

zentren umfassen soll. Schließlich erklärt das Urteil es für möglich, einen Verkehrsteilnehmer durch eine solche Verkehrsbeschränkung in seinen Rechten zu verletzen, und zwar dann, wenn die Beschränkung auch ihn betrifft und die von § 45 I 1 StVO statuierten Voraussetzungen für ihre Anordnung nicht gegeben sind. Macht ein Verkehrsteilnehmer daher eine derartige eigene Betroffenheit und zugleich das Fehlen der rechtssatzmäßigen Voraussetzungen der Verkehrsbeschränkung geltend, so folgt daraus zumindest seine Klagebefugnis für eine entsprechende Anfechtungsklage im Sinne von § 42 II VwGO.

## II. Kontinuität der bisherigen Rechtsprechung

Mit all diesen Aussagen verläßt das Urteil jedoch die eingefahrenen Gleise der bisherigen höchstrichterlichen Rechtsprechung nicht. Das *BVerwG* nimmt vielmehr in den Gründen selbst durchweg auf seine früheren Entscheidungen Bezug und bestätigt sie in allen wesentlichen Punkten.

Dabei darf insbesondere der Streit um die dogmatische Einordnung von Verkehrszeichen, wie sie die Straßenverkehrsbehörden zur Anordnung von Verkehrsbeschränkungen typischerweise einsetzen, trotz nach wie vor hörbarer kritischer Stimmen als längst entschieden gelten<sup>1</sup>. Die Einbeziehung der Flüssigkeit und Leichtigkeit des Verkehrs auf den Straßen innerstädtischer Ballungsgebiete in den Bereich der von § 45 I 1 StVO angesprochenen allgemeinen Verkehrssicherheit und -ordnung ist ebenfalls nicht neu; schon vor einiger Zeit hat das *BVerwG* Verkehrslenkungsmaßnahmen mit dieser Zielsetzung für grundsätzlich zulässig erklärt<sup>2</sup>. Schließlich ist seit langem anerkannt, daß die unbestimmten Rechtsbegriffe der „Sicherheit und Ordnung des Verkehrs“, d. h. die Voraussetzungen für ein Einschreiten der Straßenverkehrsbehörde nach § 45 I 1 StVO, in vollem Umfang der verwaltungsgerichtlichen Nachprüfung unterliegen, während die Behörde hinsichtlich der Rechtsfolgen einen Ermessensspielraum besitzt, den sie unter angemessener Berücksichtigung der Interessen der Allgemeinheit und aller Betroffenen auszufüllen hat, was vor Gericht lediglich eingeschränkt überprüft werden kann<sup>3</sup>. Das zitierte Urteil trägt hierzu nur insofern etwas Neues bei, als es speziell für die Ausweisung von Busspuren verlangt, ihre Auswirkungen auf die Flüssigkeit und Leichtigkeit des Individualverkehrs mit in die Abwägung einzustellen.

Auch soweit sich das *BVerwG* darin mit der Klagebefugnis von Verkehrsteilnehmern auseinandersetzt, baut es auf einer ununterbrochenen Kette gleichgerichteter eigener Entscheidungen auf, die mit dem Urteil vom 14. 3. 1957 zur Einführung einer entgeltpflichtigen Parkplatzbewachung in Hamburg beginnt<sup>4</sup> und ihre vielleicht deutlichste Ausprägung in der Entscheidung vom 9. 6. 1967 über die Aufhebung eines Parkverbotes vor dem Stuttgarter Justizministerium gefunden hat<sup>5</sup>. Im Urteil vom 3. 6. 1982 zur Anordnung eines Nachtfahrverbots für einen Kurort prägte das Gericht außerdem bereits einen Leitsatz, den die hier besprochene Entscheidung nahezu wörtlich zitiert:

„Ein Verkehrsteilnehmer kann als eine Verletzung seiner Rechte geltend machen, die rechtssatzmäßigen Voraussetzungen für eine auch ihn treffende Verkehrsbeschränkung (nach § 45 I StVO) seien nicht gegeben“<sup>6</sup>.

Eine Änderung der Rechtsprechung des *BVerwG* hat insoweit nie stattgefunden; ebenso haben sich die meisten Obergerichte dieser Auffassung angeschlossen<sup>7</sup>. Worin gründet also das besondere Interesse an dem jetzigen Urteil?

\* Zu *BVerwG*, Urt. v. 27. 1. 1993 – 1 C 35/92 – NJW 1993, 1729 = NVwZ 1993, 777 Nr. 23 L.

