

# Der Rechtsschutz einfacher Verkehrsteilnehmer gegen Verkehrszeichen und andere verkehrsbehördliche Anordnungen

Von Dr. Ralph Alexander Lorz, Wiesbaden \*

**Maßnahmen der Straßenverkehrsbehörden provozieren immer wieder Klagen betroffener Verkehrsteilnehmer. Dabei wird die lange Zeit unumstrittene Rechtsprechung des BVerwG, nach der solche Klagen jedenfalls aufgrund von Art. 2 Abs. 1 GG zulässig sind und zu einer verwaltungsgerichtlichen Rechtmäßigkeitsprüfung der angefochtenen Maßnahmen führen, durch abweichende Urteile der Oberverwaltungsgerichte neuerdings zunehmend in Frage gestellt. Der vorliegende Beitrag untersucht die Berechtigung der hier gegeneinanderstehenden Positionen unter besonderer Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Vorgaben.**

## I. Einführung in die Problemstellung

Angesichts des vor allem in den Städten immer weiter zunehmenden Verkehrsdrucks steht das Problem einer sinnvollen Verkehrslenkung und -gestaltung mittlerweile nicht nur ganz oben auf der Tagesordnung der Kommunalpolitik. Es beschäftigt vielmehr auch in wachsendem Maße die Verwaltungsgerichte, namentlich dann, wenn erboste Bürger die mit der Lenkung des Verkehrs regelmäßig einhergehenden Beschränkungen ihrer persönlichen Mobilität nicht akzeptieren wollen. Halte- und Parkverbote, Straßensperrungen, Geschwindigkeitsbegrenzungen, Busspuren, „gegenläufige“ Einbahnstraßen – es gibt so gut wie keine verkehrsbeeinflussenden Maßnahmen, gegen die in den letzten Jahren nicht irgendwo geklagt worden wäre. Bei den Klägern handelt es sich in aller Regel um einfache Verkehrsteilnehmer, die ein bestimmtes Straßenstück häufiger benutzen und sich dabei durch eine bestimmte Maßnahme zu Unrecht behindert fühlen. In diesen Fällen stellt sich die Frage, ob und wie sie gerichtlich dagegen vorgehen können.

An der grundsätzlichen Einschlägigkeit des Verwaltungsrechtswegs nach § 40 Abs. 1 VwGO bestehen keinerlei Zweifel. Als Rechtsgrundlage fungiert für die

überwiegende Zahl der angegriffenen Verkehrsregelungen die öffentlich-rechtliche Rechtsvorschrift des § 45 StVO. Verkehrsbehördliche Anordnungen nach dieser Vorschrift manifestieren sich typischerweise in der Aufstellung von Verkehrszeichen. Deren dogmatische Einordnung hat sich zwar zunächst als schwierig herausgestellt<sup>1</sup>, inzwischen darf jedoch als weitgehend konsentiert gelten, daß es sich bei Verkehrszeichen um Verwaltungsakte in Form von Allgemeinverfügungen gem. § 35 S. 2 VwVfG handelt<sup>2</sup>. Ebenso stellen auch die anderen nach § 45 StVO zu treffenden Maßnahmen der Straßenverkehrsbehörden in der Regel Verwaltungsakte dar.

Damit ist gem. § 42 Abs. 1 VwGO die Anfechtungsklage die statthafte Klageart. Unter diesen Umständen engt sich das Problem, läßt man die notwendigen Formalien, Klagefrist etc. außer acht, rasch auf die nach § 42 Abs. 2 VwGO erforderliche *Klagebefugnis* ein. Demnach dürfte es nicht völlig ausgeschlossen sein, daß der jeweilige Kläger durch die von ihm angegriffene Maßnahme in sei-

1 So sah bspw. *Klaus Obermayer*, Das Dilemma der Regelung eines Einzelfalles nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz, NJW 1980, S. 2386 ff., 2387 f., die Verkehrszeichen als Rechtsnormen an; vgl. a. *ders.*, Kommentar zum VwVfG, 2. Aufl. 1990, § 35 Rn. 189–195; ferner *Ludwig Renck*, Noch einmal: Die Rechtsnatur von Verkehrszeichen, NVwZ 1984, S. 355 f., sowie *BayVGH*, NJW 1979, S. 670 f. (zu beachten ist allerdings die entgegengesetzte neuere Entscheidung *BayVBl* 1986, S. 754 ff.). Selbst *BVerwGE* 59, 221 (224) spricht von Verkehrszeichen noch als von einem „typischen Grenzfall“ – in Anlehnung an *Otto Bachof*, Anmerkung zum Urteil des OLG Stuttgart vom 7. 9. 1966 – 1 Ss 314/66 –, DÖV 1967, S. 132 f.

2 In diesem Sinne vor allem die Rspr. des BVerwG, vgl. bes. *BVerwGE* 27, 181 (182 ff.), sowie die ausdrückliche Bestätigung in *E* 59, 221 (224 f.); ferner *BVerwG*, NJW 1982, S. 348; *NVwZ* 1983, S. 610 ff.; *DÖV* 1988, S. 694 f.; dazu m. w. N. zur obergerichtlichen Rspr. *Paul Stelkens/Heinz Joachim Bonk/Klaus Leonhardt*, *VwVfG-Kommentar*, 3. Aufl. 1990, § 35 Rn. 176; *Ferdinand O. Kopp*, *VwVfG*, 5. Aufl. 1991, § 35 RN. 67. Zum Überblick des früheren Streitstandes schließlich statt vieler: *Ulrich Prutsch*, Rechtsnatur von Verkehrsregelungen durch amtliche Verkehrszeichen, *JuS* 1980, S. 566 ff. m. w. N.

\* Anmerkung der Schriftleitung: Der Verfasser ist zur Zeit Rechtsreferendar am Verwaltungsgericht Wiesbaden.

nen Rechten verletzt ist<sup>3</sup>. Die entscheidende Frage lautet daher, auf welches Recht sich jemand gegenüber einer verkehrseinschränkenden Maßnahme berufen kann, die ihn lediglich als Verkehrsteilnehmer tangiert.

## II. Das mögliche Begründungsspektrum

„Rechte“ im Sinne von § 42 Abs. 2 VwGO können vom Prinzip her auf zwei unterschiedlichen Ebenen vorliegen:

- zum einen auf der einfachgesetzlichen Ebene, wenn eine dort statuierte Norm zumindest neben der Allgemeinheit auch den Kläger schützen soll;
- zum anderen auf der verfassungsrechtlichen Ebene in Gestalt der Grundrechte.

