

**Die Zulässigkeit der geplanten Modellversuche (befristete Geschwindigkeitsbeschränkungen) auf der A 81 zwischen Hegau und Bad Dürkheim sowie auf der A 96 zwischen Achberg und Aitrach**

**Rechtsgutachten**

**erstattet durch**

**Dr. Wolf-Rüdiger Schenke**

**em. o. Professor für Öffentliches Recht**

**an der Universität Mannheim**

**Die Zulässigkeit der geplanten Modellversuche (Geschwindigkeitsbeschränkungen) auf der A 81 zwischen Hegau und Bad Dürkheim sowie auf der A 96 zwischen Achberg und Aitrach**

**Gliederungsübersicht**

I.	Der Gegenstand des Gutachtens .....	4
II.	Die Fragestellungen und ihre Beantwortung .....	7
1.	<b>Ist für die Durchführung des Modellversuchs auf der Grundlage von § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 StVO eine konkrete Gefährlichkeit des jeweiligen Streckenabschnitts zu verlangen?</b> .....	8
a)	Meinungsüberblick .....	8
b)	Die Bedeutung des § 45 Abs. 9 S. 1 StVO .....	9
c)	Die systematische Interpretation des § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 StVO .....	9
d)	Die historisch-genetische Interpretation des § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 StVO .....	9
e)	Die teleologische Interpretation des § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 StVO .....	10
f)	Bejahung der Durchführung der Modellversuche durch Parlamentsbeschluss ohne Bedeutung für die Anwendbarkeit des § 45 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 StVO .....	11
2.	<b>Gibt es hinsichtlich der tatsächlichen Grundlagen der konkreten Gefährlichkeit eine Einschätzungsprärogative und wie weit reicht diese gegebenenfalls?</b> .....	11
3.	<b>Wie weit reicht eine gerichtliche Kontrolle der tatsächlichen Grundlagen der konkreten Gefährlichkeit?</b> .....	12
4.	<b>Ist die oben unter I. 2 b beschriebene Erkenntnislage hinreichend, um das Vorliegen einer konkreten Gefährlichkeit auf beiden Streckenabschnitten gerichtsfest bejahen zu können?</b> .....	12
a)	Begründung von Geschwindigkeitsbeschränkungen unter dem Gesichtspunkt einer besonderen Unfallhäufigkeit .....	12
b)	Die Begründung von Geschwindigkeitsbeschränkungen wegen konkreter Gefahren aus der Durchführung von Autorennen .....	16
aa)	Die Durchführung von Autorennen auf den für den Modellversuch vorgesehenen Strecken .....	17
(1)	Die Durchführung von Rennen auf der A 81 .....	17
(2)	Die Durchführung von Rennen auf der A 96 .....	18
bb)	Die Begründung konkreter Gefahren durch auf der A 81 stattfindende Autorennen .....	19
(1)	Die Begründung konkreter Gefahren durch drohende Verstöße gegen §§ 29 Abs. 1, 49 Abs. 2 Nr. 5 StVO .....	19
(2)	Die Begründung konkreter Gefahren durch drohende Verstöße gegen die §§ 240, 315c StGB .....	20
(3)	Die Begründung konkreter Gefahren für Leib, Leben und bedeutende Sachgüter bei der Durchführung von Rennen .....	21
cc)	Die Zulässigkeit von Geschwindigkeitsbeschränkungen gem. § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 StVO .....	22

(1) Die Möglichkeit zur Anordnung einer unbefristeten Geschwindigkeitsbeschränkung gem. § 45 Abs. 1 S. 1 StVO schließt eine zeitlich befristete Geschwindigkeitsbeschränkung gem. § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 StVO nicht aus .....	22
(2) Die Bestandsaufnahme des Ist-Zustands als Voraussetzung einer befristeten Geschwindigkeitsbeschränkung gem. § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 StVO .....	23
(3) Verlagerung der Autorennen auf andere Bundesautobahnen nicht zu erwarten .....	23
(4) Die Möglichkeit zu einer intensiven Überwachung der Modellstrecke hinsichtlich der Durchführung von Rennen schließt die Einführung einer auf § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 StVO gestützten Geschwindigkeitsbeschränkung nicht aus .....	24
(5) Die vorgesehene Länge der Versuchsstrecke ist unter dem Aspekt des Übermaßverbots nicht zu beanstanden .....	25
(6) Bedenken im Hinblick auf die zeitliche Ausdehnung des Modellversuchs .....	25
c) Begründung von Geschwindigkeitsbeschränkungen unter dem Gesichtspunkt des Schutzes der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen (§ 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO) .....	27
<b>5. Falls Frage 4 verneint wird, anhand welcher Kriterien und in welchem Umfang müsste in tatsächlicher Hinsicht ergänzt werden, um eine konkrete Gefährlichkeit auf beiden Streckenabschnitten hinreichend darzulegen und zu begründen? .....</b>	<b>30</b>
<b>6. Ist das oben beschriebene Ermittlungsziel (genaue Eingrenzung der unfallbegünstigenden Umstände bzw. der Kombination von unfallbegünstigenden Umständen) von der Ermächtigungsgrundlage gedeckt? .....</b>	<b>30</b>
<b>7. Falls Frage 6 verneint wird, anhand welcher Kriterien müsste das Ermittlungsziel angepasst/eingeschränkt werden? .....</b>	<b>31</b>
<b>8. Sind die geplanten Streckenlängen auf beiden Autobahnabschnitten und ist die geplante Dauer des Modellversuchs zur Erreichung des angestrebten Ermittlungsziels als verhältnismäßig anzusehen? .....</b>	<b>32</b>
<b>9. Falls Frage 8 verneint wird, anhand welcher Kriterien müsste ergänzend dargelegt bzw. begründet werden bzw. anhand welcher Kriterien müssten beide Faktoren angepasst/eingeschränkt werden? .....</b>	<b>32</b>
<b>III. Zusammenfassung .....</b>	<b>33</b>

## **I. Der Gegenstand des Gutachtens**

Das Gutachten soll die rechtliche Zulässigkeit der von der Landesregierung erwogenen Modellversuche auf der A 81 zwischen Hegau und Bad Dürkheim sowie auf der A 96 zwischen Achberg und Aitrach untersuchen. Der Gegenstand dieses Modellversuchs und die hiermit verfolgten Ziele werden unter I 2 auf S. 1 ff. des Gutachtauftrags folgendermaßen umschrieben:

### **„2. Modellversuch**

#### **a) Streckenabschnitte**

Mit der probeweisen Beschränkung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit auf 120 km/h soll die Wirkung auf das Unfallgeschehen, das Verkehrsverhalten und die Verkehrsabläufe in einem dreijährigen, wissenschaftlich begleiteten Pilotversuch auf der A 96 zwischen Achberg (km 8, bayerische Grenze) und Aitrach (km 56, bayerische Grenze) und der A 81 zwischen Hegau (km 720) und Bad Dürkheim (km 688) erforscht werden. Die vorgesehene Dauer von drei Jahren dient dazu, statistisch aussagekräftige Daten über einen längeren Zeitraum zu sammeln. Drei Jahre entsprechen dem üblichen Vergleichszeitraum im Bereich der Straßenverkehrssicherheit.

#### **b) Gefährdungspotential**

Auf diesen Abschnitten treten nach uns vorliegenden polizeilichen Erkenntnissen regelmäßig sehr hohe Differenzgeschwindigkeiten auf. Dies rührt auch daher, dass diese Streckenabschnitte aufgrund der Topographie und Streckencharakteristik häufig auch durch Verkehrsteilnehmer/innen des benachbarten Auslandes zum „Ausreizen“ der Geschwindigkeitspotentiale von Kfz genutzt werden. Die Gefährlichkeit dieser hohen Differenzgeschwindigkeiten wird auf diesen Abschnitten noch dadurch verschärft, dass bedingt durch die grenznahe Lage ein hohes Aufkommen nichtdeutscher Fahrzeugführer zu verzeichnen ist. Diese sind bedingt durch das flächendeckende Tempolimit von 120 km/h im benachbarten Ausland im Umgang mit diesen hohen Differenzgeschwindigkeiten und den hierdurch hervorgerufenen Fahrsituationen (etwa mit

deutlich über 200 km/h bei Unterschreitung des Mindestabstands auflaufender Fahrzeuge) regelmäßig ungeübt. Zudem liegen dahingehende polizeiliche Erkenntnisse vor, dass es auf diesen Strecken vermehrt zu Autorennen bzw. rennähnlichen Fahrsituationen kommt, die ein erhebliches Gefährdungspotential bergen. Hier kommt es beispielsweise zu Situationen, in denen zwei Fahrzeuge auf beiden Spuren den nachfolgenden Verkehr einbremsen und zurückhalten, um den voranfahrenden Fahrzeugen die ungestörte Durchführung des Rennens zu ermöglichen. Die versuchsweise Einführung eines Tempolimits soll auch dahingehend Erkenntnisse liefern, ob hierdurch Rennsituationen unterbunden werden können oder deren Ahndung erheblich vereinfacht werden kann.

Weiter zeigt die Auswertung der fahrleistungsbezogenen Anzahl der Unfälle in einem Betrachtungszeitraum von drei Jahren zwischen der Autobahnanschlussstelle Leutkirch-West (km 41) und dem Tunnel Herfatz (km 21) auf der A 96 in Fahrrichtung Süden eine bis zu achtmal höhere Unfallauffälligkeit als in Fahrtrichtung Norden. Als verkehrstechnische Abhilfemaßnahme wurden in der zweiten Jahreshälfte des Jahres 2015 die Mittelleitplanken erneuert und Rüttelstreifen angebracht. Damit soll eine Verringerung der Anzahl und Schwere der Abkommens-Unfälle erreicht werden.