1) Vgl. vor allem *BVerwGE* 27, 181 (182 ff.) = NJW 1967, 1627, *BVerwGE* 59, 221 (224 f.) = NJW 1980, 1640, sowie die w. Nachw. pro und contra bei Lorz, DÖV 1993, 129.

2) *BVerwG*, NJW 1981, 184 f.; vgl. a. *BVerwGE* 34, 241 (243, 245 f.); 34, 320 (323) = NJW 1970, 962.

3) Dazu z. B. *BVerwGE* 27, 181 (186) = NJW 1967, 1627; vgl. a. *Jagusch-Hentschel*, StraßenverkehrsR., 30. Aufl. (1989), § 45 StVO Anm. 28 a; *Hügel*, Dritte als Betroffene verkehrsberuhigender Maßnahmen, 1991, S. 33 f., 36 f.; *Steiner*, NVwZ 1984, 201 (202).

4) *BVerwGE* 4, 342 (342 f.) = NJW 1957, 962.

5) *BVerwGE* 27, 181 (185) = NJW 1967, 1627.

6) *BVerwG*, Buchholz 442.151 § 45 StVO Nr. 12.

7) Vgl. schon die Übersicht bei *Maurer*, DÖV 1975, 217 (224), sowie zuletzt die Nachw. bei Lorz, DÖV 1993, 129 (131 ff.).

Rechtsreferendar Dr. Ralph Alexander Lorz, Wiesbaden

## Voraussetzungen und Konsequenzen von Verkehrsbeschränkungen\*

### I. Das neue Urteil des *BVerwG*

Mit diesem Urteil setzt das *BVerwG* die lange Reihe seiner Rechtsprechung zum Umfang der gesetzlichen Ermächtigung des § 45 I 1 StVO fort. Es bekräftigt die den Straßenverkehrsbehörden durch diese Vorschrift eingeräumte Möglichkeit, aus Gründen der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs Beschränkungen desselben anzuordnen, und unterstreicht vor allem die Größe des insoweit bestehenden behördlichen Ermessensspielraums. Für den konkreten Fall der Ausweisung einer Busspur durch das dafür vorgesehene besondere Verkehrszeichen entscheidet das Gericht weiterhin die Frage des Rechtscharakters dieser Anordnung im Sinne einer Allgemeinverfügung gem. § 35 S. 2 VwVfG. Das weitgefaßte Tatbestandsmerkmal des § 45 I 1 StVO – die Förderung der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs – wird dahingehend konturiert, daß es „insbesondere“ auch seine Flüssigkeit und Leichtigkeit in den innerstädtischen Ballungs-

### III. Bedeutung der Entscheidung

Der maßgebliche Gehalt der neuen Entscheidung, der vermutlich auch für ihre Aufnahme in die amtliche Sammlung des *BVerwG* verantwortlich ist, erschließt sich erst unter Einbeziehung der in letztgenannter Hinsicht gegenläufigen Tendenzen, die in der jüngeren obergerichtlichen Rechtsprechung vereinzelt zum Ausdruck gekommen sind.

#### 1. Der Aspekt der Einheitlichkeit der Rechtsprechung

Zu nennen ist hier in erster Linie das Urteil des *VGH Mannheim* vom 16. 1. 1990<sup>8</sup>. Der Kläger wandte sich in diesem Fall gegen ein eingeschränktes Halteverbot auf einer Wendefläche, die er bis dahin regelmäßig als Parkraum zu nutzen pflegte. Seine Klage wurde vom *VGH* jedoch mit der Begründung als unzulässig abgewiesen, die Verfügbarkeit von Straßenraum beruhe in der Regel auf einer nicht einklagbaren staatlichen Leistung, weshalb es dem Staat auch freistehe, die Benutzung dieses Straßenraums im einzelnen zu regeln. Gegen Anordnungen der Straßenverkehrsbehörden nach § 45 I StVO könne der einzelne Verkehrsteilnehmer daher grundsätzlich keinen Rechtsschutz beanspruchen.

