereignisse bis zu 10 mal im Jahr.

¹²⁰ VG Augsburg, Urteil vom 13. Mai 2015 – Au 4 K 14.1629 –, juris Rz. 36, 100.

¹²¹ Beispiel eines erfolgreich gerichtlich durchgesetzten Anspruchs der Nachbarn gegen Bauarbeiten an baugenehmigungsfrei gestellten Vorhaben: Verwaltungsgericht Augsburg, Beschluss vom 23. November 2010 – Au 4 E 10.1641 –, juris.

Den Lieferverkehr betreffende Maßnahmen zur Beachtung des allgemeinen Rücksichtnahmegebots sind seit langem Gegenstand von Betriebskonzepten als Grundlage für die Erteilung von Baugenehmigungen und auch von städtebaulichen Verträgen.

Maßnahmen sind im Baurecht mithin die Verankerung umweltfreundlichen Lieferverkehrs in Bau- und Betriebsbeschreibungen bzw. Betriebskonzepten als Grundlage für Baugenehmigungen oder die Verankerung umweltfreundlichen Lieferverkehrs in städtebaulichen Verträgen. Rechtsgrundlagen sind die Genehmigungsvorschriften der Landesbauordnungen in Verbindung mit den Vorschriften zur planungsrechtlichen Zulässigkeit von Bauvorhaben der §§ 30, 34, 35 BauGB mit ihren Anforderungen der gesicherten Erschließung und des Rücksichtnahmegebots. Die Voraussetzungen richten sich wie soeben kurz umrissen, nach den Umständen des Einzelfalls. Anwendungsschwierigkeiten können sich aus einer fehlenden Prüfung der verkehrlichen Anforderungen an Bauvorhaben durch die zuständigen Baubehörden im Einzelfall ergeben. Andererseits stehen gerade die Belastung durch Lieferverkehr häufig im Fokus insbesondere bei verkehrsintensiven Vorhaben. Belastbare Angaben zu Anwendungsschwierigkeiten sind derzeit nicht bekannt.

Umweltfreundlichen Lieferverkehr fördern kann eine Kommune über das Baurecht, indem sie sowohl bei verkehrsintensiven größeren Vorhaben wie auch bei kleineren Vorhaben bis hin zum Einzelhandel in Innenstädten der ausreichenden und gebiets- und nachbarschaftsverträglichen Erschließung ihre besondere Aufmerksamkeit widmet. Wenn von den Kommunen bei geplanter konventioneller Anlieferung mit Lkw konsequent gefordert wird, dass der Bauherr eine geeignete Stellfläche ausweist oder sich über Fahrradlieferverkehr oder – bei zur Verfügung stehenden Stellplätzen mit Bevorrechtigung für Elektrofahrzeuge – über Elektrofahrzeuge beliefern lässt, werden viele Bauherren den umweltfreundlichen Lieferverkehr vorziehen. Wie oben zur Bauleitplanung ausgeführt, lassen sich mit dem Bauplanungsrecht die Flächen für Mikro-Hubs sichern, die die Lieferung insbesondere mit Fahrrädern auf der sogen. letzten Meile fördern.

6. Förderung des Fahrradlieferverkehrs

Der Fahrradlieferverkehr gehört zweifelsfrei zu einem umweltgerechten Lieferverkehr. Seine direkte Förderung etwa durch das Einräumen erweiterter Lieferzeiten in Fußgängerzonen, das Anordnen und Markieren von Fahrradstreifen auf Hauptverkehrsstraßen, das Öffnen von Einbahnstraßen in beide Richtungen etc. wirft aus rechtlicher Sicht keine besonderen Probleme auf. Allerdings wird darauf hingewiesen, dass die Ausschöpfung der höchst unterschiedlich eingeschätzten Potentiale für den gewerblichen Fahrradverkehr¹²² u.a. von den regulativen Rahmenbedingungen abhängt. Neben dem allgemeinen Verweis auf die Möglichkeit, durch Regelungen zur Nutzung des öffentlichen Raums oder zur Eindämmung von Emissionsbelastungen die Unternehmen zur Anpassung ihrer Geschäftsmodelle zu bewegen, wird insbesondere auf die Regulierung der Zufahrt zu Fußgängerzonen verwiesen und darauf, dass insbesondere eine Verkürzung der Lieferzeitfenster für Kfz in Verbindung mit zeitlich deutlich erweiterten Lieferzeitfenstern für Fahrradlieferverkehr zu einer deutlichen Förderung des letzteren beiträgt. Da