### c) Ermittlungsziel

Ziel des Modellversuchs ist nicht die generelle Einführung eines Tempolimits – dafür ist der Bund zuständig – sondern die genaue Eingrenzung der unfallbegünstigenden Umstände bzw. der Kombination von unfallbegünstigenden Umständen – z. B. Streckencharakteristik, Verkehrsmenge, Abstandsverhalten, hohe Differenzgeschwindigkeiten, Tageszeit usw. –, die mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Unfallereignis führen werden, um künftig noch differenzierter und vorausschauend auf bestimmten Abschnitten der oben genannten Strecken eingreifen zu können. Bisher erfolgt ein Eingreifen in den fließenden Verkehr auf Bundesautobahnen in Baden-Württemberg durch verkehrsrechtliche Anordnungen dann, wenn die Unfallrate – das ist die Zahl der Unfälle bezogen auf die auf einer bestimmten Strecke erbrachten Fahrleistungen [Unfälle / Mio. Kfzkm \* Jahr] – 30 Prozent über der für vergleichbare Strecken überwiegend ermittelten Rate liegt. Im Landesdurchschnitt liegt sie bei 0,11, die Eingriffsschwelle liegt bei 0,15. Dieser „landesdurchschnittliche“ Ansatz wird jedoch der Vorgabe von „vergleichbaren“ Strecken nicht

gerecht. Mit dem Forschungsvorhaben soll u. a. auch ein differenzierter Ansatz einer Unfallrate für die Bewertung der Sicherheitslage auf unterschiedlichen Autobahnstrecken z. B. in Ballungsräumen und im ländlichen Raum ermittelt werden.

Für den Pilotversuch ausgewählt wurden längere, zusammenhängende Streckenabschnitte auf Bundesautobahnen in Baden-Württemberg,

- auf denen bislang überwiegend keine Geschwindigkeitsbeschränkungen angeordnet worden sind,
- hohe Differenzgeschwindigkeiten zwischen den Fahrzeugen anzunehmen sind und auf denen teilweise Autorennen festgestellt werden,
- die repräsentativ sind für Autobahnabschnitte außerhalb von Ballungsräumen,
- keine Autobahnabschnitte in Ost-West-Richtung mit hohen Lkw-Anteilen und stark gestörtem Verkehrsfluss durch häufiges Überholen von Lkw,
- die durch die Festlegung von insgesamt 80 Kilometer langen Autobahnabschnitten als Erprobungsstrecken den statistischen Anforderungen an die notwendige Anzahl von verwertbaren Einzeldaten (269 bis 294 Unfälle im Jahr mit jeweils mehr als 70 Leichtverletzten und 30 Schwerverletzten und bis zu 3 Getöteten in einem Jahr) genügen und
- die durch die Begrenzung der Gesamtlänge der Erprobungsstrecken auf 80 Kilometer und damit auf 7,7 Prozent von insgesamt 1039 km Autobahnkilometern in Baden-Württemberg verhältnismäßig sind, um das angestrebte Untersuchungsziel zu erreichen.

Der angesetzte Untersuchungszeitraum von drei Jahren mit einer Beschränkung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit auf 120 km/h ergibt sich aus den bundesweit eingeführten Regelwerken zur Auswertung von Unfällen mit Personenschaden in einer Dreijahreskarte mit der Darstellung aller der Polizei bekannten Unfälle mit Personenschaden. Aufgrund der wesentlich geringeren Anzahl der schweren Unfälle ist es notwendig, den Betrachtungszeitraum auf drei Jahre auszudehnen.“

## II. Die Fragestellungen und ihre Beantwortung

Die zu beantwortenden Fragestellungen werden in dem Gutachtenauftrag auf S. 4 unter II so umschrieben:

„Der Sachverhalt soll unter allen rechtlichen Gesichtspunkten gewürdigt werden. Insbesondere soll hierbei auf folgende Fragestellungen eingegangen werden:

1. Ist für die Durchführung des Modellversuchs auf der Grundlage von § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 StVO eine konkrete Gefährlichkeit des jeweiligen Streckenabschnitts zu verlangen?
2. Gibt es hinsichtlich der tatsächlichen Grundlagen der konkreten Gefährlichkeit eine Einschätzungsprärogative der Straßenverkehrsbehörde und wie weit reicht diese gegebenenfalls?
3. Wie weit reicht eine gerichtliche Kontrolle der tatsächlichen Grundlagen der konkreten Gefährlichkeit?
4. Ist die oben unter I. 2 b beschriebene Erkenntnislage hinreichend, um das Vorliegen einer konkreten Gefährlichkeit auf beiden Streckenabschnitten gerichtsfest bejahen zu können?
5. Falls Frage 4 verneint wird, anhand welcher Kriterien und in welchem Umfang müsste in tatsächlicher Hinsicht ergänzt werden, um eine konkrete Gefährlichkeit auf beiden Streckenabschnitten hinreichend darzulegen und zu begründen?
6. Ist das oben beschriebene Ermittlungsziel von der Ermächtigungsgrundlage gedeckt?
7. Falls Frage 6 verneint wird, anhand welcher Kriterien müsste das Ermittlungsziel angepasst/ eingeschränkt werden?

8. Sind die geplanten Streckenlängen auf beiden Autobahnabschnitten und ist die geplante Dauer des Modellversuchs zur Erreichung des angestrebten Ermittlungsziels als verhältnismäßig anzusehen?

9. Falls Frage 8 verneint wird, anhand welcher Kriterien müsste ergänzend dargelegt bzw. begründet werden bzw. anhand welcher Kriterien müssten beide Faktoren angepasst/ eingeschränkt werden?“

Auf diese Fragestellungen ist im Folgenden einzugehen.

**1. Ist für die Durchführung des Modellversuchs auf der Grundlage von § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 StVO eine konkrete Gefährlichkeit des jeweiligen Streckenabschnitts zu verlangen?**

**a) Meinungsüberblick**

Nach heute überwiegender Meinung in der Rechtsprechung (so BayVGh, Beschluss vom 7.12.2006 – 11 CS 06.2450, juris = DAR 2007, 223; Beschluss vom 26.02.2015 – 11 ZB 14.2493, Rdnr. 20, juris; OVG Münster, NuR 2005, 415 f.; VG Neustadt [Weinstraße], NZV 2011, 367 f.; so auch schon früher OVG Münster, NJW 1996, 2049; VG Koblenz, Urt. vom 19.04.1993 – 3 K 748/92, DAR 1993, 310 f. mit zust. Anm. Ludovisy und wohl auch VGh Mannheim, Beschluss vom 26.10.1994 – 5 S 2344/94, NZV 1995, 45 ff.), aber auch im Schrifttum (Jahnke, in: Burmann/Heß/Jahnke, Straßenverkehrsrecht, 23. Aufl. 2014, § 45 Rdnr. 3; König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 43. Aufl. 2015, § 45 StVO, Rdnr. 32; Ruder VBIBW 1995, 337, 338) sind Maßnahmen gem. § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 StVO nur insoweit zulässig, als auf dem jeweiligen Streckenabschnitt eine konkrete Gefahr besteht. Abweichende Auffassungen in der Rechtsprechung (so früher HessVGh, Beschluss vom 19.10.1992 – 2 TH 246/92, UPR 1993, 74; OVG Koblenz, NZV 1995, 123 f.) resultieren aus der Zeit vor der am 7. 8. 1997 erfolgten Neueinführung des § 45 Abs. 9 StVO, der Verkehrsbeschränkungen, insbesondere Geschwindigkeitsbegrenzungen, nicht zuletzt in Reaktion auf die in eine andere Richtung tendierende vorangegangene Rechtsprechung

einschränkte (offen gelassen wurde die Frage, ob § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 StVO eine konkrete Gefahr voraussetzt, noch durch OVG Saarland, Beschluss vom 21.5.2002 – 9 W 9/02, juris).

#### **b) Die Bedeutung des § 45 Abs. 9 S. 1 StVO**

Nach § 45 Abs. 9 S. 1 StVO sind Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen nur dort anzuordnen, wo dies auf Grund der besonderen Umstände zwingend geboten ist. In der Begründung des Bundesrates (VkB1 97, 690) für die Neueinfügung des § 45 Abs. 9 StVO wird darauf hingewiesen, „dass der neue Absatz 9 von § 45 die zuständigen Behörden (verpflichtet), bei der Anordnung von Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen restriktiv zu verfahren und stets nach pflichtgemäßem Ermessen zu prüfen, ob die vorgesehene Regelung durch Verkehrszeichen und/oder Verkehrseinrichtungen deshalb zwingend erforderlich ist, weil die allgemeinen und besonderen Verhaltensregeln der Verordnung für einen sicheren und geordneten Verkehrsablauf nicht ausreichen.“

#### **c) Die systematische Interpretation des § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 StVO**

Für die Ansicht, dass § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 StVO das Vorliegen einer konkreten Gefahr verlangt, sprechen systematische, entstehungsgeschichtliche und teleologische Argumente. Systematisch steht § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 StVO in engem Zusammenhang mit § 45 Abs. 1 S. 1 StVO, der unbestrittenermaßen das Vorliegen einer konkreten Gefahr voraussetzt und durch § 45 Abs. 9 StVO sogar noch verschärft wird. Zudem spricht der Charakter des § 45 StVO als verkehrspolizeiliche Regelung im Einklang mit allgemeinen polizeirechtlichen Grundsätzen für das Erfordernis einer konkreten Gefahr (s. zu diesem Erfordernis näher Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 9. Aufl. 2016, Rdnrn. 69 ff.)

#### **d) Die historisch-genetische Interpretation des § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 StVO**

Bestätigt wird dies auch durch die Entstehungsgeschichte des § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 StVO, aus der sich ergibt, dass die Vorschrift nur der Erprobung der Tauglichkeit von verschiedenen Maßnahmen dienen soll, die zur Bekämpfung einer konkreten Gefahr in Betracht kommen. Er er-

mächtigt hingegen nicht zu Gefahrerforschungsmaßnahmen, die erst der Feststellung dienen sollen, ob eine Gefahr besteht. Nach der Regierungsbegründung zu § 6 Abs. 1 Nr. 16 StVG (BT-Drucks. 8/3150, S. 10, VerkBl 1980, S. 241 [247]), auf den sich § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 StVO stützt, ist die Ermächtigung für Verkehrsbeschränkungen zu Erprobungs- und Forschungszwecken für solche Anordnungen vorgesehen, die zwar in der Absicht erlassen wurden, mehr Sicherheit im Straßenverkehr zu gewinnen und die daher von der Zielrichtung her der Verkehrssicherheit dienen, von denen aber im Zeitpunkt des Erlasses der Regelung bzw. der Anordnung noch nicht feststeht, ob sie wirklich mehr Sicherheit bringen. Erfasst werden sollten – so zutreffend OVG Münster, NJW 1996, 2049 (2050) – also nicht solche Fälle, bei denen zweifelhaft ist, ob eine konkrete Gefahr besteht, sondern solche Fälle, bei denen eine konkrete Gefahr vorhanden ist und geklärt werden soll, welche Maßnahmen zur Abwehr dieser Gefahr geeignet und erforderlich sind.