### 1. Einfachgesetzliches Recht

Im Bereich des einfachen Rechts haben wir es, wie schon angesprochen wurde, im wesentlichen mit der Vorschrift des § 45 StVO zu tun. Für diese ist allgemein anerkannt, daß sie grundsätzlich auf den Schutz der Allgemeinheit und nicht auf die Wahrung der Interessen einzelner Verkehrsteilnehmer gerichtet ist<sup>4</sup>. Zwar erwägt das BVerwG – in der umgekehrten Konstellation – einen möglichen Anspruch des einzelnen auf verkehrsregelndes Einschreiten der Behörde, soweit das Schutzgut der „öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ im Sinne von § 45 Abs. 1 StVO seine individuellen Interessen umgreift<sup>5</sup>; im Prinzip ist die Vorschrift aber nicht dazu bestimmt, einzelnen Verkehrsteilnehmern Rechte einzuräumen. Zur Rüge einer Rechtsverletzung ist der Kläger im Verwaltungsprozeß nach der sog. „Schutznormtheorie“ jedoch nur dann befugt, wenn der verletzte Rechtssatz zumindest auch zum Schutz seiner Interessen existiert<sup>6</sup>. Die Klagebefugnis des Verkehrsteilnehmers kann sich daher nicht aus § 45 StVO ergeben.

§ 45 StVO hat allerdings keine rechtsausschließende Wirkung dahingehend, daß für den seiner Regelung unterliegenden Bereich des Straßenverkehrs nun keine Individualrechte mehr denkbar wären. Insbesondere soweit *grundrechtlich* geschützte Individualbelange betroffen sind, muß der einzelne gerade dann Ansprüche geltend machen können, wenn die einschlägigen Normen des einfachen Rechts keinen „drittsschützenden“ Effekt entfalten<sup>7</sup>; anders ausgedrückt: Soweit der dem einzelnen Bürger durch die Grundrechte gewährte Schutz reicht, bedarf es keiner besonderen Vorschrift des einfachen Rechts mehr, um ihm gerichtlichen Rechtsschutz zu eröffnen. Alles andere würde den ursprünglichen Sinn und Zweck der Grundrechte, staatliche Eingriffe gegenüber dem Individuum zu limitieren<sup>8</sup>, geradezu ad absurdum führen und es statt dessen in das Belieben des Staates stellen, dem Bürger Individualrechtsschutz zu gewähren oder nicht. Vor diesem Hintergrund ist die Frage zu stellen, welche Grundrechte durch verkehrsbeschränkende Maßnahmen tangiert werden können.

### 2. Grundrechtliche Ebene

Läßt man den durch Art. 14 Abs. 1 GG gewährleisteten Anliegerschutz hier außer Betracht, so kann dem einfachen Verkehrsteilnehmer von vornherein nur die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG zugute kommen. Denn diese schützt nach der ständigen Rechtsprechung des BVerfG als „Auffanggrundrecht“ tatsächlich „jede Form menschlichen Handelns ohne Rücksicht darauf, welches Gewicht der Betätigung für die Persönlichkeitsentfaltung zukommt“<sup>9</sup>, prinzipiell also auch das Recht, sich im Straßenverkehr nach Gutdünken bewegen zu können. Zwar ist Art. 2 Abs. 1 GG quasi zum Ausgleich für diesen extrem weiten Schutzbereich mit einer vergleichbar weitgefaßten Schranke in Gestalt der „verfassungsmäßigen Ordnung“ ausgestattet<sup>10</sup>, doch hat diese Konstellation systematisch zur Folge, daß jede Beschränkung des Bürgers das Grundrecht zunächst einmal tangiert und daher – notfalls gerichtlich – auf ihre Über-

3 Vgl. z. B. BVerwGE 3, 237 (238 f.); 36, 192 (199 f.); 39, 345 (347); 44, 1 (2 f.); 54, 99 (100 f.); 68, 241 (242 f.); *Erich Eyer-mann/Ludwig Fröhler*, VwGO-Kommentar, 9. Aufl. 1988, § 42 Rn. 121; *Konrad Redeker/Hans-Joachim v. Oertzen*, VwGO-Kommentar, 10. Aufl. 1991, § 42 Rn. 15; *Ferdinand O. Kopp*, VwGO, 8. Aufl. 1989, § 42 Rn. 39 m. w. N.

4 Vgl. stv. BVerwGE 37, 112 (113 f.); 74, 234 (235 f.); ebenso BVerwG, NJW 1987, S. 1096; und zuletzt HessVGH, NVwZ-RR 1991, S. 216.

5 BVerwGE 74, 234 (236); allerdings landet das Gericht hier auch sehr schnell auf der grundrechtlichen Ebene.

6 St. Rspr., vgl. BVerwGE 39, 235 (237 f.); 52, 122 (128 ff.); 55, 280 (285 f.); 60, 154 (156 f.); 65, 167 (171 ff.); ferner statt vieler: *Eyer-mann/Fröhler* (Anm. 3), § 42 Rn. 155; *Hans D. Jarass*, Der Rechtsschutz Dritter bei der Genehmigung von Anlagen, NJW 1983, S. 2844 ff.; *Michael Quaa*s, Rechtsfragen der Kontingentgenehmigung im Güterfernverkehr, DÖV 1982, S. 434 ff., 438 f.; *Erich Gassner*, Anfechtungsrechte Dritter und „Schutzgesetze“, DÖV 1981, S. 615 ff., 619 f.; *Rüdiger Breuer*, Die Entwicklung des Umweltschutzrechts seit 1977, NJW 1979, S. 1862 ff., 1871; dagegen und statt dessen auf die tatsächliche Betroffenheit des Klägers abstellend: *Christoph Sening*, Rettung der Umwelt durch Aufgabe der Schutznormtheorie? BayVBl. 1982, S. 428 ff.; *Winfried Brohm*, Verwaltungsgerichtsbarkeit im modernen Sozialstaat, DÖV 1982, S. 1 ff., 4; *Manfred Zuleeg*, Hat das subjektive öffentliche Recht noch eine Daseinsberechtigung?, DVBl. 1976, S. 509 ff., 514 ff.; *Wilhelm Henke*, Das subjektive Recht im System des öffentlichen Rechts, DÖV 1980, S. 621 ff., 628 ff.; zuletzt auch *Stefan Hügel*, Dritte als Betroffene verkehrsberuhigender Maßnahmen, 1991, S. 201 ff.

7 Vgl. für den mit Abstand häufigsten Fall der Nachbarklage im Baurecht bspw. BVerwGE 52, 122 (130); ferner *Hügel* (Anm. 6), S. 205, 221; eindeutig insoweit auch *Kopp* (Anm. 3), § 42 Rn. 43.