*Vorteile für Radlogistik
einräumen und Anreize
schaffen*

¹²² in Lenz/Liedtke/Spath/Wrighton, Untersuchung des Einsatzes von Fahrrädern im Wirtschaftsverkehr(WIV-RAD) Schlussbericht an das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) Stand: 6. Mai 2016, S. 51 ff wird von Verlagerungspotentialen zwischen 8 % und 23 % der Fahrten des Wirtschaftsverkehrs in drei unterschiedlichen Szenarien ausgegangen und auf abgeschätzte Potentiale von 42 % bei Kurierdienstleistern, 80 % innerhalb eines Berliner Stadtteils und 51 % aller Fahrten zum Transport von Gütern hingewiesen.

insoweit weder der fließende noch der ruhende Kfz-Verkehr beschränkt und der Gemeingebrauch nicht eingeschränkt, vielmehr die Sondernutzung als Ausnahme von dem allgemein auf Fußverkehr beschränkten Gemeingebrauch anders ausgestaltet wird, sind damit keine besonderen rechtlichen Schwierigkeiten verbunden. Die Kommunen können daher aus rechtlicher Sicht ermutigt werden, den Kfz-Lieferverkehr auf das für die jeweils betroffenen Betriebe und Personen unbedingt erforderliche Mindestmaß zu beschränken und eine möglichst lange, evtl. auch ganztägige Belieferung durch Lastenräder in Fußgängerzonen zuzulassen.

Die Autoren der Studie WIV-Rad verweisen auf die Beispiele Bozen mit Beschränkung der Lieferzeit mit Kfz auf die vier Stunden zwischen 6 und 10 Uhr mit der Folge der Umstellung des Lieferverkehrs auf Fahrräder bei einigen Unternehmen und weitergehend auf Basel, wo seit Einführung des neuen Verkehrskonzepts im Januar 2015 Kfz die Innenstadt nur noch von 5 bis 11 Uhr befahren dürfen (mit Ausnahmen) und Lastenradanbieter eine Auftragszunahme von 40 % berichten.¹²³

Auch das Einschreiten gegen das Parken und Halten in zweiter Reihe wird als ordnungsrechtliche Maßnahme angeführt, die einen Anreiz zur Nutzung alternativer Verkehrsmittel wie des Lastenrades setzt.¹²⁴

Mit der sogen. Radverkehrsnovelle der StVO¹²⁵ wurde in § 39 Abs. 7 StVO das Sinnbild „Fahrrad zum Transport von Gütern oder Personen – Lastenfahrrad“ eingeführt.



Als Zusatzzeichen zu Zeichen 283 (Absolutes Halteverbot) oder 286 (eingeschränktes Halteverbot) kann das neu eingeführte Sinnbild insbesondere zur Anordnung von gesonderten Parkflächen oder Ladezonen verwendet werden.¹²⁶ Da jedoch mit dem eingeschränkten Halteverbot allen Verkehrsteilnehmer*innen das Halten für bis zu 3 Minuten, das Ein- und Aussteigen und das Be- und Entladen zeitlich unbegrenzt gestattet ist und das Zeichen auch darüber hinaus häufig missachtet wird¹²⁷, kommt für eine effektive Förderung des Lieferverkehrs mit Lastenrad wohl die Kombination mit dem Absoluten Halteverbot oder auch mit den Zeichen 239 „Gehweg“ oder Zeichen 242.1 „Beginn einer Fußgängerzone“ in Betracht. Insbesondere auf Straßen oder Seitenstreifen, auf denen der verbleibende Verkehrsraum die Einrichtung einer Liefer-/Ladezone für Kfz nicht zulässt, kann auf geringerer Breite die Ausweisung einer reinen Lastenrad-Ladezone mit absolutem Halteverbot und Zusatzschild Lastenrad angeordnet werden. Als Alternative kommt auch hier die auf den Fuß- und Radverkehr beschränkte Widmung von Straßen und Straßenabschnitten in Betracht, die Kfz-Verkehr generell und damit auch das Halten und Parken von Kfz ausschließt.