**e) Die teleologische Interpretation des § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 StVO**

Erhärtet wird die systematische und entstehungsgeschichtliche Interpretation des § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 StVO durch teleologische Gesichtspunkte. Fehlte es an einer konkreten Gefahr im polizeirechtlichen Sinn, so würde es selbst dann, wenn sich eine Maßnahme aufgrund des Modellversuchs als geeignet erwiese, die Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts zu vermindern, an einer Rechtsgrundlage für dauerhafte Verkehrsbeschränkungen, insbesondere für Geschwindigkeitsbeschränkungen, fehlen (vgl. in diesem Zusammenhang auch VGH Mannheim, Urteil vom 26.10.1994 – 5 S 2344/94, juris). Die zuständige Straßenverkehrsbehörde wäre damit insoweit zur Untätigkeit verdammt. Bedeutung könnten mittels eines Modellversuchs gewonnene Erkenntnisse nur für die Statuierung allgemeiner Geschwindigkeitsbeschränkungen besitzen. Für deren Festlegung sind aber nicht die Länder, sondern nur der Bund zuständig. Insoweit dürfte im Übrigen auch ohne den Modellversuch feststehen, dass eine Geschwindigkeitsbeschränkung die Wahrscheinlichkeit des Eintritts von Verkehrsunfällen vermindern würde.

**f) Bejahung der Durchführung der Modellversuche durch Parlamentsbeschluss ohne Bedeutung für die Anwendbarkeit des § 45 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 StVO**

Ohne Bedeutung für das Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen des § 45 Abs. 1 S. 6 StVO ist das Vorliegen eines Parlamentsbeschlusses des Landtags, in dem ein auf diese Vorschrift gestützter Modellversuch befürwortet wird (vgl. auch HessVG, Beschluss vom 17.12.2015 – 2 A 57/15.2, juris). Der Landtag vermag über die Frage, ob eine für ein Vorgehen nach § 45 Abs. 1 S. 6 StVO erforderliche konkrete Gefahr vorliegt, nicht zu disponieren.

**2. Gibt es hinsichtlich der tatsächlichen Grundlagen der konkreten Gefährlichkeit eine Einschätzungsprärogative und wie weit reicht diese gegebenenfalls?**

Ob aufgrund tatsächlicher Erkenntnisse eine konkrete Gefahr vorliegt, ist nach ganz herrschender, durch das BVerwG (BVerwG, NZV 1993, 284 f. unter Hinweis auf BVerwG, NJW 1981, 184) geteilter Ansicht in vollem Umfang gerichtlich überprüfbar. Eine Einschätzungsprärogative der zuständigen Straßenverkehrsbehörde besteht insoweit nicht. Eine gegenteilige Auffassung wird lediglich vom OVG Schleswig vertreten, wobei aber selbst hier nicht ganz klar wird, ob sich die Einschätzungsprärogative auf das Vorliegen einer Gefahr oder nur auf die Geeignetheit und Erforderlichkeit einer Gefahrenabwehrmaßnahme bezieht (s. auch BVerwG, NJW 1999, 2056 zu der vorinstanzlichen Entscheidung des OVG Schleswig). Bezöge man die Stellungnahme des OVG Schleswig auch auf die Feststellung des Vorliegens einer konkreten Gefahr, so fehlte jedenfalls jede Begründung für diese im Gegensatz zur h. M. stehende Auffassung. Eine solche Ansicht stünde auch im Widerspruch dazu, dass nach allgemeinen polizeirechtlichen Grundsätzen das Vorliegen einer konkreten Gefahr nach h. M. gerichtlich uneingeschränkt überprüfbar und eine Einschätzungsprärogative von Polizeibehörden abzulehnen ist (s. hierzu näher Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 9. Aufl. 2016, Rdnr. 51).

### **3. Wie weit reicht eine gerichtliche Kontrolle der tatsächlichen Grundlagen der konkreten Gefährlichkeit?**

Wie oben unter 2. dargelegt, unterliegt die Entscheidung der Straßenverkehrsbehörde, ob eine konkrete Gefahr vorliegt, sowohl in tatsächlicher wie auch in rechtlicher Hinsicht einer uneingeschränkten gerichtlichen Überprüfung. Liegen die Voraussetzungen einer nach § 45 Abs. 1 StVO erforderlichen konkreten Gefahr vor, steht den Straßenverkehrsbehörden bei der Ergreifung verkehrsbeschränkender Maßnahmen wie einer Geschwindigkeitsbeschränkung allerdings ein Ermessen zu. Die Ausübung dieses Ermessens kann durch die Gerichte gem. § 114 VwGO nur eingeschränkt überprüft werden. Überprüft werden kann durch die Gerichte nur, ob das Verwaltungshandeln ermessensfehlerhaft ist (s. zu diesen Ermessensfehlern Schenke, Verwaltungsprozessrecht, 14. Aufl. 2014, Rdnrn. 735 ff., sowie Kopp/Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung, 22. Aufl. 2016, § 114, Rdnrn. 7 ff.), nicht hingegen die Zweckmäßigkeit entsprechender Maßnahmen

### **4. Ist die oben unter I. 2 b beschriebene Erkenntnislage hinreichend, um das Vorliegen einer konkreten Gefährlichkeit auf beiden Streckenabschnitten gerichtsfest bejahen zu können?**

Das Vorliegen einer konkreten Gefahr könnte sich aus einer besonderen Unfallhäufigkeit auf den für den Modellversuch vorgesehenen Strecken ergeben (a). Es könnte aber auch im Hinblick auf eine auf diesen Strecken zu beobachtende Anhäufung von Autorennen begründbar sein (b). Schließlich könnte es auch wegen der Beeinträchtigung der Wohnbevölkerung durch Lärm und Abgase, die von den Autobahnstrecken ausgehen, gerechtfertigt sein (c).

#### **a) Begründung von Geschwindigkeitsbeschränkungen unter dem Gesichtspunkt einer besonderen Unfallhäufigkeit**

Unter dem Gesichtspunkt einer besonderen Unfallhäufigkeit bestehen für eine konkrete Gefahr auf den für den Modellversuch vorgesehenen Gesamtstrecken keine ausreichenden Anhaltspunkte. Solche ergeben sich weder aus den besonderen örtlichen Verhältnissen und einem hieraus resultierenden erhöhten Risiko für die Beeinträchtigung von Leben und

Gesundheit von Verkehrsteilnehmern sowie von öffentlichem und privaten Sacheigentum noch aus einer belegbaren überdurchschnittlichen Häufigkeit von Verkehrsunfällen pro km, verglichen mit dem entsprechenden Wert für das Gesamtnetz der deutschen Bundesautobahnen (s. zu diesen beiden Faktoren BVerwG, NJW 2001, 3139).

Für eine besondere Unfallgefährlichkeit bieten die für den Modellversuch vorgesehenen Gesamtstrecken von ihrer Eigenart her (in Betracht kämen z.B. Gefälle, Kurven, besonders viele Ausfahrten, starker Lkw-Verkehr, besonders starke Verkehrsfrequenz) grundsätzlich keine besonderen Anhaltspunkte. Anderes gilt lediglich für räumlich eng begrenzte Teilstrecken in Bezug auf das Gefälle und die hieraus insbesondere resultierende Gefahr des Aquaplaning (s. dazu unten). Gegen die Annahme einer im Übrigen durch die Eigenart der Modellstrecken begründeten besonderen Unfallgefährlichkeit spricht denn auch, dass in der Begründung des Modellversuchs hervorgehoben wird, dass die ausgewählten Autobahnstrecken „repräsentativ sind für Autobahnabschnitte außerhalb von Ballungsräumen“ und keinen hohen Lkw-Anteil aufweisen. Der Umstand, dass auf den Strecken hohe Differenzgeschwindigkeiten festzustellen sind, beruht darauf, dass hier – ebenso wie auf anderen „unproblematischen Strecken“ – naturgemäß typischerweise auch höhere Geschwindigkeiten gefahren werden. Das muss, solange keine Geschwindigkeitsbeschränkungen vorgesehen sind, zwangsläufig zu erheblichen Differenzgeschwindigkeiten führen. Zur Begründung besonderer Umstände i. S. des § 45 Abs. 9 S. 1 StVO reicht dieser Umstand allein aber noch nicht aus, denn sonst wären auf den Strecken, die von ihrem Verlauf her keine besonderen Probleme für die Verkehrsteilnehmer aufwerfen und die nicht in spezifischer Weise unfallträchtig sind, in aller Regel Geschwindigkeitsbeschränkungen zulässig. Anderes würde lediglich dann gelten, wenn diese Strecken möglicherweise aufgrund von hohen Differenzgeschwindigkeiten durch eine besondere Unfallhäufigkeit gekennzeichnet wären, was aber, wie im Folgenden dargelegt wird, gerade nicht zutrifft.