8 Dazu stv. BVerfGE 1, 97 (104); 7, 198 (204); 50, 290 (337); ferner *Albert Bleckmann*, Staatsrecht II – Die Grundrechte –, 3. Aufl. 1989, S. 199; *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Grundrechtstheorie und Grundrechtsinterpretation, NJW 1974, S. 1529 ff., 1530; *Klaus Kröger*, Grundrechtstheorie als Verfassungsproblem, 1978, S. 15; und allgemein *Robert Alexy*, Theorie der Grundrechte, 1985, S. 174 ff.; sowie *Jürgen Schwabe*, Probleme der Grundrechtsdogmatik, 1977, S. 37 ff.

9 So zuletzt BVerfGE 80, 137 (152); vgl. a. zuvor – mit teilweise anderer Terminologie – BVerfGE 6, 32 (36); 7, 111 (119); 19, 93 (95 f.); 20, 150 (154 f.); 21, 245 (249); 25, 371 (407); 26, 246 (258); 28, 364 (373); 42, 374 (385); 47, 239 (248 f.); 50, 290 (366); 54, 143 (144); 55, 159 (165); 57, 29 (36); 59, 275 (278).

10 Vgl. schon BVerfGE 6, 32 (37 f. et seq.); weiter 11, 234 (236 f.); aus der neueren Rspr. 50, 256 (262); 55, 159 (165); 59, 275 (278); sowie die weiteren Nachweise bei *Rupert Scholz*, Das Grundrecht der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, AöR 100 (1975), S. 80 ff., 88 f.; dazu ferner *Detlef Merten*, Das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit, JuS 1976, S. 345 ff., 346; *Josef M. Wintrich*, Zur Problematik der Grundrechte, 1957, S. 27; *Ingo v. Münch*, in: *ders.* (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band 1, 3. Aufl. 1985, Art. 2 Rn. 30.

einstimmung mit der „verfassungsmäßigen“ Ordnung überprüft werden kann<sup>11</sup>.

Das BVerwG hat diese klare Systematik unglücklicherweise einmal verwischt, als es im Zusammenhang mit Klagen gegen ein Bebauungsplanverfahren den Satz formulierte, Art. 2 Abs. 1 GG setze voraus, daß sich „die für eine gerichtliche Kontrolle unerlässliche rechtliche Beziehung zwischen dem Kläger und der von ihm begehrten Kontrolle ... aus der sonstigen Rechtsordnung ergibt“<sup>12</sup>. Daraus haben manche Stimmen im Schrifttum die Interpretation abgeleitet, Art. 2 Abs. 1 GG setze grundsätzlich *vorhandene* eigene Rechte oder rechtlich geschützte Interessen voraus<sup>13</sup>. Damit kann jedoch nicht gemeint sein, Art. 2 Abs. 1 GG könne ohne anderweitige, (gesetzlich) normierte Berechtigungen nicht zur Anwendung kommen; denn in diesem Fall würde die allgemeine Handlungsfreiheit als Grundrecht jede eigenständige Bedeutung verlieren. Vielmehr sollen mit dieser Begründung nur solche Fallkonstellationen aus dem Schutzbereich von Art. 2 Abs. 1 GG herausgenommen werden, in denen der Kläger sich ohne konkreten eigenen Bezug von sich aus einer bestimmten Angelegenheit des Gemeinwesens annimmt und beispielsweise – wie in der zugrundeliegenden Entscheidung des BVerwG – für den Erhalt eines Landschaftsschutzgebiets in der weiteren Umgebung kämpft<sup>14</sup>. Auf den hier behandelten Bereich übertragen, entspräche dies dem Fall, in dem ein Verkehrsteilnehmer sozusagen „aus Prinzip“ gegen eine Verkehrsbeschränkung vorgehen wollte, mit der er selbst nie konfrontiert wird, etwa weil er an einem ganz anderen Ort wohnt und arbeitet. Kann ein Verkehrsteilnehmer jedoch dartun, daß er von einem bestimmten Verkehrszeichen oder einer anderen verkehrlenkenden Maßnahme tatsächlich in seinem eigenen Verkehrsverhalten betroffen wird, so muß er sich grundsätzlich auch auf die allgemeine Handlungsfreiheit berufen können. Seine Klagebefugnis im Verwaltungsprozeß folgt dann unmittelbar aus Art. 2 Abs. 1 GG.

### III. Überblick über die Rechtsprechung

#### 1. Die „klassische“ Rechtsprechung des BVerwG

Dieses Ergebnis war bislang weit verbreitet und wurde vor allem vom BVerwG in ständiger Rechtsprechung vertreten. Die Reihe der diesbezüglichen Entscheidungen setzt ein mit dem Urteil des I. Senats vom 14. 3. 1957 zu einer Maßnahme der Stadt Hamburg, die eine Parkfläche in der Innenstadt einem Unternehmen zur Bewachung übergeben und dadurch entgeltspflichtig gemacht hatte. Der Senat hielt die dagegen erhobene Klage Hamburger Autofahrer, die als Verkehrsteilnehmer weiterhin unbe-

wacht und unentgeltlich parken wollten, ohne Probleme für zulässig<sup>15</sup>. Sehr deutlich wurde dann am 9. 6. 1967 der VII. Senat anlässlich der Klage eines Stuttgarter Automobilisten gegen ein vor dem Justizministerium aufgestelltes Parkverbot; er stellte zunächst fest, daß insoweit die Anfechtungsklage statthafte Klageart sei, und führte dann in der Begründetheit wörtlich aus:

„Da der Kläger ... an der Absicht, seinen Wagen ... (vor dem Ministerium) zu parken, durch das von der Bekl. erlassene Parkverbot gehindert worden ist, ist ihm durch diese Anordnung aufgegeben worden, das Abstellen seines Fahrzeuges zu unterlassen. *Dadurch ist in die durch Art. 2 GG geschützte allgemeine Handlungsfreiheit eingegriffen worden*“ (Hervorhebung vom Verf.)<sup>16</sup>.

An dieser Rechtsprechung hat das BVerwG auch danach grundsätzlich festgehalten<sup>17</sup>. Beispielhaft sei noch ein Urteil vom 3. 6. 1982 angeführt, in dem das Gericht die Anfechtungsklagen von Verkehrsteilnehmern gegen ein für einen Kurort angeordnetes Nachfahrverbot im Ergebnis zwar abwies, jedoch nur als *unbegründet* mit dem Argument, diese Beschränkung sei rechtmäßig und verletze die Kläger daher nicht in ihren Rechten. Den logischen Umkehrschluß dazu liefert der Leitsatz der Entscheidung:

„*Ein Verkehrsteilnehmer kann als eine Verletzung seiner Rechte geltend machen, die rechtssatzmäßigen Voraussetzungen für eine auch ihn treffende Verkehrsbeschränkung seien nicht gegeben*“<sup>18</sup>.