Mit einer vergleichbaren Argumentationslinie verneinte der *VGH Kassel* in einem Urteil am 26. 6. 1990 die Rechtsverletzung eines Spediteurs, der sich am Abstellen seiner Lastwagen auf einem bestimmten Platz durch ein entsprechendes Parkverbot gehindert sah<sup>9</sup>. In der Vorentscheidung zu dem hier besprochenen Urteil des *BVerwG* brachte dasselbe Gericht zum Ausdruck, es könne sich eine Verletzung des Klägers als Verkehrsteilnehmer in eigenen Rechten durch die Anordnung der umstrittenen Busspur selbst dann nicht vorstellen, wenn diese Anordnung sich als materiell rechtswidrig erweisen sollte; allerdings ging der *VGH Kassel* nicht so weit, dem Kläger deswegen wie im Falle des *VGH Mannheim* bereits die Klagebefugnis abzusprechen<sup>10</sup>.

Mit diesen Entscheidungen haben sich die Obergerichte Baden-Württembergs und Hessens mehr oder weniger deutlich zu der oben skizzierten bisherigen Rechtsprechung des *BVerwG* und zu den Obergerichten der anderen Länder in Widerspruch gesetzt. Eine erste besondere Bedeutung der hier besprochenen Entscheidung besteht deshalb darin, daß das *BVerwG* mit der ausdrücklichen Bekräftigung seiner traditionellen Rechtsauffassung diesen neuen Tendenzen eine klare Absage erteilt hat, was dazu führen sollte, die Einheitlichkeit der Rechtsprechung in diesem Punkt wiederherzustellen.

#### 2. Der dogmatische Aspekt

Ein weiteres wichtiges Element dieses Urteils ergibt sich bei näherer Betrachtung der vor allem vom *VGH Mannheim* eingesetzten Argumentation. Das insoweit maßgebliche Urteil vom 16. 1. 1990 schließt nämlich von der unbestritten weitreichenden Freiheit des Staates beim Bau und bei der Widmung von Straßen auf das Vorhandensein eines vergleichbar „gerichtsreichen“ Entscheidungsspielraums bei der näheren Ausgestaltung der Straßennutzung<sup>11</sup>. Damit wendet der *VGH Mannheim* einen ursprünglich im Straßenrecht verankerten Grundsatz zumindest mittelbar auf den Bereich straßenverkehrsrechtlicher Regelungen an.

Die Übertragbarkeit straßenrechtlicher Kategorien auf Konstellationen des Straßenverkehrsrechts begegnet jedoch prinzipiell erheblichen Bedenken. Denn zwischen diesen beiden Rechtsgebieten besteht – wie das *BVerwG* wörtlich ausgeführt hat – eine „feste Grenze, die weder nach der einen noch nach der anderen Seite überschritten werden kann“<sup>12</sup>. Das Straßenrecht gehört systematisch dem öffentlichen Sachenrecht an und regelt daher im wesentlichen die Voraussetzungen einer Gewährung von Verwaltungsleistungen. Demgegenüber liegt der Schwerpunkt des Straßenverkehrsrechts im Bereich der Gefahrenabwehr, zu deren Zweck der weitaus überwiegende Teil der existierenden Verkehrsbeschränkungen angeordnet ist<sup>13</sup>. Daraus folgt, daß ein als Straßenverkehr grundsätzlich zugelassenes Verhalten im Rahmen der straßenrechtlichen Widmung nur den spezifischen Regeln des Straßenverkehrs unterworfen sein kann. Erst eine darüber hinausgehende Inanspruchnahme des Straßenraums

kommt als Gegenstand besonderer straßenrechtlicher Bewertungen in Frage<sup>14</sup>.

Das dogmatische Verdienst der hier besprochenen Entscheidung ist demnach darin zu sehen, daß das *BVerwG* der drohenden Verwischung dieser beiden Rechtsmaterien entgegentritt und auf der fundamentalen Bedeutung der Unterscheidung zwischen Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht beharrt.