Für eine solche Unfallhäufigkeit auf den für den Modellversuch vorgesehenen Strecken und eine daraus resultierende erhöhte Wahrscheinlichkeit eines Schadens für Leib, Leben und öffentliche oder private Sachgüter bestehen jedenfalls keine ausreichenden Anhaltspunkte. So liegt die Unfallhäufigkeit pro km auf dem für den Modellversuch vorgesehenen

Abschnitt km 688 bis 720 der A 81 (4,69 im Jahr 2013, 4,34 im Jahre 2014 und 4,53 im Jahre 2015) deutlich unter der durchschnittlichen Unfallhäufigkeit auf dem Gesamtnetz der bundesdeutschen Autobahnen. Diese Unfallhäufigkeit pro km betrug auf dem Gesamtnetz der Bundesautobahnen 11,82 im Jahre 2013. Für 2014 und 2015 liegen zwar nur Angaben für das Gesamtnetz der Autobahnen in Baden-Württemberg vor, die sich 2014 auf 16,09 und 2015 auf 16,52 beliefen. Das legt es aber nahe, dass sich die Unfallhäufigkeit auf dem Gesamtnetz der Bundesautobahnen in den Jahren 2014 und 2015 gegenüber 2013 wohl noch vergrößert haben dürfte.

Die Unfallhäufigkeit auf der A 96 ist sogar noch geringer als auf der A 81 (2,48 im Jahre 2013, 3,23 im Jahre 2014 und 2,65 im Jahre 2015) und liegt noch deutlicher unter der Unfallhäufigkeit auf dem Gesamtnetz der Bundesautobahnen, die nach der Rspr. des BVerwG (z.B. BVerwG, NJW 2001, 3139, 3140) und des OVG Hamburg (NZV 2000, 346 ff.) als Vergleichsmaßstab für die Beurteilung der Risikogeneignetheit einer Strecke und eine daraus resultierende Gefahr heranzuziehen ist. Dass durch die Unfallhäufigkeit auf den für den Modellversuch vorgesehenen Gesamtstrecken keine konkrete Gefahr besteht, wird besonders deutlich, wenn man sich vor Augen hält, dass von einer derartigen Gefahr nach der Rechtsprechung (vgl. OVG Hamburg, NZV 2000, 346 ff.) erst dann ausgegangen wird, wenn die Unfallhäufigkeit pro km die durchschnittliche Unfallhäufigkeit auf dem Gesamtstreckennetz der Bundesautobahnen um ein Drittel übersteigt.

Selbst wenn man abweichend von der Rspr. des BVerwG und des OVG Hamburg nur die Unfallhäufigkeit auf vergleichbaren Strecken als Vergleichsmaßstab heranzieht, übersteigt die durch überhöhte Geschwindigkeit verursachte Unfallhäufigkeit auf den für den Modellversuch vorgesehenen Strecken nicht die Unfallhäufigkeit auf solchen Vergleichsstrecken (Anzahl der VU pro km auf der BAB 81 zwischen AD Bad Dürrenheim und AK Hegau: 2013 bis 2014 durchschnittlich 1,98, im Jahr 2015 nur 1,35; auf der AB 96 zwischen Achberg und AS Aitrach: 2013 bis 2014 durchschnittlich 0,93, im Jahr 2015 0,68). Auf den vergleichbaren Strecken auf der BAB 5 zwischen AD Neuenburg und AS Freiburg Süd lagen die entsprechenden Zahlen 2012 bis 2014 durchschnittlich bei 2,14 und 2015 bei 1,53; auf der A 5 von AD Neuenburg bis AS Teningen 2012 bis 2014 bei durchschnittlich 2,54, 2015 bei 2,26. Die Unfallhäufigkeit auf

den Strecken der BAB 5 ist damit höher als bei den für den Modellversuch vorgesehenen Strecken. Dabei ist bei diesem Vergleich zusätzlich noch zu berücksichtigen, dass auf herangezogenen Streckenabschnitten der BAB 5 – anders als auf der BAB 81 und der BAB 96 – bereits zu einem großen Teil Geschwindigkeitsbeschränkungen bestehen. Bedenkt man, dass nach der Rspr. (so z. B. OVG Hamburg, NZV 2000, 346 ff.) die Voraussetzung einer überdurchschnittlichen Unfallhäufigkeit dann erfüllt ist, wenn die Unfallhäufigkeit auf einer bestimmten Autobahnstrecke die durchschnittliche Unfallhäufigkeit auf dem gesamten Bundesautobahnnetz um  $\frac{1}{3}$  übersteigt, so kann auf den für den Modellversuch vorgesehenen Strecken von keiner Unfallhäufigkeit ausgegangen werden, die eine konkrete Gefahr begründet.

Auch wenn man zur Beurteilung des Risikos von Unfällen statt der Unfallhäufigkeit die Unfallrate heranzieht (d. h. die Zahl der Unfälle bezogen auf die an einer bestimmten Strecke erbrachten Fahrleistungen [Unfälle/Mio. Kfzkm pro Jahr]), liegt diese bei den Modellstrecken jedenfalls unterhalb der in der Praxis zugrunde gelegten Eingriffsschwelle für verkehrsrechtliche Maßnahmen, die 0,15 beträgt. Sie übersteigt – vergleichbar mit der von der Rspr. zur Beurteilung der Unfallgefährlichkeit herangezogenen Unfallhäufigkeit – den Landesdurchschnitt der Unfallrate, der bei 0,11 liegt, um ca. ein Drittel und dürfte auch von dem nach der Rechtsprechung maßgeblichen Durchschnitt der Unfallhäufigkeit auf dem Gesamtstreckennetz der Bundesautobahnen in ähnlicher Weise abweichen. Damit fehlt es auch insoweit an ausreichenden Anhaltspunkten für eine besondere Risikobelastung der beiden für den Modellversuch vorgesehenen Strecken, die eine konkrete Gefahr begründen könnten.

Unfallauffällig ist allerdings auf der A 96 ein Teilstreckenabschnitt zwischen der Autobahnanschlussstelle Kißlegg (km 29,0) und Autobahnanschlussstelle Wangen-Nord (km 25, 0) in Fahrtrichtung Süden. Hier wurde die Unfallrate von 0,15 im Jahre 2015 deutlich überschritten. Dabei ereigneten sich 80 Prozent der Unfälle auf diesem Streckenabschnitt bei Nässe. Das dürfte sich daraus erklären, dass dieser Abschnitt eine längere Gefällstrecke mit einer Längsneigung von 4 Prozent bei gestreckter Linienführung beinhaltet. Das Niederschlagswasser bleibt hier länger auf der Fahrbahn, da die Entwässerungsrichtung nicht quer (kürzester Weg), sondern schräg bis zum Fahrbahnrand verläuft. Insoweit kommen auf

dieser Teilstrecke Geschwindigkeitsbeschränkungen in Betracht und sind auch teilweise bereits angeordnet. Allerdings dürfte es dies noch nicht rechtfertigen, zwischen km 29,0 und km 25,0 eine generelle Geschwindigkeitsbeschränkung vorzusehen. Neben dem hier anzubringenden Zeichen 101 StVO „Gefahrstelle“ mit dem Zusatzzeichen „Aquaplaning“ dürfte vielmehr bereits eine Geschwindigkeitsbeschränkung bei Nässe ausreichen. Eine uneingeschränkte Geschwindigkeitsbeschränkung ist jedenfalls unter dem Aspekt des im Übermaßverbot (s. zu diesem und seiner Bedeutung im Polizeirecht näher Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 9. Aufl. 2016, Rdnrn. 331 ff.) eingeschlossenen Grundsatzes des geringsten Eingriffs (Grundsatz der Erforderlichkeit) rechtlich sehr fragwürdig.

Die besondere Unfallhäufigkeit auf der beschriebenen Teilstrecke rechtfertigt auf keinen Fall eine Ausdehnung der Geschwindigkeitsbeschränkung auf die gesamte für den Modellversuch vorgesehene Strecke zwischen Achberg und Aitrach. Eine solche Ausweitung wäre sicher nicht mit dem Grundsatz des Übermaßverbots und dem in ihm eingeschlossenen Verbot des geringsten Eingriffs (Erforderlichkeit des Eingriffs) vereinbar. Rechtlich zulässig ist eine Geschwindigkeitsbeschränkung bei Nässe über den besonders unfallgefährdeten Streckenabschnitt hinaus nur insoweit, als zur Anpassung der Geschwindigkeit eine Vor- und Nachlaufstrecke festgesetzt werden kann, die in der Regel ca. 500 m zu betragen hat.

**b) Die Begründung von Geschwindigkeitsbeschränkungen wegen konkreter Gefahren aus der Durchführung von Autorennen**

Ein Ansatzpunkt für die versuchsweise Einführung von Geschwindigkeitsbeschränkungen könnte sich aus der Durchführung von Autorennen auf den für den Modellversuch vorgesehenen Streckenabschnitten der A 81 und der A 96 ergeben.

**aa) Die Durchführung von Autorennen auf den für den Modellversuch vorgesehenen Strecken**

**(1) Die Durchführung von Rennen auf der A 81**

Auf der A 81 fanden bisher Kraftfahrzeugrennen in einer ungewöhnlich hohen Zahl statt. So ergaben retrograde Erhebungen für den Streckenabschnitt zwischen dem AK Hegau (km 720) und dem AD Bad Dürkheim (km 688), dass hier im Zeitraum vom 01.08.2014 bis 04.11.2015 bei der Polizei 31 Meldungen über vermeintliche Rennsituationen eingingen, von denen 26 als tatsächliche Rennen bestätigt werden konnten. Nach Aussagen der betroffenen Dienststellen ist dieses Phänomen seit 2012, mit Steigerungen in den Jahren 2014 und 2015, festzustellen. Die gemeldeten und festgestellten Rennsituationen fanden ausschließlich grenznah zur Schweiz statt. (zu der neuerdings zu beobachtenden Durchführung von Rennen in innerstädtischen Bereichen und deren verheerenden Folgen s. aber den Artikel „Das Wetttröhen“ im Spiegel Nr. 28 vom 09.07.2016, S. 46 ff.)