Deutlicher geht es eigentlich nicht mehr; denn damit vollzieht das Gericht die typische Grundrechtsprüfung des Art. 2 Abs. 1 GG, dessen weitgefäßer Schutzbereich bei jeder Beschränkung betroffen wird, so daß immer die Frage geprüft werden muß, ob die jeweilige Beschränkung die „rechtssatzmäßigen Voraussetzungen“ erfüllt und so als Bestandteil der „verfassungsmäßigen Ordnung“ anzusehen ist. Hinsichtlich der Klagebefugnis der beschränkten Verkehrsteilnehmer tauchen in diesem Zusammenhang jedenfalls keine Bedenken auf, was eine Randbemerkung des BVerwG im Urteil vom 29. 6. 1983 zur Sperrung einer Ortsdurchfahrt nochmals bestätigt<sup>19</sup>.

Die Obergerichte haben sich dem BVerwG in dieser Beziehung schon frühzeitig weitgehend angeschlossen<sup>20</sup>. Als besonders schönes Beispiel aus neuerer Zeit mag insoweit das Urteil des Bayer. VGH vom 9. 11. 1983 zur Klage eines Verkehrsteilnehmers gegen ein Tempolimit auf einer Bundesautobahn gelten, in dem dieses Gericht ebenfalls „das jedem Verkehrsteilnehmer zustehende Recht“ proklamiert, „in seiner Teilnahme am Straßenverkehr nur im Rahmen der Gesetze beschränkt zu werden“, und sich dafür ausdrücklich auf Art. 2 Abs. 1 GG

11 BVerfGE 9, 83 (88): „Die Freiheit der Entfaltung der Persönlichkeit ... umfaßt ... auch den grundrechtlichen Anspruch, durch die Staatsgewalt nicht mit einem Nachteil belastet zu werden, der nicht in der verfassungsmäßigen Ordnung begründet ist.“ Vgl. weiter BVerfGE 19, 253 (257); 29, 402 (408); 33, 44 (48); 44, 59 (68 f.); 65, 297 (303); 80, 137 (152 f.).

12 BVerwGE 54, 211 (221).

13 Stv. Kopp (Anm. 3), § 42 Rn. 48 a; Jarass (Anm. 6), S. 2847; Gassner (Anm. 6), S. 617 ff.; sowie Hans Heinrich Rupp, Kritische Bemerkungen zur Klagebefugnis im Verwaltungsprozeß, DVBl. 1982, S. 144 ff., 148.

14 Vgl. BVerwGE 54, 211 (212 f., 220 f.).

15 BVerwGE 4, 342 (342 f.).

16 BVerwGE 27, 181 (185).

17 Vgl. etwa die ausdrückliche Bestätigung der zuletzt zitierten Urteile in BVerwGE 30, 235 (238); ferner BVerwGE 59, 221 (224 ff.), wo das Gericht keine weiteren Probleme bezüglich der Klagebefugnis von Verkehrsteilnehmern gegenüber Geschwindigkeitsbegrenzungen erkennen ließ.

18 BVerwG, Buchholz 442.151, § 45 StVO Nr. 12.

19 BVerwG, NVwZ 1983, S. 610 ff., 612.

20 Vgl. stv. die Übersicht bei Hartmut Maurer, Gemeindegebrauch und Anliegernutzung im Straßenrecht, DÖV 1975, S. 217 ff., 224.

beruft<sup>21</sup>. In einem Urteil vom 31. 7. 1986 hat der Bayer. VGH diese Rechtsansicht ein weiteres Mal *expressis verbis* bekräftigt<sup>22</sup>.

## 2. Gegenläufige Tendenzen

Die in diesem Punkt erzielte breite Übereinstimmung wird jedoch neuerdings durch entgegengesetzte Urteile anderer Obergerichte zunehmend in Frage gestellt.

Ihren deutlichsten Ausdruck haben diese Tendenzen zuletzt in einem Urteil des VGH Bad.-Württ. (Mannheim) vom 16. 1. 1990 gefunden<sup>23</sup>. Wieder einmal lag die Standardsituation der im vorigen Abschnitt behandelten Urteile vor: Der Kläger wandte sich gegen ein eingeschränktes Halteverbot auf einer Wendefläche in der Nähe seines Wohngrundstücks, auf der er weiterhin parken wollte. Seine Klage wurde jedoch vom VGH mangels Klagebefugnis für *unzulässig* erklärt und durch Prozeßurteil abgewiesen. Im einzelnen führt der VGH aus, es gebe *grundsätzlich* keine Berechtigung, sich gegen straßenverkehrsrechtliche Anordnungen als bloßer Verkehrsteilnehmer zur Wehr zu setzen. Speziell Art. 2 Abs. 1 GG könne keinen solchen Anspruch gewähren, da in diesen Fällen schon das Bezugsobjekt der allgemeinen Handlungsfreiheit, nämlich die Straße, um deren Benutzung es jeweils geht, auf einer in aller Regel nicht einklagbaren staatlichen Leistung beruhe. Wenn es dem Staat aber weitestgehend freistehe, ob er eine Straße baue und damit das notwendige Substrat für die Betätigung von Verkehrsteilnehmern zur Verfügung stelle oder nicht, dann müsse er auch ebenso frei in der Ausgestaltung dieser Gewährung sein, ohne die das Grundrecht des Art. 2 Abs. 1 GG gar nicht zur Ausübung kommen könnte<sup>24</sup>.

Die gleiche Stoßrichtung verfolgt inzwischen der 2. Senat des Hess. VGH (Kassel), wenngleich er vor der dogmatischen Konsequenz der Unzulässigkeit noch zurückzusehen scheint und daher in der Stringenz der Argumentation gegenüber seinem Mannheimer Vorbild zurückbleibt. Zu nennen ist hier zunächst das Urteil vom 26. 6. 1990, mit dem der VGH die Rechtsverletzung eines Speditors verneinte, der seine Lastwagen auf einem bestimmten Platz parken wollte, der durch verkehrsbehördliche Anordnung als Parkplatz nur für Personewagen ausgewiesen war<sup>25</sup>. Am 6. 11. 1990 schließlich fällt das Gericht ein Urteil über eine Busspur in Wiesbaden und wies die dagegen gerichtete Klage im wesentlichen mit der Begründung ab, eine Verletzung des Klägers als Verkehrsteilnehmer in *eigenen* Rechten durch die Busspur sei selbst im Fall der materiellen Rechtswidrigkeit derselben nicht denkbar<sup>26</sup>; mit diesem Argument hätte es dem Kläger dann allerdings wie im Fall des VGH Bad.-Württ. schon die Klagebefugnis absprechen müssen.

21 BayVGH, VRS 66 (1984), 391 ff., 392.

22 BayVGH, BayVBl. 1986, S. 754 ff., 754 f. Es ging dabei um die Sperrung einer Bundesstraße für Motorräder an Samstagen sowie Sonn- und Feiertagen. Gegen diese Maßnahme wandten sich die Kläger als Motorradhalter und Verkehrsteilnehmer mit Erfolg!

