004.1-586-23 08.08.2023 / 563 5822
Dr. Harald Huffmann

Entscheidungskompetenzen in Bezug auf verkehrliche Maßnahmen, insbesondere Maßnahmen zur Einrichtung von Tempo 30 Strecken

I. Ausgangssituation

Die Zuständigkeitszuweisung für verkehrliche Maßnahmen bei bezirklichen Straßen, die durch §§ 11 ff. der Hauptsatzung den Bezirksvertretungen zugewiesen sind, führten bereits wiederholt zu Fragen nach der internen Kompetenzverteilung sowie zu den relevanten entscheidungserheblichen Aspekten.

Die folgende Stellungnahme, die nochmals vertieft die gesetzliche Kompetenzverteilung anhand der Regelungen der Gemeindeordnung NRW sowie der aktuellen Rechtsprechung, welche insb. die Konkretisierungen zum Begriff der Geschäfte der laufenden Verwaltung in den Blick nimmt, ist ausgelöst durch die Auffassung des Vorsitzenden des Verkehrsausschusses, der Maßnahmen z.B. zur Einrichtung von Tempo-30 Strecken aus Lärmschutzgründen als Geschäft der laufenden Verwaltung sieht, die nicht durch die Bezirksvertretungen beschlossen werden könnten.

II. Zusammenfassung

Die Bezirksvertretungen entscheiden gem. § 13 Abs. 3 der Hauptsatzung über Maßnahmen der Verkehrslenkung und Verkehrssicherung bei bezirklichen Straßen. Zwar könnten solche Maßnahmen, auch solche zur Einrichtung von Tempo-30 Strecken oder zur Freigabe von Einbahnstraßen für den Fahrradverkehr begrifflich als Geschäfte der laufenden Verwaltung betrachtet werden, sowohl die gute geübte Praxis in der Stadt als auch die Genese der Hauptsatzung belegen aber, dass die Stadt als Satzungsgeberin die Kompetenzzuweisungen an die Bezirksvertretungen, welche in Vorjahren erweitert wurden, gerade nicht die ausschließliche Behandlung der Fragen durch die Verwaltung als Maßnahmen der laufenden Verwaltung gewollt hat.

Alle Maßnahmen der Verkehrslenkung und Verkehrssicherung sind auf der Grundlage der sondergesetzlichen Regelungen regelmäßig der Straßenverkehrsordnung zu treffen. Eine ausschließlich unter Lärmschutzgesichtspunkten vorgenommene Gefährdungsbeurteilung ist weder ausreichend noch in dem Sinne prognostisch, dass eine gebundene Entscheidung durch die Verwaltung bzw. Straßenverkehrsbehörde angenommen werden kann.

Im Einzelnen:

III. Gesetzliche Zuständigkeitsverteilung

1. Grundsatz

Die gemeindeinterne Zuständigkeitsverteilung ist in § 41 Abs. 1 GO NRW dahingehend geregelt, dass die Entscheidungskompetenz für alle Angelegenheiten der Gemeinde grundsätzlich beim Rat liegt. Nur dort, wo das Gesetz eine anderweitige Zuständigkeitsregelung enthält, liegt die Entscheidungskompetenz bei einem anderen Gemeindeorgan (sog. beschränkte Allzuständigkeit, vgl. dazu *Frenzen*/BeckOK Kommunalrecht, § 41 GO NRW Rn. 7). Eine wichtige Abweichung von der allgemeinen Zuständigkeitsregelung sieht § 41 Abs. 3 GO NRW vor: Danach gilt die Entscheidungskompetenz für Geschäfte der laufenden Verwaltung als auf den (Ober-)Bürgermeister übertragen (kritisch zu dieser gesetzlichen Fiktion *Frenzen*/BeckOK Kommunalrecht, § 41 GO NRW Rn. 37). Auch wenn die Geschäfte der laufenden Verwaltung einen bezirklichen Bezug aufweisen, ist grundsätzlich die Zuständigkeit des Bürgermeisters und nicht die der Bezirksvertretungen begründet (OVG NRW, Beschluss vom 14.04.2004 – 3 A 1056/03).