Da davon auszugehen sein dürfte, dass keineswegs jedes Rennen der Polizei mitgeteilt wurde, sondern viele Verkehrsteilnehmer die Polizei über entsprechende Vorkommnisse aus Bequemlichkeit oder sonstigen Gründen nicht informieren, ist anzunehmen, dass die Zahl der Rennen in dem Zeitraum zwischen 01.08.2014 bis 04.11.2015 sogar wesentlich höher gelegen haben dürfte und jedenfalls von einer nicht unerheblichen Dunkelziffer auszugehen ist. Für diese Annahme spricht, dass die Durchführung solcher Rennen auf dem fraglichen Autobahnabschnitt – wie auch schon frühere Erhebungen ergaben – keineswegs zufällig ist. Sie erklärt sich daraus, dass sich die A 81 von ihrer Lage her für rennbegeisterte vermögende Bewohner der Schweiz mit großen und stark motorisierten Kraftfahrzeugen im Hinblick auf die Grenznahe und leichte Erreichbarkeit der Autobahnabschnitte zwischen Hegau und Bad Dürkheim in besonderer Weise für die Durchführung von Rennen eignet. Solche Rennen können in der Schweiz wegen einer streng überwachten und sanktionierten Geschwindigkeitsbeschränkung auf 120 km/h nicht veranstaltet werden. Bezeichnenderweise sind die Teilnehmer dieser Rennen denn auch nachweislich ganz überwiegend Personen, die – unabhängig von ihrer Nationalität – ihren Wohnsitz bzw. ständigen Aufenthaltsort in der Schweiz haben.

Eine genaue Spezifizierung der Zahl der Rennen auf den für den Modellversuch vorgesehenen Streckenabschnitten der A 81 ist zwar – wie oben ausgeführt – derzeit nicht möglich, da die ermittelte Zahl von 26 Rennen lediglich auf bei der Polizei eingegangenen Meldungen von Verkehrsteilnehmern beruht und eine gezielte unmittelbare Beobachtung der Strecken zum Zwecke der Ermittlung der Rennhäufigkeit bisher nicht stattfand. Vorher-Messungen und Videoüberwachungen werden jedoch von der Landesregierung für die Dauer von drei bis sechs Monaten vor einer Anordnung von Geschwindigkeitsbeschränkungen im Rahmen des geplanten Modellversuchs angestrebt. Mit ihr soll die Zahl der zwischen Hegau und Bad Dürrheim stattfindenden Autobahnrennen präzise ermittelt werden, um bei einer späteren Anordnung von Geschwindigkeitsbeschränkungen feststellen zu können, in welchem Umfang diese zu einer Reduktion der Rennen führt. Es ist zu erwarten, dass bei der geplanten Überwachung der Renntätigkeit weit mehr Rennen bestätigt werden können, als bisher ermittelt wurden. Unabhängig hiervon ist aber jedenfalls bereits jetzt festzustellen, dass die Rennhäufigkeit auf der A 81 weit über der durchschnittlichen Rennhäufigkeit auf anderen Bundesautobahnen im Bundesgebiet liegt, bezüglich derer es an vergleichbaren Beobachtungen fehlt. Die Erfolgskontrolle soll anhand von Nachher-Messungen realisiert werden.

## **(2) Die Durchführung von Rennen auf der A 96**

Anders als bei der A 81 bestehen bei der A 96 derzeit keine ausreichenden Anhaltspunkte für die Durchführung von Autorennen und eine dadurch begründete konkrete Gefahr. Erwägbar ist hier allenfalls, dass polizeiliche Maßnahmen zur Eindämmung von Autorennen auf der A 81 zu einer Verlagerung der Renntätigkeit auf die A 96 führen und dadurch eine konkrete Gefahr begründet werden könnte. Eine solche Verlagerung erscheint aber schon aus geografischen Gründen wenig wahrscheinlich. Die A 96 ist von den größeren Städten der Schweiz (Zürich, Basel, Bern) deutlich weiter entfernt als die A 81. Zudem kann die A 96 von der Schweiz nur auf dem zeitaufwendigen Umweg über Österreich angefahren werden. Wenn der insoweit gebotene Umweg über Österreich durch Benutzung österreichischer Autobahnen (auf denen im Übrigen ebenfalls allgemeine Geschwindigkeitsbeschränkungen bestehen) zeitlich verkürzt würde, wäre dies mit einer Mautpflicht verbunden.

Sollte sich wider Erwarten nach Einführung einer Geschwindigkeitsbeschränkung auf der A 81 dennoch eine bedeutsame Verlagerung der Rennen auf die A 96 ergeben und hierdurch eine konkrete Gefahr begründet werden, kommen selbstverständlich auch hier Geschwindigkeitsbeschränkungen in Betracht. Die Durchführung des Modellversuchs auf der A 81 könnte dabei möglicherweise sogar Anhaltspunkte für eine hiermit verbundene Verlagerung von Autorennen auf die A 96 liefern und damit eine Grundlage für dortige Geschwindigkeitsbeschränkungen bieten. Ohne entsprechende durch den Modellversuch auf der A 81 gewonnene Erkenntnisse erscheint die Möglichkeit einer Verlagerung aber als noch zu vage, um hieraus Schlüsse in Bezug auf das Vorliegen einer konkreten Gefahr bei Anordnung einer Geschwindigkeitsbeschränkung auf der A 81 ziehen zu können.

***bb) Die Begründung konkreter Gefahren durch auf der A 81 stattfindende Autorennen***

Die ungewöhnlich hohe Zahl von Autorennen auf der A 81, die sich ohne straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen auch in Zukunft fortsetzen und – einem feststellbaren Trend folgend – sogar eher noch steigern dürfte, begründet in mehrfacher Hinsicht konkrete Gefahren. Sie lässt damit Raum für Anordnungen gem. § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 StVO. Konkrete Gefahren ergeben sich hier aus Verstößen gegen §§ 29 Abs. 1, 49 Abs. 2 Nr. 5 StVO (dazu [1]), aus den bei solchen Rennen vielfach zu erwartenden Verstößen gegen strafrechtliche Bestimmungen wie die §§ 240, 315c StGB (dazu [2]) sowie aus der mit der Durchführung derartiger Rennen verbundenen spezifischen Gefährdung von Leib und Leben von Verkehrsteilnehmern sowie von bedeutenden Sachgütern (dazu [3]).

**(1) Die Begründung konkreter Gefahren durch drohende Verstöße gegen §§ 29 Abs. 1, 49 Abs. 2 Nr. 5 StVO**

Rennen mit Kraftfahrzeugen im öffentlichen Verkehrsraum und damit auch auf Bundesautobahnen sind gem. § 29 Abs. 1 StVO verboten. Das gilt auch dann, wenn es sich um nicht organisierte Rennen handelt (s. VwV zu 49 Übermäßige Straßennutzung zu Absatz 1 unter 2). Wer sich als Kraftfahrzeugführer entgegen diesem Verbot an Rennen beteiligt, begeht gem. § 49 Abs. 2 Nr. 5 StVO eine Ordnungswidrigkeit. Ein drohender Verstoß gegen die §§ 29 Abs. 1, 49 Abs. 2 Nr. 5 StVO begründet

unbestrittenermaßen eine konkrete Gefahr. Das gilt unabhängig davon, ob bei diesen Rennen Personen zum Schaden kommen. Bei der hohen Zahl von Rennen, die auf der A 81 durchgeführt werden und die auf anderen Bundesautobahnen keine Parallele findet, besteht auch in Zukunft die hinreichende Wahrscheinlichkeit von Schadenseintritten. Es genügt, wenn ein solcher Schaden in absehbarer Zeit wahrscheinlich zu erwarten ist (Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 9. Aufl. 2016, Rdnr. 79). Die besondere Rennhäufigkeit auf der A 81 begründet auch in Bezug auf die für den Modellversuch vorgesehene Strecke besondere Umstände i. S. des § 45 Abs. 9 StVO.

## **(2) Die Begründung konkreter Gefahren durch drohende Verstöße gegen die §§ 240, 315c StGB**

Für das Vorliegen einer durch die Rennen begründeten konkreten Gefahr spricht nicht nur der hiermit einhergehende Verstoß gegen die §§ 29 Abs. 1, 49 Abs. 2 Nr. 5 StVO, sondern auch der Umstand, dass die Durchführung solcher Rennen, bei denen oftmals mit Geschwindigkeiten von deutlich über 200 km/h gefahren wird, typischerweise mit der nach § 240 StGB strafbaren Nötigung anderer Verkehrsteilnehmer verbunden ist. Letztere werden jedenfalls häufig durch die mit großer Geschwindigkeit anbrausenden Rennteilnehmer von der linken Überholspur „vertrieben“ und, um Unfälle zu vermeiden, genötigt, auf die rechte Fahrspur auszuweichen. Damit ist bereits ein einzelnes Rennen oftmals mit der Nötigung einer Vielzahl anderer Verkehrsteilnehmer verbunden. Nicht selten wird mit diesen Nötigungen zudem eine Gefährdung des Straßenverkehrs gem. § 315c Abs. 1 S. 2b StGB einhergehen. Eine Nötigung liegt im Übrigen auch dann vor, wenn die Fahrbahn zur Durchführung von Rennen durch zwei auf der linken und rechten Autobahnspur nebeneinander langsam fahrende Fahrzeuge abgeriegelt wird, um eine ungestörte Durchführung von Rennen durch andere Fahrzeuge zu ermöglichen, wie dies bisher schon gelegentlich beobachtet wurde (s. hierzu den Artikel „Schweizer Raser blockieren Autobahn und liefern sich Rennen“ in Südkurier vom 02.11.2015 (<http://www.suedkurier/region/kreis-konstanz/singen/art.372458.8271545>)).

### **(3) Die Begründung konkreter Gefahren für Leib, Leben und bedeutende Sachgüter bei der Durchführung von Rennen**

Selbst wenn aber die Veranstaltung von Rennen auf dem Autobahnabschnitt zwischen Hegau und Bad Dürkheim nicht zu einer Verwirklichung von Straftatbeständen gem. §§ 240, 315c StGB führt, begründet sie jedenfalls regelmäßig erhebliche Gefahren für Leib und Leben anderer Verkehrsteilnehmer sowie für bedeutende private und öffentliche Sachgüter. Das Vorliegen einer konkreten Gefahr, d. h. der hinreichenden Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts, besteht nämlich selbst dann, wenn solche Gefahren noch nicht zu Schäden an Leib, Leben und Sachgütern geführt haben. Deshalb lässt sich das Vorliegen konkreter Gefahren im polizeirechtlichen Sinn nicht mit dem Argument in Frage stellen, dass die Durchführung von Rennen auf der A 81 bisher noch nicht zu Schäden an den bezeichneten Rechtsgütern geführt zu haben scheint bzw. solche Schäden jedenfalls noch nicht nachweisbar sind.