23 VGH Bad.-Württ., DÖV 1990, S. 981 f.

24 Alles VGH Bad.-Württ., DÖV 1990, S. 981 f., 981.

25 Leitsatz abgedruckt in: NVwZ-RR 1991, S. 216.

26 HessVGH, AZ: 2 UE 212/88 (bislang nicht veröffentlicht).

## 3. Änderung der höchstrichterlichen Rechtsprechung?

Vor dem Hintergrund dieser neueren Entscheidungen und des zumindest teilweisen Fortgangs der betroffenen Verfahren ist in Kürze eine klarstellende Grundsatzentscheidung des BVerwG, letztlich vielleicht sogar des BVerfG zu erwarten. Es darf deshalb einerseits spekuliert werden, wie eine solche Entscheidung aussehen könnte, und zum anderen vorgeschlagen werden, wie sie aussehen sollte.

Das BVerwG hat in seinen eigenen neueren Entscheidungen zu § 45 StVO darauf bestanden, daß trotz der generellen Schutzrichtung dieser Vorschrift zugunsten der Allgemeinheit<sup>27</sup> jedenfalls die Grundrechte auf körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 GG) und Eigentum (Art. 14 Abs. 1 GG) vom Schutzgut der öffentlichen Sicherheit im Sinne von § 45 StVO umfaßt seien und daher einen unmittelbaren Anspruch des einzelnen auf verkehrsregelndes Einschreiten der Behörde begründen könnten<sup>28</sup>. Zwar wirken diese Rechte grundsätzlich „stärker“ als die allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG, allerdings betreffen die zitierten Urteile dafür auch *Verpflichtungsklagen*, mit denen im Interesse einzelner liegende Verkehrsregelungen erst erstritten werden sollten. In der Situation der *Anfechtungsklage* gegen verkehrsbehördliche Anordnungen, wie sie hier untersucht werden soll, stellt sich die grundrechtliche Situation noch viel eindeutiger dar: Denn die Freiheitsgrundrechte, deren „Mutter“ die allgemeine Handlungsfreiheit darstellt, fungieren nur in engbegrenzten Ausnahmefällen als Leistungs- bzw. Teilhaberechte<sup>29</sup> und können daher von vornherein nur eingeschränkt zur Erstreitung von Begünstigungen eingesetzt werden. Ihre eigentliche Funktion besteht demgegenüber in der Abwehr ungerechtfertigter staatlicher Belastungen von den einzelnen Bürgern; insoweit soll speziell Art. 2 Abs. 1 GG einen umfassenden Schutz gewähren<sup>30</sup>. Dieser Zielrichtung würde es zuwiderlaufen, wenn der von einer verkehrsbeschränkenden Maßnahme betroffene Bürger als Verkehrsteilnehmer nicht befugt wäre, die Rechtmäßigkeit dieser Maßnahme gerichtlich überprüfen zu lassen.

Nachdenklichkeit bezüglich dieser Folgerung könnten auf den ersten Blick jedoch andere Entscheidungen erwecken, in denen das BVerwG und auch der Bayer. VGH immerhin sogar Anliegern, die den gesteigerten Rechtsschutz aus Art. 14 Abs. 1 GG genießen, die Möglichkeit einer Verletzung in eigenen Rechten durch Verkehrsanordnungen abgesprochen haben, soweit nicht die eben durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Zugänglichkeit ihrer Grundstücke vom öffentlichen Wegenetz aus in Frage ge-

27 Vgl. oben unter II 1.

28 So das BVerwG zuletzt in: NJW 1986, S. 2655 ff., 2656; NJW 1987, S. 1096; Buchholz 442.151, § 45 StVO Nr. 19.

29 Vgl. die dafür einschlägigen Entscheidungen BVerfGE 1, 97 (104 f.); 33, 303 (331 ff.); 35, 79 (114 f.); 40, 121 (133); 43, 291 (313 ff.); 75, 40 (62 ff.); und insgesamt statt vieler: *Alexy* (Anm. 8), S. 465 ff.; *Bleckmann* (Anm. 8), S. 219; *Böckenförde* (Anm. 8), S. 1536.

30 Dazu nochmals BVerfGE 1, 97 (104); ferner 7, 198 (204) sowie 50, 290 (337); zusammenfassend *Alexy* (Anm. 8), S. 209 f.; *Schwabe* (Anm. 8), S. 53; *Kröger* (Anm. 8).

stellt war<sup>31</sup>. Hieraus a maiore ad minus auf eine generelle Irrelevanz von Art. 2 Abs. 1 GG in diesem Bereich schließen zu wollen, wäre jedoch irreführend und würde den entscheidenden Unterschied der Gewährleistungsfunktionen von Art. 14 Abs. 1 und 2 Abs. 1 GG verkennen: Art. 14 Abs. 1 GG besitzt nur einen begrenzten Schutzbereich und schützt daher im Straßenverkehrsrecht als spezifischen Ausfluß des Eigentums nur den Kontakt von Anliegergrundstücken nach außen<sup>32</sup>. Was diesen nicht tangiert, kann Art. 14 Abs. 1 GG von vornherein nicht verletzen und bedarf daher unter anliegerrechtlichem Aspekt keiner weitergehenden Rechtmäßigkeitsprüfung. Demgegenüber ist Art. 2 Abs. 1 GG als „Auffanggrundrecht“ genau entgegengesetzt strukturiert: Er schützt in extrem weitgefaßter Manier grundsätzlich jede Form menschlichen Handelns und unterliegt als Kompensation hierfür den umfassendsten Schranken aller Grundrechte<sup>33</sup>. Wegen dieser tiefgreifenden Verschiedenheit der grundrechtlichen Schutzbereiche kann keineswegs angenommen werden, daß, „wenn schon“ Art. 14 Abs. 1 GG nicht tangiert sei, „erst recht“ eine Verletzung von Art. 2 Abs. 1 GG ausgeschlossen werden könne<sup>34</sup>. Dementsprechend ergingen die oben angesprochenen Entscheidungen auch sämtlich auf Klagen, mit denen ausschließlich Anliegerschutz geltend gemacht wurde, und schließen deshalb eine Überprüfung der fraglichen straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen durch *Verkehrsteilnehmer* keineswegs aus. Der Bayer. VGH stellt dies im übrigen ausdrücklich fest<sup>35</sup>, während das BVerwG Art. 2 Abs. 1 GG stillschweigend in seine Prüfung einbezieht, indem es zusätzlich zur Frage der Anliegerrechtsverletzung noch die allgemeine Rechtmäßigkeit der Verkehrsanordnung nach § 45 StVO untersucht<sup>36</sup>.