2. Rückhol- und Vorbehaltsrecht

§ 41 Abs. 3 GO NRW räumt dem Rat die Möglichkeit ein, von der gesetzlichen Kompetenzverteilung abzuweichen und sich, einem Ausschuss oder den Bezirksvertretungen die Entscheidung über bestimmte Arten von Geschäften vorzubehalten oder die Entscheidung über bestimmte Geschäfte im Einzelfall an sich zu ziehen. Das Vorbehaltsrecht kommt nur dem Rat als solchem zu; einzelne Ausschüsse oder Bezirksvertretungen sind nicht dazu berechtigt, Geschäfte der laufenden Verwaltung an sich zu ziehen und darüber Beschluss zu fassen. Das Rückhol- und Vorbehaltsrecht ist nicht auf die kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben beschränkt, sondern bezieht sich auch auf die von der Gemeinde nach Weisung zu erfüllenden Pflichtaufgaben (*Frenzen*/BeckOK Kommunalrecht, § 41 GO NRW Rn. 39), kann sich also auch auf verkehrliche Entscheidungen nach der StVO, die durch die Stadt bzw. die Verwaltung als Straßenverkehrsbehörde trifft, beziehen.

IV. Ausübung des Vorbehaltsrechts in der Hauptsatzung der Stadt Wuppertal

1. Kompetenzübertragung auf die Bezirksvertretungen

In den §§ 11-15 der Hauptsatzung der Stadt Wuppertal ist eine stärkere Einbindung der Bezirksvertretungen in die kommunalen Entscheidungsprozesse vorgesehen. Angelegenheiten, deren Bedeutung nicht wesentlich über den Bezirk hinausgeht, fallen nach § 11 Abs. 2 der Hauptsatzung grundsätzlich in die Zuständigkeit der Bezirksvertretungen. In den §§ 12-15 wird diese Zuständigkeitsübertragung für bestimmte Bereiche näher konkretisiert.

a) Straßen und Verkehr

Nach § 13 der Hauptsatzung erstreckt sich die Kompetenzübertragung insbesondere auf Entscheidungen, die bezirkliche Straßen und den örtlichen Verkehr betreffen. Zu den bezirklichen Straßen

gehören sämtliche Wege, Plätze, Rad-, Fuß-, Wander- und Reitwege, deren Bedeutung nicht wesentlich über den Bezirk hinausgeht. Auf diesen Flächen soll die Bezirksvertretung gem. § 13 Abs. 3 auch über Maßnahmen der Verkehrslenkung und Verkehrssicherung entscheiden. Dies umfasst gem. § 13 Abs. 3 Spiegelstrich 4 auch die Entscheidung über verkehrsberuhigende Maßnahmen. Unter verkehrsberuhigenden Maßnahmen sind solche Anordnungen zu verstehen, die dazu dienen, den Verkehrsfluss zu verlangsamen, insbesondere also Geschwindigkeitsbegrenzungen wie die Einrichtung einer Tempo-30 Strecke.

b) Ausnahme für Geschäfte der laufenden Verwaltung

§ 11 Abs. 2 S. 1 der Hauptsatzung schränkt nach dem Wortlaut die Kompetenzübertragung auf die Bezirksvertretungen jedoch unter dem Vorbehalt, dass es sich nicht um ein Geschäft der laufenden Verwaltung handelt. Geschäfte der laufenden Verwaltung dürften demnach auch dann in den Zuständigkeitsbereich des Bürgermeisters, wenn sie sich auf bezirkliche Angelegenheiten beziehen. Hinsichtlich des Begriffs der Geschäfte der laufenden Verwaltung verweist die Hauptsatzung in § 11 Abs. 2 S. 1 auf § 41 Abs. 3 GO NRW. Der Begriff ist mithin in der Hauptsatzung und der GO NRW inhaltlich identisch auszulegen.

2. Überbezirkliche Straßen

Im Hinblick auf Straßen, deren Bedeutung über den Bezirk hinausreicht, enthält die Hauptsatzung keine spezielle Aufgabenzuweisung. Es bleibt daher bei der allgemeinen Zuständigkeitsregelung der GO NRW, wonach die Entscheidungskompetenz beim Rat oder – im Fall der Einordnung als Geschäft der laufenden Verwaltung – beim Oberbürgermeister liegt. Zu den überbezirklichen Straßen gehören Bundes-, Landes- und Kreisstraßen, die innerstädtischen Hauptverkehrsstraßen, einschließlich deren Einmündungen und Kreuzungsbereiche mit bezirklichen Straßen sowie die zentralen Fußgängerbereiche in Barmen und Elberfeld.