In diesem Zusammenhang bedarf es zudem besonderer Hervorhebung, dass die für die Bejahung einer konkreten Gefahr erforderliche Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts wesentlich durch die Schwere drohender Schäden beeinflusst wird. Nach allgemeiner Meinung gilt, dass je höherrangiger ein Rechtsgut ist und je größer der ihm drohende Schaden ist, um so geringere Anforderungen an die für das Vorliegen einer konkreten Gefahr erforderliche Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts zu stellen sind (s. hierzu mit weiteren Nachweisen Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 9. Aufl. 2016, Rdnr. 77). So ist z. B. dort, wo ein Schaden für Leib und Leben droht, die erforderliche Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts deutlich niedriger als bei einer Gefahr nur für unbedeutende Vermögenswerte. Bedenkt man, dass bei den hohen Geschwindigkeiten, die mit der Durchführung von Rennen verbunden sind, Unfälle mit schwerwiegenden Schäden für Leib und Leben einer Vielzahl anderer Verkehrsteilnehmer sowie für bedeutende Sachgüter drohen, kann allein schon unter diesem Aspekt kein Zweifel am Vorliegen einer konkreten Gefahr bestehen.

**cc) Die Zulässigkeit von Geschwindigkeitsbeschränkungen gem. § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 StVO**

Auch wenn im Hinblick auf die Durchführung von Rennen auf der A 81 konkrete Gefahren bestehen und insoweit eine Tatbestandsvoraussetzung des § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 StVO vorliegt, lässt sich hieraus noch nicht zwingend folgern, dass damit auch die geplanten Geschwindigkeitsbeschränkungen zulässig sein müssen. Bedenken könnten sich dabei daraus ergeben, dass die hier in Betracht kommende Möglichkeit zur Anordnung einer unbefristeten Geschwindigkeitsbeschränkung gem. § 45 Abs. 1 S. 1 StVO zeitlich befristete Geschwindigkeitsbeschränkungen gem. § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 StVO ausschließt (s. hierzu unter [1]) oder jedenfalls deren Durchführung an bestimmte Verfahrensvoraussetzungen bindet (vgl. hierzu unter [2]). Zweifel an der Geeignetheit einer zeitlich befristeten Geschwindigkeitsbeschränkung könnten sich ferner darauf gründen, dass eine Geschwindigkeitsbeschränkung auf der A 81 möglicherweise nur zu einer Verlagerung der Rennen auf andere Autobahnen oder Autobahnabschnitte der A 81 führt und aus diesem Grund zu einer Gefahrenbekämpfung ungeeignet ist (s. hierzu unter [3]). Unter dem Aspekt des Übermaßverbots bedarf es zudem einer Prüfung, ob es der Einführung einer Geschwindigkeitsbeschränkung entgegensteht, dass Rennen auf der A 81 auch ohne eine Geschwindigkeitsbeschränkung durch eine umfassende personelle Kontrolle des Verkehrsgeschehens auf der A 81 verhindert bzw. eingedämmt werden können (s. hierzu unter [4]). Schließlich ist auch zu klären, ob der Modellversuch hinsichtlich der für die Geschwindigkeitsbeschränkung vorgesehenen Streckenlänge (s. hierzu unter [5]) sowie seiner zeitlichen Ausdehnung auf drei Jahre dem Übermaßverbot standhält (s. hierzu unter [6]).

**(1) Die Möglichkeit zur Anordnung einer unbefristeten Geschwindigkeitsbeschränkung gem. § 45 Abs. 1 S. 1 StVO schließt eine zeitlich befristete Geschwindigkeitsbeschränkung gem. § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 StVO nicht aus**

Die beschriebene besondere Gefahrenhäufung, die mit der Durchführung von Autorennen verbunden ist, rechtfertigt auf § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 StVO gestützte, zunächst zeitlich beschränkte Geschwindigkeitsbeschränkungen, um der Durchführung von Rennen entgegenzuwirken. Bei Einhaltung dieser Geschwindigkeitsbeschränkungen bleibt kein Raum mehr für die Veranstaltung von Rennen. Zwar ließen sich die mit jenen

verbundenen konkreten Gefahren bereits jetzt durch eine unbefristete, auf § 45 Abs. 1 S. 1 StVO gestützte Geschwindigkeitsbeschränkung bekämpfen. Es bleibt der zuständigen Straßenverkehrsbehörde aber unbenommen, sich mit dem mildereren Mittel der nur probeweisen Einführung einer solchen Maßnahme zu begnügen und das Ausmaß von deren Tauglichkeit zur Gefahrenbekämpfung zu testen.

**(2) Die Bestandsaufnahme des Ist-Zustands als Voraussetzung einer befristeten Geschwindigkeitsbeschränkung gem. § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 StVO**

Allerdings setzt die probeweise Einführung einer Geschwindigkeitsbeschränkung gem. § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 StVO ein systematisches Vorgehen der Straßenverkehrsbehörde voraus. Erforderlich ist deshalb eine sorgfältige Bestandsaufnahme und Bewertung derjenigen Umstände, die als korrekturbedürftig angesehen werden (OVG Saarland, Beschluss vom 21.05.2002 – 9 W 9/02, juris Rdnr. 24, juris; VG Neustadt [Weinstraße], NZV 2011, 367 f.). Dem will die Landesregierung u. a. dadurch Rechnung tragen, dass sie zunächst eine sorgfältige Prüfung des Ist-Zustands auf den für den Modellversuch vorgesehenen Strecken vornimmt, um an Hand dessen ermitteln zu können, welchen Beitrag eine später einzuführende Geschwindigkeitsbeschränkung zur Vermeidung bzw. Eindämmung von Rennen zu leisten vermag. Dem dient die von der Landesregierung für die Dauer von drei bis sechs Monaten ins Auge gefasste Überwachung (Vorher-Messung) des Streckenabschnitts zwischen Hegau und Bad Dürkheim mit dem Ziel, auf diese Weise die Zahl dort durchgeführter Rennen exakt ermitteln zu können.

**(3) Verlagerung der Autorennen auf andere Bundesautobahnen nicht zu erwarten**

Die Zulässigkeit der geplanten Geschwindigkeitsbeschränkung auf der A 81 lässt sich auch nicht mit dem Argument in Frage stellen, sie führe nur zur Verlagerung der Rennen auf andere Bundesautobahnen oder Autobahnabschnitte der A 81 und sei deshalb zur Gefahrenbekämpfung ungeeignet. In Betracht kommen für eine solche Verlagerung nur die A 96 bzw. die A 5 sowie der Autobahnabschnitt auf der A 81 nördlich von Bad Dürkheim. Dass eine Verlagerung auf die A 96 nicht zu erwarten ist, wurde bereits oben dargelegt (s. oben II 4 b aa [2]). Auch eine Verlage-

zung auf die A 5 ist nicht zu erwarten, weil auf dem grenznahen Bereich der A 5 bereits für längere Streckenabschnitte Geschwindigkeitsbeschränkungen bestehen und dies der Durchführung von Autorennen hier ebenfalls entgegensteht bzw. die Fahrer dem erheblichen Risiko einer Sanktionierung bei Geschwindigkeitsbeschränkungen aussetzt. Eine größere Verlagerung der Autobahnrennen auf den Autobahnabschnitt der A 81 nördlich von Bad Dürkheim ist schon deshalb wenig wahrscheinlich, weil die Rennteilnehmer hier einen deutlich längeren Anfahrweg zur von ihnen vorgesehenen Rennstrecke zurücklegen müssten.

**(4) Die Möglichkeit zu einer intensiven Überwachung der Modellstrecke hinsichtlich der Durchführung von Rennen schließt die Einführung einer auf § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 StVO gestützten Geschwindigkeitsbeschränkung nicht aus**

Der Zulässigkeit einer (zunächst befristeten) Einführung von Geschwindigkeitsbeschränkungen zum Zweck der Vermeidung von Rennen steht nicht im Wege, dass sich dieser Zweck auch durch eine intensive personelle Überwachung der Autobahnstrecke erreichen ließe. Letztere schließt auch unter dem Aspekt des im Übermaßverbot verankerten Gebots des geringsten Eingriffs die probeweise Statuierung einer Geschwindigkeitsbeschränkung nicht aus. Eine umfassende Überwachung der A 81 zur Feststellung dort durchgeführter Autorennen wäre nur dann sinnvoll, wenn sie auf Dauer durchgeführt würde. Sie wäre zwar sicher effizient. Sie erforderte aber einen ganz erheblichen personellen und finanziellen Aufwand, der durch die Polizei kaum zu leisten sein dürfte und der sie bei der Erfüllung anderer Aufgaben beeinträchtigen müsste. Das trifft bei Anordnung von Geschwindigkeitsbeschränkungen zwecks Vermeidung bzw. Verminderung von Autorennen nicht zu. Die Einhaltung solcher Geschwindigkeitsbeschränkungen lässt sich mit einem wesentlich geringeren Aufwand durch den Einsatz technischer Mittel kontrollieren. Die hierfür insbesondere in Betracht kommenden Radargeräte erlauben eine Feststellung von Geschwindigkeitsüberschreitungen, nicht aber die Feststellung von Autorennen.

**(5) Die vorgesehene Länge der Versuchsstrecke ist unter dem Aspekt des Übermaßverbots nicht zu beanstanden**

Im Hinblick auf die Länge der auf der A 81 vorgesehenen Versuchsstrecke (32 km) ergeben sich unter dem Aspekt des Übermaßverbots keine Bedenken, da die Gefahr von Rennen nicht nur auf einem kurzen und möglichst schweiznahen Teilabschnitt der Autobahn besteht. Insoweit stellt sich die Situation damit ganz anders dar als bei einer auf die Unfallhäufigkeit gestützten Geschwindigkeitsbeschränkung, die nur auf solche Teilstrecken erstreckt werden darf, bezüglich derer die Gefahr einer Unfallhäufung besteht.