Allerdings läßt das BVerwG solche Klagen von Verkehrsteilnehmern ausdrücklich nicht zu, die sich etwa gegen die komplette Einziehung einer Straße richten; hier sind auch nach Ansicht des BVerwG von vornherein nur Anlieger oder andere spezifisch Berechtigte zur Klage befugt, während den einfachen Verkehrsteilnehmern „eindeutig und offensichtlich keine Rechte“ zustehen, sie also insbesondere nicht unter Berufung auf Art. 2 Abs. 1 GG gerichtlich vorgehen können<sup>37</sup>. In diesen Konstellationen geht es jedoch nicht um die bislang behandelten *straßenverkehrsrechtlichen* Anordnungen, sondern vielmehr um rein *straßenrechtliche* Maßnahmen, die grundsätzlich anderen Regeln unterliegen<sup>38</sup>.

Nach alledem ist festzuhalten, daß sich in der Rechtsprechung des BVerwG noch keine Änderung zur Frage der Klagebefugnis von Verkehrsteilnehmern gegen Verkehrszeichen und andere verkehrsbehördliche Maßnahmen abzeichnet. Die oben zitierten Entscheidungen der Verwaltungsgerichtshöfe in Mannheim und Kassel<sup>39</sup> stehen insofern bis jetzt allein auf weiter Flur. Sollten sie aber eine Trendwende in der verwaltungsgerichtlichen Praxis markieren?

#### IV. Das grundsätzliche Problem

Untersucht man den Hintergrund der entsprechenden VGH-Urteile, so stößt man sehr rasch auf ein fundamentales Problem, für das interessanterweise die zuletzt behandelten Entscheidungen des BVerwG zum Rechtsschutz gegen Straßeneinziehungen einen Anhalt bieten. Die Problematik der Klagebefugnis gegen verkehrsbehördliche Anordnungen erweist sich dann nämlich im Ergebnis als Frage nach der *Einklagbarkeit eines bestimmten Gemeingebrauchs* an öffentlichen Straßen. Hier zeichnet sich nun in der Tat ein Grundsatzstreit ab, der im folgenden skizziert werden soll.

Auf den Bau bzw. Erhalt von Straßen und damit auf die *Schaffung* bzw. *Aufrechterhaltung* von Gemeingebrauch im ganzen an einer bestimmten Straße besteht prinzipiell kein Anspruch. Das ist in den Straßengesetzen der einzelnen Länder regelmäßig ausdrücklich normiert<sup>40</sup> und wird auch, soweit ersichtlich, von niemandem angezweifelt. Ebenso unbestritten ist, daß der Gemeingebrauch als *Teilhaberecht* den Schutz der Grundrechte aus Art. 2 Abs. 1, 3 Abs. 1 GG genießt<sup>41</sup>. So begründet sich jedenfalls ein Recht des einzelnen auf *Ausübung* des Gemeingebrauchs, d. h. ein Benutzungsanspruch, der immer dann tangiert ist, wenn ein einzelnes Individuum von der „staatlichen Leistung Straße“ ausgeschlossen wird. Voraussetzung dieses Anspruchs ist aber zwingend das *Vorhandensein* einer Straße als Substrat der Rechtsausübung.

Hier haken nun die besprochenen Urteile der Verwaltungsgerichtshöfe in Mannheim und Kassel ein. Das Urteil des VGH Bad.-Württ. sei wegen seiner erfreulichen Deutlichkeit mit der entscheidenden Passage wörtlich zitiert:

„*Einklagbar ist nur die Teilhabe am bestehenden Gemeingebrauch. Jedoch gibt es keine Berechtigung, sich gegen eine Beschränkung des Gemeingebrauchs ... zur Wehr zu setzen. Das ergibt sich daraus, daß vor der Einräumung eines Gemeingebrauchs an der Straße ... nichts*

31 Vgl. etwa BVerwG, *Buchholz* 442.151, § 45 StVO Nr. 10; BayVGH, VRS 66 (1984), 398 ff. (400).

32 Allgemein dazu bspw. *Hans-Jürgen Papier*, in: *Maunz/Dürig/Herzog/Scholz*, Grundgesetz-Kommentar, Art. 14 Rn. 111 et seq.; *Brun-Otto Bryde*, in: *v. Münch* (Anm. 10), Art. 14 Rn. 16.

33 Vgl. oben unter II 2.

34 So aber der HessVGH in seinem „Busspur“-Urteil 2 UE 212/88 vom 6. 11. 1990, 14 f. et seq.

35 BayVGH, VRS 66 (1984), 398 ff. (400); nebenbei sei bemerkt, daß dieses Urteil ebenfalls die Einrichtung einer „Busspur“ betraf.

36 BVerwG, *Buchholz* 442.151, § 45 StVO Nr. 10; dort ging es wieder einmal um ein Parkverbot.

37 Vgl. BVerwGE 32, 222 (224 f.); 44, 1 (3).

38 Zur Abgrenzung zwischen Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht stv. *Udo Steiner*, Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht, JuS 1984, S. 1 ff.

39 Vgl. oben unter 2.

40 In aller Regel wird die lapidare Formulierung verwendet: „Auf die Aufrechterhaltung des Gemeingebrauchs besteht kein Rechtsanspruch“. Vgl. etwa Art. 14 Abs. 3 BayStrG; §§ 15 Abs. 2 LStrG BW; 14 S. 2 HStrG; 14 Abs. 1 StrWG NW; 14 Abs. 2 NStrG; 34 Abs. 1 LStrG RP; 20 Abs. 4 StrWG SH; 14 Abs. 2 SaarlStrG.

41 Statt vieler: BVerwGE 30, 235 (238); 32, 222 (224); *Walter Krebs*, Grundrechtsschutz für Gemeingebrauch an öffentlichen Straßen und Wegen?, *VerwArch.* 67 (1976), S. 329 ff., bes. 333 f.; und zuletzt bestätigend *Hans-Werner Laubinger*, Straßenkunst: Gemeingebrauch oder Sondernutzung?, *VerwArch.* 81 (1990), S. 583 ff., 602; vgl. a. *Dieter Neumeyer*, Das HStrG – Kommentar –, 3. Aufl. 1989, § 14 Anm. 5 a) (181).

vorhanden ist, was Gegenstand oder Freiraum für die allgemeine Handlungsfreiheit sein könnte. Der ... geregelte Gemeingebrauch beschränkt mithin nicht etwa eine zuvor vorhanden gewesene unbegrenzte Handlungsfreiheit, sondern gewährt sie erst in dem ... gegebenen Umfang. Daher gewährt Art. 2 Abs. 1 GG nur ein Recht auf Teilnahme an dem bestehenden Gemeingebrauch, nicht auf seine Beibehaltung; der Rechtsinhaber muß sich mit dem abfinden, was – und wie lange es – geboten wird ...<sup>42</sup>.