¹²³ WIV-Rad (s. letzte Fußnote), S. 55.

¹²⁴ WIV-Rad, S. 56.

¹²⁵ 54. Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 20. April 2020, BGBl. I S. 814.

¹²⁶ vgl. Heltzel: StVO-Änderungen aktuell – die Radverkehrsnovelle des BMVI, DAR 2020, 242, 243.

¹²⁷ Berr/Schäpe/Müller/Rebler, Das Recht des ruhenden Verkehrs, 3. Auflage 2020, Rz. 60.

V. Fazit und Zusammenfassung

Der Lieferverkehr in den Städten nimmt rasant zu. Damit einher gehen negative Auswirkungen für Bevölkerung, Klima und Umwelt. Viele Kommunen prüfen daher Wege, den innerstädtischen Lieferverkehr zu gestalten und zu steuern, um die negativen Auswirkungen zu reduzieren. Andere Kommunen haben mit der Umsetzung entsprechender Maßnahmen bereits begonnen.

Gegenstand dieses Gutachtens ist die Prüfung der Handlungsmöglichkeiten von Kommunen zur umweltgerechten Gestaltung von Lieferverkehr. Wo die kommunalen Handlungsmöglichkeiten durch das geltende Recht mehr als erforderlich eingeengt werden, wurde der Neuregelungsbedarf identifiziert. Es wurden folgende Handlungsmöglichkeiten und Neuregelungserfordernisse erkannt:

- ✓ Die Kommunen können sich den größten Handlungsspielraum zur Gestaltung umweltgerechten Lieferverkehrs nach geltendem Recht durch beschränkte Widmung von Straßen sichern. In Fußgängerzonen oder den Wohnverkehrsstraßen nach Regensburger Vorbild können die Kommunen durch die Zulassung von Lieferverkehr als straßenrechtliche Sondernutzung auch unter Umwelt- und Klimaschutzermäßigungen umweltgerecht gestalten. Da nach geltendem Recht nicht klar ist, nach welchen Kriterien Sondernutzungen erlaubt werden können, ist den Kommunen eine Absicherung durch einen Bebauungsplan zu empfehlen, in dem der Klimaschutz stets ein wichtiger Belang ist.
- ✓ Die Kommunen können ihren Handlungsspielraum räumlich erweitern, indem sie das Netz der beschränkt gewidmeten Straßen erweitern und Straßen bzw. Straßenteile nur für den ÖPNV widmen (Zufahrtstraßen bzw. Teile davon, wie Busspuren). So können sie in einem größeren Bereich die Nutzung durch Sondernutzungserlaubnisse unter städtebaulichen Gesichtspunkten (zu denen auch der Klimaschutz gehört) steuern und u.a. den Lieferverkehr in diesem Gebiet stark einschränken.
- ✓ Zur Schaffung von Rechtssicherheit wird empfohlen, Kriterien für die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen in die Straßengesetze der Länder (als nicht abschließenden Katalog) aufzunehmen, die den Umwelt- und Klimaschutz umfassen. Soweit die Landesstraßengesetze dies noch nicht vorsehen, sollte zudem die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen allgemein durch kommunale Satzung zugelassen werden. Schließlich sollten die Straßengesetze der Länder eine beschränkte Widmung nach Verkehrsart und Verkehrszweck vorsehen und die Verkehrszwecke definieren, insbesondere die beschränkte Widmung für den Verkehrszweck Öffentlicher Personennahverkehr klarstellend regeln (wie z.B. in § 6 Abs. 2 Hamburgisches Wegegesetz, nur mit Definition der genannten Verkehrszwecke).
- ✓ Die Kommunen können im Bauordnungsrecht bei der Zulassung von Neubauten und (baulichen und Nutzungs-)Änderungen ihr Augenmerk verstärkt auf die baurechtlichen Anforderungen der ausreichenden (verkehrlichen) Erschließung und des Rücksichtnahmegebots richten. Umweltgerechter Lieferverkehr kann vielfach in Betriebskonzepten zu Bauanträgen und in städtebaulichen Verträgen verankert werden. So dürfte sich beispielsweise die Bereitschaft von Bauherren auf umweltgerechten Lieferverkehr zu setzen in vielen Fällen steigern lassen, wenn die Kommunen konsequent die Bereitstellung der für den Lieferverkehr erforderlichen Flächen durch die Bauherren fordern, die sich dann etwa durch Fahrradlieferverkehr vollständig vermeiden ließe.