**(6) Bedenken im Hinblick auf die zeitliche Ausdehnung des Modellversuchs**

Zweifelhaft ist allerdings, ob die versuchsweise Einführung von Geschwindigkeitsbeschränkungen auf der A 81 für die Dauer von drei Jahren zu rechtfertigen ist. Ein auf § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 StVO gestützter Modellversuch ist grundsätzlich zeitlich eng zu befristen. Er muss allerdings tauglich sein, um das Untersuchungsziel (möglicher Umfang der Verringerung von Autorennen) zu realisieren und insoweit aussagekräftige Feststellungen treffen zu können. In der Regel wird nach der einschlägigen Rechtsprechung (VGH Mannheim, NZV 1995, 45; HessVGH UPR 1993, 84; VG Köln, Urteil vom 8.11.2013 – 18 K 4473/12, juris; dahin tendierend auch OVG Münster NuR 2005, 415 f.) die Dauer eines Modellversuchs von einem Jahr nicht beanstandet. Für eine längere Versuchsdauer bedarf es hingegen einer besonderen Rechtfertigung. Während sich bei einer Untersuchung der Auswirkungen einer Geschwindigkeitsbeschränkung auf die Unfallhäufigkeit ein Modellversuch – seine Zulässigkeit im Übrigen unterstellt – über einen Zeitraum von drei Jahren noch rechtfertigen ließe, weil eine solche Untersuchung einen längeren Beobachtungszeitraum erfordert und die zum Vergleich dienenden bundesweit eingeführten Regelwerke zur Auswertung von Unfällen mit Personenschäden in einer Dreijahreskarte verzeichnet werden, kommt diesem Gesichtspunkt bei einem Modellversuch, der die Senkung der Rennhäufigkeit bei Geschwindigkeitsbeschränkungen feststellen soll, keine Bedeutung zu. Die Dreijahreskarte enthält keine Aussagen über die Rennhäufigkeit auf Bundesautobahnen. Bezüglich letzterer sind auch im Übrigen keine bundesweiten statistischen Angaben verfügbar. Für eine aussagekräftige Feststellung der Verminderung von Autorennen auf

der Versuchsstrecke bedarf es keiner Beobachtung über drei Jahre und dürfte auch ein deutlich kürzerer Beobachtungszeitraum genügen. Deshalb erscheint ein auf drei Jahre angelegter Modellversuch unter dem Aspekt des Übermaßverbots und des in diesem eingeschlossenen Grundsatzes der Erforderlichkeit des Eingriffs rechtlich zweifelhaft. Es dürfte wohl bereits ein Beobachtungszeitraum von einem Jahr verlässliche Aussagen über die Verminderung der Rennhäufigkeit zulassen.

Eine auf § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 StVO gestützte Ausdehnung des Modellversuchs auf drei Jahre lässt sich jedenfalls nicht mit dem Argument rechtfertigen, dass es der zuständigen Straßenverkehrsbehörde gemäß § 45 Abs. 1 S. 1 StVO auch gestattet ist, unbefristete Geschwindigkeitsbeschränkungen auf der für den Modellversuch vorgesehenen Strecke anzuordnen. Wenn sich die Straßenverkehrsbehörde entschließt, Geschwindigkeitsbeschränkungen zunächst nur versuchsweise anzuordnen, muss sie sich auch an den Grundsätzen orientieren, die für eine solche versuchsweise Anordnung gelten. Eine diesbezügliche Ermessensentscheidung hat sich an anderen Grundsätzen zu orientieren als unbefristete, auf § 45 Abs. 1 S. 1 StVO gestützte Verkehrsbeschränkungen. Selbstverständlich bleibt es der Straßenverkehrsbehörde unbenommen, nach Feststellung der Tauglichkeit von Geschwindigkeitsbeschränkungen zur Unterbindung von Autobahnrennen eine auf § 45 Abs. 1 S. 1 StVO gestützte unbefristete Geschwindigkeitsbeschränkung auf der A 81 zwischen Hegau und Bad Dürkheim anzuordnen.

Da auf der A 96 – anders als auf der A 81 – derzeit keine ausreichenden Anhaltspunkte für die Durchführung von Autorennen bestehen und auch andere Umstände keine konkreten Gefahren in Bezug auf die hier vorgesehene gesamte Versuchsstrecke begründen, lässt sich insoweit eine versuchsweise Einführung einer Geschwindigkeitsbeschränkung auf 120 km/h nicht rechtfertigen. Als Ansatzpunkt für solche Geschwindigkeitsbeschränkungen könnte allenfalls die Überlegung dienen, dass eine Geschwindigkeitsbeschränkung auf der A 81 möglicherweise zu einer Verlagerung von Rennen auf die A 96 führen könnte. Ob dies tatsächlich zu erwarten ist, erscheint aber – wie oben unter II 4 b aa (2) ausgeführt – durchaus zweifelhaft, weshalb zum gegenwärtigen Zeitpunkt jedenfalls keine hinreichende Wahrscheinlichkeit für eine solche Annahme besteht, die das Vorliegen einer konkreten Gefahr rechtfertigen könnte.

**c) Begründung von Geschwindigkeitsbeschränkungen unter dem Gesichtspunkt des Schutzes der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen (§ 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO)**

Eine versuchsweise Begründung von Geschwindigkeitsbeschränkungen unter dem Gesichtspunkt des Schutzes der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen käme nur dann in Betracht, wenn insoweit konkrete Gefahren beständen. Statt nach § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO unbefristete Maßnahmen zu treffen, könnte die Straßenverkehrsbehörde bei Vorliegen solchermaßen begründeter Gefahren gestützt auf § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 StVO auch zunächst versuchsweise einzelne Mittel zur Gefahrenbekämpfung wie eine Geschwindigkeitsbeschränkung erproben, sofern diese verhältnismäßig sind.

Da die für den Modellversuch vorgesehenen Autobahnstrecken jedoch nur an einzelnen Streckenabschnitten in der Nähe einer Wohnbebauung verlaufen, lässt sich eine generelle Geschwindigkeitsbeschränkung auf 120 km/h für diese Strecken unter dem Gesichtspunkt des Schutzes der Wohnbevölkerung nicht legitimieren. Sie verstieße mangels Erforderlichkeit gegen das Übermaßverbot. In Betracht käme nur eine Einführung von Geschwindigkeitsbeschränkungen an wohnnahen Streckenabschnitten.

Zu erwägen wäre diese auf der A 81 insbesondere für den Streckenabschnitt, der an der Gemeinde Geisingen vorbeiführt, auf der A 96 für Streckenabschnitte, die in der Nähe von Kißlegg und Leutkirch verlaufen. Das setzt freilich voraus, dass die Lärm- und Abgasbeeinträchtigung bereits eine konkrete Gefahr für die dort ansässige Wohnbevölkerung begründete. Was die hier insbesondere in Frage stehende Lärmbeeinträchtigung angeht, könnte von dieser in Anlehnung an § 1 der 16. BImSchV (Verkehrslärmschutzverordnung) dann ausgegangen werden, wenn der Beurteilungspegel für den Lärm, der von den Autobahnen ausgeht, nachweisbar mindestens 70 dB(A) am Tage (6.00 Uhr bis 22.00 Uhr) oder mindestens 60 dB(A) in der Nacht beträgt. Zudem müsste durch Lärmschutzmaßnahmen der Beurteilungspegel um (erst von der Wohnbevölkerung wahrnehmbare) mindestens 3 dB(A) verringert werden. Diese Voraussetzungen liegen weder in Geisingen noch in Kißlegg und Leutkirch vor. So haben behördliche Ermittlungen in der durch den Autobahnlärm wohl am stärksten betroffenen Gemeinde Geisingen erge-

ben, dass an keinem einzigen Gebäude in Geisingen die Grenzwerte der 16. BImSchV von 70 dB(A) am Tage und 60 dB(A) in der Nacht überschritten werden. Tageszeitlich liegen die Beurteilungspegel in allen Wohngebäuden um mindestens 5 dB(A) unter dem Grenzwert von 70 dB(A). In den Nachtstunden liegt der Beurteilungspegel an 38 Gebäuden im Bereich von über 55 bis 60 dB(A).

Unmittelbar ist die 16. BImSchV, die für den Bau und die wesentliche Veränderung von öffentlichen Straßen gilt, allerdings nicht anwendbar, sie stellt nur ein Indiz für das Vorliegen einer durch den Autobahnlärm begründeten konkreten Gefahr dar. Neben dem anhand der 16. BImSchV ermittelten Beurteilungspegel sind für die Frage der Zumutbarkeit der Lärmbelastung und damit für den von § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 tatbestandsmäßig geforderten Schutz der Wohnbevölkerung nach der Rechtsprechung auch die örtlichen Verhältnisse und die Belange des Verkehrs von Relevanz (s. unlängst OVG Bremen, Urteil vom 11.02.2016 – 1 B 241/15 unter Berufung auf BVerwG, NJW 1994, 2037 ff. und BVerwGE 130, 383 ff. = NJW 2008, 2867 ff.). Dabei bleibt aber meist unklar, welche Gewichtung den örtlichen Verhältnissen und den Belangen des Verkehrs neben den Beurteilungspegeln zukommt, da sich die Rechtsprechung in der Regel an letzteren orientiert.