Vereinfacht ausgedrückt verfolgen die Verwaltungsgesichtshöfe also folgende Argumentation: Ohne Straße kann es gar keinen Gemeingebrauch geben; die Erstellung einer Straße und damit die Schaffung von Gemeingebrauch kann der Bürger aber grundsätzlich nicht beanspruchen. Wenn es folglich quasi im Belieben des Staates steht, Straßen zu bauen, muß der Staat „erst recht“ frei sein zu entscheiden, wie die von ihm gebauten Straßen genutzt werden dürfen; dem Bürger als Verkehrsteilnehmer stehen insoweit keine Rechte zu, insbesondere nicht aus Art. 2 Abs. 1 GG.

Im Gegensatz zu dieser Position läuft die bisherige Rechtsprechung des BVerwG und anderer Obergerichte darauf hinaus, mit Art. 2 Abs. 1 GG ein *Abwehrrecht auf Beibehaltung* von Gemeingebrauch zu begründen. Besonders klar bringt das etwa der oben zitierte „Parkverbots“-Fall<sup>43</sup> zum Ausdruck, in dem die ursprünglich bestehende allgemeine Freiheit, den Straßenraum vor dem Stuttgarter Justizministerium als Parkraum zu nutzen, durch Aufstellung eines Parkverbotschildes wieder aufgehoben werden sollte. Aber auch alle anderen zuvor angeführten Entscheidungen<sup>44</sup> vertreten in dieser Hinsicht die gleiche Linie: Der Staat ist zwar hinsichtlich der erstmaligen Konstituierung von Gemeingebrauch (durch Bau und Widmung einer Straße) im wesentlichen frei; hat er jedoch einmal Gemeingebrauch geschaffen, kann er diesen nicht mehr nach Belieben einschränken bzw. ausgestalten, sondern muß nunmehr die Freiheit der Bürger aus Art. 2 Abs. 1 GG beachten, den bestehenden Gemeingebrauch als Verkehrsteilnehmer ausüben zu dürfen.

### 1. Die notwendige Unterscheidung zwischen Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht

Nach alledem beruht die festgestellte Inkonsistenz der derzeitigen Rechtsprechung auf einem fundamentalen Dissens der Gerichte über die Reichweite von Art. 2 Abs. 1 GG, wobei an einen schon uralten Streit über den Charakter des Gemeingebrauchs an öffentlichen Wegen angeknüpft wird. Dieser Streit geht im wesentlichen darum, ob der Gemeingebrauch in erster Linie einen *tatsächlichen Vorgang* darstellt, der für sich kein Recht auf seine eigene Fortführung begründet<sup>45</sup>, oder ob es sich

bei ihm in praktisch vollem Umfang um ein *subjektives Recht* handelt, dessen Einschränkungen der Bürger vor Gericht auf ihre Rechtmäßigkeit überprüfen lassen kann<sup>46</sup>. Indem diese seit langem bekannte Auseinandersetzung nunmehr in anderer Verkleidung erscheint, nämlich auf der Ebene der Klagebefugnis von Verkehrsteilnehmern gegen inhaltliche Veränderungen des zugelassenen Gemeingebrauchs ausgetragen wird, kann man deshalb mit Recht davon sprechen, daß hier nur „alter Wein in neue Schläuche“ gegossen wird. Allerdings ist diese „Umfüllaktion“, wie die Divergenzen der im vorigen aufgelisteten Gerichtsentscheidungen zeigen, von erheblicher praktischer Relevanz. Sie bedarf daher einer vertieften Diskussion.

Dabei wirkt die Argumentation der Verwaltungsgesichtshöfe in Mannheim und Kassel auf den ersten Blick durchaus einleuchtend: Wenn es beinahe schon im freien Ermessen des Staates liegt, ob er Straßen und damit die Möglichkeit von Gemeingebrauch überhaupt zur Verfügung stellt, warum soll es dann nicht im Belieben staatlicher Gewährung verbleiben, wie ein solcher Gemeingebrauch durch Verkehrsregelungen und -zeichen im einzelnen ausgestaltet wird?

Bei näherem Zusehen muß man jedoch erkennen, daß mit diesem „Erstrecht“-Schluß die Unterscheidung zwischen Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht eingeebnet wird. Der plakative Satz, der Rechtsinhaber müsse sich mit dem abfinden, was – und wie lange es – geboten werde, den besonders die Entscheidung des VGH Bad.-Württ. so herausstreicht<sup>47</sup>, entstammt nämlich dem Bereich des *Straßenrechts* und ist speziell vom BVerwG ausschließlich im Zusammenhang mit straßenrechtlichen Maßnahmen benutzt und anerkannt worden<sup>48</sup>. Insoweit existiert auch keinerlei Streit: Der „durch Art. 2 GG geschützte Gemeingebrauch endet als Recht dort, wo es für seine Ausübung an einem Substrat fehlt“<sup>49</sup>.

Das wesentlich Neue an der Entscheidung des VGH Bad.-Württ. besteht darin, daß diese Überlegung ohne jede Differenzierung ebenso auf *straßenverkehrsrechtliche* Maßnahmen angewandt wird, also auf jene Fallkonstellationen, in denen der Gemeingebrauch und sein Substrat vorhanden sind und bleiben. Ohne die dogmatische Klarheit der Mannheimer Entscheidung zu erreichen, tendiert der Hess. VGH in die gleiche Richtung, wenn er in seinem Urteil vom 6. 11. 1990 hinsichtlich des Individualrechtsschutzes Parallelen zwischen der straßenrechtlichen Fachplanung und verkehrsbehördlichen Anordnungen zieht und damit die Abweisung einer Klage gegen letztere begründet<sup>50</sup>.

42 VGH Bad.-Württ., DÖV 1990, S. 981 f., 981.

43 BVerwGE 27, 181, bes. 185.

44 Vgl. die Übersicht oben unter III 1.

45 In diesem Sinne argumentiert vor allem die ältere Literatur. Vgl. etwa die Übersichten bei Franz Mayer, Der Gemeingebrauch, JuS 1963, S. 205 ff., 206 f., sowie Krebs (Anm. 41), S. 331; aber auch an gewichtigen neueren Stimmen z. B. Kurt Kodal/Helmut Krämer, Straßenrecht, 4. Aufl. 1985, S. 477, 507 f. et seq.; ferner Laubinger (Anm. 41).

46 So bspw. Jürgen Salzwedel, Wege- und Verkehrsrecht, in: Ingo v. Münch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 1988, 695 ff., 714; Hans-Jürgen Papier, Recht der öffentlichen Sachen, 2. Aufl. 1984, S. 77, 96 ff.; Ernst Pappermann/Rolf-Peter Löhr/Wolfgang Andriske, Recht der öffentlichen Sachen, 1987, S. 66, 76 f.; Neumeyer (Anm. 41), § 14 Anm. 5 a) (182 f.).