V. Einordnung als Geschäft der laufenden Verwaltung

1. Begriffsdefinition

Zu den Geschäften der laufenden Verwaltung gehören nach ständiger Rechtsprechung solche Angelegenheiten, die regelmäßig wiederkehren, nach feststehenden Grundsätzen entschieden werden können und nach Tragweite und sachlicher Bedeutung weniger erheblich sind (BGH, Urteil vom 27.10.2008 – NJW 2009, 289 (292); OVG Koblenz, Urteil vom 12.01.1999 – NVwZ-RR 1999, 524; OVG Münster, Urteil vom 08.05.2009 – 15 A 770/07; OVG Lüneburg, Beschluss vom 31.01.2013 – 7 LA 160/11). Für die Beurteilung der sachlichen Bedeutung einer Maßnahme kommt es maßgeblich auf Größe, Finanzkraft und Einwohnerzahl der Gemeinde an (BGH, Urteil vom 27.10.2008 – NJW 2009, 289 (292); OVG Lüneburg, Beschluss vom 31.01.2013 – 7 LA 160/11; *Frenzen*/BeckOK Kommunalrecht, § 41 GO NRW Rn. 38).

In der Rechtsprechung unterschiedlich wird bewertet, ob die Einordnung als Geschäft der laufenden Verwaltung davon abhängig ist, ob die Umsetzung der Maßnahme rechtliche oder tatsächliche Schwierigkeiten aufweist oder im Einzelfall erhebliche finanzielle Auswirkungen hat. Das für Nordrhein-Westfalen zuständige Oberverwaltungsgericht verneint dies (OVG Münster, Urteil vom 08.05.2009 – 15 A 770/07; a. A. zur Berücksichtigung finanzieller Auswirkungen OVG Koblenz, Urteil vom 12.01.1999 – NVwZ-RR 1999, 524 (525)).

2. Verkehrliche Maßnahme als Geschäft der laufenden Verwaltung

Für die Einordnung als Geschäft der laufenden Verwaltung könnte sprechen, dass es sich bei der Einrichtung einer Tempo-30 Strecke um eine von der Gemeinde nach Weisung zu erfüllende Pflichtaufgabe handelt, die in erster Linie von gefahrenabwehrrechtlichen Erwägungen geprägt ist. Eine Beschränkung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit ist anzuordnen, wenn die Unübersichtlichkeit der konkreten Verkehrssituation oder der hohe Querverkehr dies erforderlich machen und anderenfalls eine Gefährdung von Verkehrsteilnehmern oder Fußgängern droht. Die Entscheidung über die Geschwindigkeitsbeschränkung ist in diesem Fall keine Frage politischer Willensbildung, sondern eine Ordnungsmaßnahme, bei der die gesetzlichen Eingriffsvoraussetzungen erfüllt sein müssen und die dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unterliegt. Insofern handelt es sich um eine Entscheidung, für die das Gesetz bestimmte Leitlinien vorgibt und die anhand feststehender Grundsätze getroffen wird. Da sich die Frage nach einer unter dem Gesichtspunkt der Gefahrenabwehr erforderlichen Geschwindigkeitsbegrenzung grundsätzlich für jede Straße innerhalb des Gemeindegebiets stellt und es bei wesentlichen Veränderungen der Gefahrenlage einer neuen Beurteilung bedarf, handelt es sich zudem um ein häufiges und in regelmäßigen Abständen wiederkehrendes Geschäft.

3. Bestimmtheit und Auslegungsfähigkeit von Satzungen

Gegen die Einordnung als Geschäft der laufenden Verwaltung spricht der in Wuppertal erklärte politische Wille, die Kompetenzen der Bezirksvertretungen zunehmend zu stärken und nicht zu beschränken. Die Einordnung der Maßnahmen der Verkehrsberuhigung und Verkehrslenkung als Geschäfte der laufenden Verwaltung durch § 11 Abs. 2 der Hauptsatzung würde die Übertragung der Entscheidungskompetenz für verkehrsberuhigende Maßnahmen auf die Bezirksvertretungen aushöhlen. Vielmehr ist daher das Zusammenspiel von § 11 Abs. 2 und § 13 als systematische Regel-Ausnahme-Bestimmung zu interpretieren. In der Regel soll zwar das laufende Geschäft durch die Verwaltung geleistet werden, davon sollen aber die in § 13 bezeichneten Maßnahmen ausgenommen sein.

Für ein solches Verständnis spricht nicht nur die in der Stadt lange geübte Praxis, sondern auch die Erweiterung des Maßnahmenkatalogs in § 13 der Hauptsatzung, der gegenüber den vormals geltenden Fassungen der Hauptsatzung eine Erweiterung und Konkretisierung erfahren hat.

Satzungsregelungen, welche in Individualrechte von Bürgern eingreifen, unterliegen zwar einen strengen Bestimmtheitsgebot und dürften sich daher einer Auslegung entgegen dem Wortlaut

entziehen. Dies trifft aber nach Auffassung des Verfassers nicht auf die Regelungen in den §§ 11 der Hauptsatzung zu, welche einer Auslegung nach der Systematik und dem vom Satzungsgeber verfolgten Willen zugänglich sind. Gerade die mehrmaligen Anpassungen der Hauptsatzung spiegeln den Willen des Rats wider.