Bei der Bewertung der örtlichen Verhältnisse im Falle der besonders betroffenen Gemeinde Geisingen ist jedenfalls als ein unumstößliches Faktum zu berücksichtigen, dass die A 81 durch Geisingen führt und der nicht verschiebbare Verlauf der Autobahn bereits als solcher eine erhebliche Immissionsbelastung der autobahnnahen Wohnbebauung bedingt. Die Möglichkeiten zur Senkung dieser Belastung sind nur sehr begrenzt. Wie in einem Vorgespräch im Verkehrsministerium angeklungen, würde die Beschränkung der Geschwindigkeit in dem für Geisingen relevanten Autobahnabschnitt auf 120 km/h wohl nur zu einer Herabsetzung des Lärmpegels um 0,5 dB(A) führen, die als solche durch das menschliche Ohr gar nicht mehr registrierbar ist (vgl. auch BVerwG, NJW 2008, 2867 [2870]). Um eine erst durch das menschliche Ohr feststellbare Lärmminimierung von mindestens 3 dB(A) zu erreichen, wäre dies jedenfalls – wenn überhaupt – nur durch eine wesentlich weiterreichende Geschwindigkeitsbeschränkung zu realisieren. Eine solche Geschwindigkeitsbeschränkung rufe aber unter Verkehrsgesichtspunkten ihrerseits schwerwiegende Bedenken (so u. a. Beeinträchtigung des Verkehrsflusses,

Steigerung der Unfallhäufigkeit) hervor. Sie wäre damit mit den für die Interpretation des unbestimmten Rechtsbegriffs „Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm“ nach der Rechtsprechung gleichfalls relevanten Belangen des Verkehrs (BVerwG, NJW 1994, 2037 ff. und NJW 2008, 2867 ff.) nicht vereinbar. So hat denn auch das Verkehrsministerium schon in einer früheren Stellungnahme vom 28.08.2015, S. 2 ausgeführt: „Die Lärmsituation an der A 81 bei Geisingen ist unauffällig. Weder das Ergebnis der Lärmberechnungen noch die ergänzend durchgeführten Lärmmessungen geben Hinweise auf eine relevante Beeinträchtigung der betroffenen Anwohner und die Höhe der Beurteilungspegel.“

Auf die schwierige und umstrittene Frage, inwieweit von einer Gemeinde gem. § 47d BImSchG erlassene Lärmaktionspläne die Auslegung des Begriffs des „Schutzes der Wohnbevölkerung i. S. des § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO beeinflussen können und – wenn dies zu bejahen wäre – eine Verpflichtung der Straßenverkehrsbehörde begründen können, von dieser Ermächtigung Gebrauch zu machen (s. § 47d Abs. 6 BImSchG i. V. mit § 47 Abs. 6 BImSchG), braucht hier nicht eingegangen zu werden, da solche Lärmaktionspläne in der Gemeinde Geisingen (wie wohl auch in Kißlegg und Leutkirch) offensichtlich nicht vorhanden sind. Eine dort vorgenommene Festlegung gesteigerter Anforderungen an den Lärmschutz käme jedenfalls nur dann in Betracht, wenn ein solcher Lärmaktionsplan in ermessensfehlerfreier Weise erlassen und damit wirksam wäre. Für in einem Lärmaktionsplan statuierte gesteigerte Anforderungen an den Lärmschutz bestehen jedenfalls insoweit bedeutsame Einschränkungen, als sie nicht zu einer gemeindlichen Parzellierung von Autobahnstrecken durch zu hohe gemeindliche Anforderungen an den Lärmschutz führen dürfen und damit Verkehrsbelange beeinträchtigen. Letztere sind bei einem Lärmaktionsplan als wichtiger Faktor in die Abwägungsentscheidung miteinzubeziehen und setzen der Gemeinde bei der Ausübung ihres Planungsermessens eine bedeutsame Grenze.

Selbst wenn bezüglich einzelner Streckenabschnitte der vorgesehenen Versuchsstrecken der Tatbestand des § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO erfüllt wäre, bedeutete dies im Übrigen noch nicht, dass damit lokal begrenzte Geschwindigkeitsbeschränkungen stets zulässig wären. Sie wären jedenfalls im Hinblick auf den Grundsatz des geringsten Eingriffs stets ausgeschlossen, wenn ein ausreichender Lärmschutz bereits durch die Installierung von Lärmschutzwänden sichergestellt werden könnte. Eine

wenn auch nur sehr geringe Lärminderung in Geisingen würde ohnehin durch eine auf die Durchführung von Autobahnrennen gestützte Geschwindigkeitsbeschränkung auf 120 km/h auf der A 81 erreicht.

- 5. Falls Frage 4 verneint wird, anhand welcher Kriterien und in welchem Umfang müsste in tatsächlicher Hinsicht ergänzt werden, um eine konkrete Gefährlichkeit auf beiden Streckenabschnitten hinreichend darzulegen und zu begründen?**

Die durch die Durchführung von Rennen begründete konkrete Gefahr auf der A 81 ist bereits jetzt belegt. Das Ausmaß der konkreten Gefahr lässt sich durch die von Seiten des Verkehrsministeriums ins Auge gefasste genaue Ermittlung der Zahl der Rennen auf dem Autobahnabschnitt zwischen Hegau und Bad Dürkheim innerhalb eines Beobachtungszeitraum von sechs Monaten noch weiter präzisieren.

- 6. Ist das oben beschriebene Ermittlungsziel (genaue Eingrenzung der unfallbegünstigenden Umstände bzw. der Kombination von unfallbegünstigenden Umständen) von der Ermächtigungsgrundlage gedeckt?**

Da sich Geschwindigkeitsbeschränkungen auf den Versuchsstrecken nicht auf die Unfallhäufigkeit stützen lassen, besteht unter diesem Gesichtspunkt auch keine Möglichkeit, unfallbegünstigende Umstände bzw. Aussagen über ihre Kombination nach versuchsweiser Einführung einer Geschwindigkeitsbeschränkung zu ermitteln. Selbstverständlich bleibt es den zuständigen Behörden möglich, auch ohne den Modellversuch Aussagen über unfallbegünstigende Umstände und ihr Zusammenwirken zu treffen. Für Feststellungen über unfallbegünstigende Umstände wie die auf S. 2 des Gutachtauftrags beispielhaft angesprochene Streckencharakteristik, die Verkehrsmenge und die Verteilung auf bestimmte Tageszeiten ist ohnehin primär auf den Istzustand abzustellen, da die vorgesehene Geschwindigkeitsbeschränkung hierauf keinen bzw. nur einen sehr begrenzten Einfluss haben dürfte. Zu sonstigen Beobachtungen des Verkehrsablaufs, die bei einer auf die Durchführung von Autobahnrennen gestützten Geschwindigkeitsbeschränkung auf 120 km/h möglich sind, s. unten unter 8.

**7. Falls Frage 6 verneint wird, anhand welcher Kriterien müsste das Ermittlungsziel angepasst/eingeschränkt werden?**

Da sich die Zulässigkeit von Verkehrsbeschränkungen auf der A 81 nur auf die dort in erheblichem Umfang stattfindenden Autorennen stützen lässt, sollte als primäres Ermittlungsziel angegeben werden, welchen Einfluss die Geschwindigkeitsbeschränkung auf 120 km/h auf die Häufigkeit der Durchführung solcher Rennen hat bzw. ob und ggf. inwieweit sich bei solchen Beschränkungen Rennen auf andere Autobahnen wie insbesondere die A 96 verlagern.

Die Durchführung einer mit befürchteten Autorennen auf der A 81 begründeten Geschwindigkeitsbeschränkung erlaubt es den zuständigen Behörden als Nebeneffekt auch, Aussagen über unfallbegünstigende Umstände bzw. deren Kombination nach einer Geschwindigkeitsbeschränkung zu treffen. Allerdings sollte dies nicht als eigentliches Ermittlungsziel angegeben werden, da sonst ein Ermessensfehler (Ermessensfehlergebrauch) vorliegen könnte.

Zu beachten ist ohnehin, dass der Aussagewert solcher Feststellungen nicht überbewertet werden sollte, da eine Beobachtungsstrecke von nur 32 km lediglich begrenzte allgemeine Aussagen zulässt. Der Aussagewert einer nur auf § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 StVO gestützten Geschwindigkeitsbeschränkung wäre vor allem dadurch erheblich eingeschränkt, dass eine solche Anordnung lediglich für einen deutlich unter drei Jahren liegenden Zeitraum getroffen werden könnte. Um eine längere und aussagekräftigere Beobachtung zu ermöglichen, spricht daher einiges dafür, anstelle einer zeitlich eng befristeten Geschwindigkeitsbeschränkung gem. § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 StVO eine auf § 45 Abs. 1 S. 1 StVO gestützte unbefristete Geschwindigkeitsbeschränkungen anzuordnen.

Die Verallgemeinerungsfähigkeit gewonnener Erkenntnisse dürfte sowohl bei einer befristeten wie auch bei einer unbefristeten Geschwindigkeitsbeschränkung freilich auch dadurch eingeschränkt sein, dass das Verkehrsverhalten auf der A 81 zu einem nicht unerheblichen Teil durch die besondere Grenznähe der Strecke beeinflusst wird und sich hieraus Besonderheiten bei der Nutzung der A 81 ergeben.

Erhebungen über unfallbegünstigende Umstände sind im Übrigen nur dann sinnvoll, wenn sie sowohl vor wie auch nach der Durchführung des Modellversuchs getätigt werden. Nur dann lassen sie einen Vergleich der Ist-Verkehrssituation mit der Verkehrssituation nach Einführung einer Geschwindigkeitsbeschränkung zu.

**8. Sind die geplanten Streckenlängen auf beiden Autobahnabschnitten und ist die geplante Dauer des Modellversuchs zur Erreichung des angestrebten Ermittlungsziels als verhältnismäßig anzusehen?**

Wie oben unter 5. und 6. dargelegt, kommt ein Modellversuch nur auf der A 81 in Betracht und stellt sich damit nur insoweit die Frage der Verhältnismäßigkeit bzw. des Übermaßverbots. Bezüglich der für die A 81 geplanten Streckenlänge ergeben sich unter diesem Aspekt keine Probleme (s. näher oben II 4 b cc [5]). Die Erstreckung eines auf § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 StVO gestützten Modellversuchs auf drei Jahre dürfe aber unverhältnismäßig sein (s. näher oben II 4 b cc [6]).

**9. Falls Frage 8 verneint wird, anhand welcher Kriterien müsste ergänzend dargelegt bzw. begründet werden bzw. anhand welcher Kriterien müssten beide Faktoren angepasst/eingeschränkt werden?**

Beantwortung erübrigt sich im Hinblick auf die Beantwortung der Frage 8.