- ✓ Den Fahrradlieferverkehr können die Kommunen durch eine beschränkte Widmung, die Fahrrad-, nicht aber Lieferverkehr umfasst, fördern. Sie können bei der Straßenverkehrsbehörde die Anordnung großzügiger Radverkehrsstreifen, von Fahrradstraßen etc. beantragen.
- ✓ Die Kommunen betreiben mit ihrer Bauleitplanung auch Verkehrsplanung. Sie können sie nutzen, um auf einzelne Verkehrsarten z.B. Fußverkehr, Radverkehr beschränkte Bereiche und deren Nutzung zu planen, was sie dann durch beschränkte straßenrechtliche Widmung umsetzen können. In solchen Bereichen können sie dann den Lieferverkehr mit dem größten Handlungsspielraum umweltgerecht gestalten.
- ✓ Die Kommunen können Bebauungspläne nutzen, um bestimmte Flächen auf Grundstücken oder in Gebäuden (auch sehr kleinteilig) für die Organisation des Lieferverkehrs auf der sogen. letzten Meile und insbesondere die dafür so wichtigen Mikrodepots und deren verkehrliche Erschließung zu sichern.
- ✓ Die Kommunen können städtebauliche Verträge nutzen, um Herstellung, verkehrliche Erschließung und Nutzung von Mikrodepots zu regeln.
- ✓ Die Kommunen können die Lärminderungs- und Luftreinhalteplanung nutzen, um Handlungsbedarf aus Sicht des Schutzes vor Lärm und Luftschadstoffen im Bereich der umweltgerechten Gestaltung von Lieferverkehr zu ermitteln und konkretisieren. Sie können in diesen Planungen auch für Straßenverkehrsbehörden verbindliche (§ 47 Abs. 6 BImSchG) Maßnahmen festlegen.
- ✓ Die Umweltzone ist nach einer jüngst erlassenen Änderung im BImSchG (§ 47 Abs. 4a BImSchG) und nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts unter heutigen Bedingungen nicht (mehr) geeignet, eine Gestaltung umweltgerechten Verkehrs zu fördern. Es bedarf hier einer Weiterentwicklung der Umweltzone durch den Bund (Änderung des BImSchG), um sie wieder zu einem wirksamen Instrument, auch für die Gestaltung des Lieferverkehrs, zu machen.
- ✓ Um den Kommunen bundesweit die Gestaltung über Luftreinhalte- und Lärminderungspläne zu ermöglichen, müssten die Länder in ihren Zuständigkeitsregelungen die Zuständigkeit einheitlich in die Hände der Kommunen legen.
- ✓ Die Kommunen haben die Möglichkeit, mit der bisher gesetzlich nicht vorgeschriebenen Verkehrs(-entwicklungs-)planung eine planerische Grundlage für die gesamte Verkehrsentwicklung und damit auch die Gestaltung umweltgerechten Lieferverkehrs zu schaffen. Die kommunale Verkehrsplanung schafft Planungs- und Rechtssicherheit, indem sie den Straßenverkehrsbehörden ermöglicht, sich bei Anfechtung von Verkehrsregelungen auf die Planung zu berufen. Sie schafft für die Kommune Planungs- und Rechtssicherheit, indem sie ihr das Recht gibt, Verkehrsregelungen bei der Straßenverkehrsbehörde zu beantragen und im Streitfall auch gerichtlich einzufordern. dazu muss ihr ein planerisches (Gesamt-)Konzept zugrunde liegen, eine Beteiligung der betroffenen Träger öffentlicher Belange und der Öffentlichkeit stattgefunden haben und das Konzept von den zuständigen kommunalen Gremien verabschiedet sein.
- ✓ Ein Konzessionsmodell für umweltgerechten Lieferverkehr dürfte allgemein derzeit daran scheitern, dass Lieferverkehr zum straßenrechtlichen Gemeingebrauch gehört. Eine auch dem grundgesetzlich verankerten Gleichheitssatz entsprechende Rechtfertigung für einen Ausschluss von Lieferverkehr vom Gemeingebrauch ist für den