Gegen diesen Befund spricht nach Auffassung des Verfassers auch nicht, dass Regelungen zur Kompetenzverteilung zwischen den Organen einer Kommune auch deren Organrechte bestimmen und begrenzen und daher grundsätzlich gerichtlichen Auseinandersetzungen zugeführt werden können.

VI. Exkurs: Empfehlungen zur Einrichtung von Tempo 30 durch Lärmaktionsplans

Im Lärmaktionsplan der Stadt Wuppertal wurden Lärmbrennpunkte im innerstädtischen Straßennetz erfasst und verschiedene Maßnahmen zur Lärmminderung vorgeschlagen (Fahrbahnsanierungen, lärmmindernde Fahrbahnbeläge usw.). U.a. wurden auch Empfehlungen zur Anordnung von Tempo 30 aus Lärmschutzgründen ausgesprochen.

Auch wenn der Lärmaktionsplan selbst weder verbindliche Vorgaben enthält noch Rechtsgrundlage der verkehrsrechtlichen Anordnung ist, so enthält er doch bereits Abwägungsentscheidungen und konkrete Entscheidungsvorgaben (vgl. Entscheidungsmatrix Tempo 30), an der sich die Verwaltung bei der Durchführung verkehrslenkender Maßnahmen zu orientieren hat. Allerdings ist damit indes nicht eine vollständige Gefährdungsbeurteilung, sondern eben nur eine auf Lärmemissionen bzw. –immissionen bezogene, beschränkte Gefährdungsbeurteilung geleistet. Eine Schlussfolgerung, dass es sich wegen dieser durch den Rat herbeigeführten Beschlusslage bereits um gebundene Entscheidungen aus Sicht der Verwaltung handelt und diese infolgedessen auch als Geschäfte der laufenden Verwaltung eingeordnet werden könnten, ist aber aus Sicht des Verfassers nicht möglich.

Mit Beschluss vom 18.08.2022 führt das OVG Münster aus, dass ungeachtet der Frage, ob und ggf. inwieweit ein Lärmaktionsplan nach § 47d Abs. 6 i. V. m. § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG bindende Wirkung haben kann, als Rechtsgrundlage für die durch Aufstellung von Verkehrszeichen umgesetzte verkehrsrechtliche Anordnung nur § 45 StVO in Betracht komme. Eine gesonderte Rechtsgrundlage nach dem Vorbild des für Luftreinhaltepläne geltenden § 40 Abs. 1 BImSchG enthalten die Vorschriften des Lärmschutzrechts nicht. Daraus folgt, dass bei der Umsetzung der in einem Lärmaktionsplan vorgesehenen Maßnahmen die Tatbestandsvoraussetzungen des Straßenverkehrsrechts (StVO) erfüllt sein müssen.

Ein Einschreiten zum Schutz vor Verkehrsimmissionen setzt nach § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO nicht voraus, dass gesetzlich bestimmte Schall- oder Schadstoffgrenzwerte überschritten werden; maßgeblich ist vielmehr, ob die Verkehrsimmissionen Beeinträchtigungen mit sich bringen, die jenseits dessen liegen, was unter Berücksichtigung der Belange des Verkehrs im konkreten Fall als ortsüblich hingenommen und damit zugemutet werden muss.

Die Immissionsgrenzwerte des § 2 Abs. 1 der Sechzehnten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verkehrslärmschutzverordnung) dienen – so das OVG - bei der Beurteilung der zumutbaren Lärmbelastung der Wohnbevölkerung i. S. v. § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO als Orientierungshilfe, ab welcher Schwelle regelmäßig von einer erheblichen Immissionsbelastung auszugehen ist. Werden die in Nr. 2.1 der Richtlinien für straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm (Lärmschutz-Richtlinien-StV) vom 23. November 2007 aufgeführten Richtwerte überschritten, kann sich das Ermessen der Behörde zur Pflicht zum Einschreiten verdichten. Eine Ermessensreduzierung auf Null ist aber auch dann nicht zwangsläufig gegeben. Maßgeblich – so betont es das OVG in der zitierten Entscheidung - seien die Besonderheiten des Einzelfalls.

Demgemäß ist eine Prüfung der besonderen Umstände des Einzelfalles notwendig. Mit anderen Worten trägt das Argument nicht, bei der Umsetzung der Empfehlungen des Lärmaktionsplans handele es sich um gebundene Entscheidungen und folglich auch um Geschäfte der laufenden Verwaltung.

gez. Dr. Huffmann