#### 3. Der verfassungsrechtliche Aspekt

Mit dieser Unterscheidung hängt schließlich ein weiterer Gesichtspunkt zusammen, der in Gestalt von Art. 2 I GG auch die verfassungsrechtliche Dimension ins Spiel bringt. Nach der ständigen Rechtsprechung des *BVerfG* schützt dieses Grundrecht die allgemeine Handlungsfreiheit im umfassenden Sinne und gewährleistet dem Bürger, daß er sich nur mit solchen Nachteilen belasten lassen muß, die formell und materiell der Verfassung gemäß sind<sup>15</sup>. Mit dem Beschluß „Reiten im Walde“ vom 6. 6. 1989 hat das *BVerfG* außerdem konkret für den Bereich der Verkehrsbeschränkungen entschieden, daß jeder potentielle Benutzer eines vorhandenen und der Allgemeinheit gewidmeten Verkehrsweges durch eine Einschränkung seiner diesbezüglichen Gebrauchsmöglichkeiten in seinem Grundrecht aus Art. 2 I GG tangiert wird<sup>16</sup>. Hieraus ergibt sich die besondere verfassungsrechtliche Relevanz der Unterscheidung zwischen dem Bau und der Widmung von Straßen einerseits und den Beschränkungen des auf ihnen stattfindenden Verkehrs andererseits: Zwar gibt es keinen (straßenrechtlichen) Anspruch des Bürgers gegen den Staat auf Schaffung von Gemeingebrauch; wohl aber begründet Art. 2 I GG ein Recht der ungestörten (straßenverkehrsrechtlichen) Teilnahme an einem bestehenden Gemeingebrauch, woraus folgt, daß sich jede Verkehrsbeschränkung im Rahmen der „verfassungsmäßigen Ordnung“ halten muß und jeder betroffene Verkehrsteilnehmer insoweit auch eine gerichtliche Überprüfung herbeiführen kann<sup>17</sup>.

Diese Überprüfung hat zumindest der *VGH Mannheim* dem Kläger im Urteil vom 16. 1. 1990 verweigert<sup>18</sup>. Dem hier besprochenen Urteil kommt daher eine zusätzliche Bedeutung dergestalt zu, daß das *BVerwG* mit seiner expliziten Ablehnung entsprechender Tendenzen die Verfassungskonformität der Rechtsprechung zur Klagebefugnis einfacher Verkehrsteilnehmer gegen einschränkende verkehrsbehördliche Anordnungen sicherstellt.

### IV. Zusammenfassung

Das Urteil des *BVerwG* vom 27. 1. 1993 bestätigt in vollem Umfang die bisherige Linie der höchstrichterlichen Rechtsprechung. Es wehrt insbesondere alle in jüngerer Zeit unternommenen Versuche ab, den Rechtsschutz von Verkehrsteilnehmern gegen Verkehrsbeschränkungen aller Art prozedural zu limitieren. Dadurch verhindert es ein weiteres Auseinanderstreben der Rechtsprechung, sorgt zugleich für dogmatische Klarheit und gewährleistet außerdem die Übereinstimmung der verwaltungsgerichtlichen Interpretation von Art. 2 I GG mit der Rechtsprechung des *BVerfG*.

8) *VGH Mannheim*, DÖV 1990, 981f.

9) Leitsatz abgedr. in NVwZ-RR 1991, 216.

10) *VGH Kassel*, Urt. v. 6. 11. 1990 – 2 UE 212/88.

11) Vgl. nochmals *VGH Mannheim*, DÖV 1990, 981.

12) *BVerwGE* 34, 241 (243); vgl. a. *BVerwGE* 62, 376 (378) = NJW 1982, 840 = NVwZ 1982, 249 L; und außerdem *BVerfGE* 40, 371 (378ff.) = NJW 1976, 559.

13) Vgl. stellvertretend hierzu *Steiner*, JuS 1984, 1; sowie die w. Nachw. bei *Lorz*, DÖV 1993, 129 (135).

14) Dazu zuletzt *Enders*, *VerwArch* 1992, 527 (561).

15) Vgl. etwa aus neuerer Zeit *BVerfGE* 74, 129 (151f.) = NZA 1987, 347 = NJW 1987, 1689 L; *BVerfGE* 75, 108 (154) = NJW 1987, 3115; *BVerfGE* 78, 232 (244f.) = NJW 1988, 3258 = NZA 1988, 819.

16) *BVerfGE* 80, 137 (151f.) = NJW 1989, 2525 = NVwZ 1989, 1052 L; vgl. dazu auch das Sondervotum *Grimm* S. 164ff., sowie die Genekritik von *Pieroth*, AöR 115 (1990), 33 (43f.).

17) Ebenso beispielsweise *Salzwedel*, in: *v. Münch* (Hrsg.), *Bes. VerwR*, 8. Aufl. (1988), S. 695ff. (714); *Papier*, *Recht der öffentlichen Sachen*, 2. Aufl. (1984), S. 96ff.; *Papernmann-Löhr-Andriske*, *Recht der öffentlichen Sachen*, 1987, S. 66, 76f.; vgl. auch *Enders*, *VerwArch* 1992, 527 (551ff.) m. w. Nachw.

18) Vgl. o. III 1.