Verfasser derzeit nicht erkennbar. Die Frage einer möglichen Rechtfertigung müsste ggfs. noch vertieft untersucht werden.

Ein Konzessionsmodell ist allerdings in dem oben beschriebenen Rahmen beschränkt gewidmeter Straßen denkbar. Vorbild könnte hier die bisher gerichtlich nicht beanstandete kommunale Praxis der Vergabe einer Konzession für die Werbung auf öffentlichen Straßen sein. Untersuchungsbedarf besteht insoweit noch etwa hinsichtlich der Übertragbarkeit auf den Lieferverkehr, der Kriterien und Ausgestaltung.

- ✓ Die sogen. Ladezonen (Lieferzonen) bieten den Kommunen nach geltendem Recht wohl allenfalls die Möglichkeit zur Privilegierung des umweltgerechten Fahrradlieferverkehrs. Hier besteht Neuregelungsbedarf, der sich zumindest teilweise mit in der Literatur bereits erkanntem und diskutierten Neuregelungsbedarf zur Kennzeichnung von Ladezonen deckt, um deren häufigen Missbrauch zum Parken zu minimieren und sie für ihre eigentliche Bestimmung rechtssicher frei zu halten.
- ✓ Die Kommunen können die für die Lieferverkehrsströme entscheidende überörtliche Infrastruktur (Güterverkehrszentren, Straßen, Schienenwege und Bahnhöfe, Wasserstraßen und Häfen, Flugplätze etc.) in ihrem Flächennutzungsplan flächenmäßig ausweisen und eine Anpassung der überörtlichen Infrastruktur fordern (§ 7 BauGB), wenn die überörtlichen Planungsträger beteiligt wurden und nicht widersprochen haben.

Die Punkte zeigen, dass den Kommunen eine ganze Reihe von Handlungsmöglichkeiten zur Gestaltung umweltgerechten Lieferverkehrs schon nach geltendem Recht zur Verfügung stehen. Diese können durch gezielte und eher kleinere Rechtsänderungen noch deutlich erweitert werden und dabei helfen, den Lieferverkehr zukünftig klima- und umweltfreundlicher zu gestalten.

Impressum:

Herausgeber: Bund für Umwelt und Naturschutz
Deutschland e.V. (BUND), Friends of the Earth Germany,
Kaiserin-Augusta-Allee 5, 10553 Berlin

Telefon: 030/27586-40 Telefax: 030/27586-440

Mail: info@bund.net

www.bund.net

Autor: Karsten Sommer, Rechtsanwalt, Berlin

Redaktion: Kirsten Havers, BUND e.V.

V.i.S.d.P.: Petra Kirberger

1. Auflage, Februar 2021