47 VGH Bad.-Württ., DÖV 1990, S. 981 f., 981.

48 BVerwGE 32, 222 (225); diese Entscheidung betrifft die straßenrechtliche *Einziehung* eines Weges und hat mit verkehrsrechtlichen Ausgestaltungen nichts zu tun. Vgl. a. BVerwGE 44, 1 (3).

49 BVerwGE 32, 222 (225).

50 HessVGH, 2 UE 212/88, 20.

Zwischen Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht liegt jedoch ein tiefer juristischer Graben, der derartige Analogieschlüsse verbieten sollte. Beide Materien weisen nach ihrer staatsrechtlichen Quelle, ihren Ordnungszwecken und ihrem Vollzug wesentliche Unterschiede auf. Das Straßen- und Wegerecht ist gem. Art. 70 GG grundsätzlich Ländersache, soweit es nicht um Bundesfernstraßen geht. Es gehört als Materie systematisch zum *öffentlichen Sachenrecht* und normiert die Modalitäten der Bereitstellung und Unterhaltung von Straßen als einer eminent wichtigen *Verwaltungsleistung*<sup>51</sup>. Demgegenüber ist das Straßenverkehrsrecht nach Art. 74 Nr. 22 GG bundesrechtlich festgelegt (in erster Linie in der StVO). Es regelt „den Verkehr unter *ordnungsrechtlichen Gesichtspunkten*“<sup>52</sup> und bildet daher seinem Schwerpunkt nach eine Materie der *Gefahrenabwehr*. Zwar sind die Anwendungsbereiche der beiden Rechtsgebiete insofern miteinander „verzahnt“, als beide die Nutzung der öffentlichen Straßen zum gemeinsamen Regelungsgegenstand haben. Hier gilt zum einen der „Vorbehalt des Straßenrechts“, wonach die wegerechtliche Widmung einen Nutzungsrahmen vorgibt, den das Straßenverkehrsrecht seinerseits nicht erweitern kann<sup>53</sup>; zum anderen der „Vorrang des Straßenverkehrsrechts“, der zur Folge hat, daß verkehrsrechtliche Regelungen auf wegerechtlicher Grundlage prinzipiell unzulässig sind<sup>54</sup>. Diese „Verzahnungen“ ändern jedoch nichts daran, daß es sich bei Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht um selbständige Rechtsmaterien mit unterschiedlichen Regelungszwecken handelt, zwischen denen – in den Worten des BVerwG – eine „feste Grenze“ besteht, „die weder nach der einen noch nach der anderen Seite überschritten werden kann“<sup>55</sup>. Das Straßenverkehrsrecht stellt also gegenüber dem Straßenrecht nicht etwa ein „minus“, sondern vielmehr ein unvergleichbares „aliud“ dar. Schon diese Erwägung läßt aber die von den Verwaltungsgerichtshöfen in Mannheim und Kassel gezogenen „Erstrecht“-Schlüsse „a maiore ad minus“ als logisch unzulässige Operationen erscheinen.

Dieser Befund wird in spezifischer Weise bestätigt, wenn man das Verhältnis der Vorschriften beider Rechtsgebiete zum Gemeingebrauch in den Blick nimmt. Hier besteht zunächst völlige Übereinstimmung dahingehend, daß der Gemeingebrauch der Straße sich „im Rahmen der Widmung“ halten muß<sup>56</sup>. Die *straßenrechtliche* Widmung wird damit zur *Voraussetzung* von Gemeingebrauch erklärt; wer den durch sie gezogenen Rahmen überschreitet, nimmt grundsätzlich bereits eine Sonder-

nutzung in Anspruch<sup>57</sup>. Demgegenüber handelt es sich bei den „*verkehrsrechtlichen* Vorschriften“ nicht um Begriffsmerkmale des Gemeingebrauchs, sondern um *Schranken*, die seiner Ausübung gezogen werden; wer diese überschreitet, bleibt im Bereich des Gemeingebrauchs, auch wenn er ihn in unzulässiger Weise nutzt<sup>58</sup>. Ob zwei miteinander zu vergleichende Normen aber Voraussetzungen oder Einschränkungen eines bestimmten Verhaltens statuieren, macht keinen marginalen, sondern im Gegenteil einen diametralen Unterschied. Die Konstellationen des Straßenrechts und des Straßenverkehrsrechts sind daher speziell unter dem Aspekt des Gemeingebrauchs nicht vergleichbar. Dies wird in den Urteilen aus Mannheim und Kassel nicht hinreichend berücksichtigt.

## 2. Die Relevanz dieser Unterscheidung für die Reichweite von Art. 2 Abs. 1 GG

Die zuletzt erörterte besondere Verschiedenheit von straßenrechtlicher Widmung und straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen hinsichtlich ihres normativen Charakters als Voraussetzung bzw. Schranken des Gemeingebrauchs gewinnt gerade in grundrechtlicher Perspektive eine ausschlaggebende Bedeutung. Denn um die Voraussetzung für die Ausübung von Gemeingebrauch zu schaffen, müßte der Bürger das fragliche Substrat, etwa eine Straße als solche bzw. ihre Widmung für den Gemeingebrauch, quasi als *Begünstigung* erstreiten, während er sich in der straßenverkehrsrechtlichen Fallgestaltung gegen Einschränkungen des Gemeingebrauchs und damit gegen *Belastungen* wendet. Hier kommt ein bereits in anderem Zusammenhang angesprochener wesentlicher Gesichtspunkt zum Tragen, der die unterschiedlichen Funktionen der Grundrechte betrifft<sup>59</sup>: Sie stellen schwerpunktmäßig *Abwehrrechte* dar und sollen in dieser Funktion *umfassend* gegen Belastungen von staatlicher Seite schützen, während sie als Teilhabe- bzw. *Leistungsrechte* nur *ausnahmsweise* einen Anspruch auf Begünstigungen begründen können. Für das freiheitliche „Muttergrundrecht“ des Art. 2 Abs. 1 GG gilt dieser Grundsatz in besonderem Maße. Damit ist es jedoch keineswegs verwunderlich, wenn sich aus diesem Recht der allgemeinen Handlungsfreiheit zwar kein Anspruch auf Bereitstellung eines bestimmten Substrats für Gemeingebrauch ergeben kann, wohl aber ein Abwehrrecht gegen Einschränkungen des Gemeingebrauchs durch verkehrsbehördliche Anordnungen, aus dem eine entsprechende Klagebefugnis der Verkehrsteilnehmer zur Anfechtung solcher Anordnungen folgt<sup>60</sup>. Hier liegt die in grundrechtlicher Hinsicht entscheidende Fehleinschät-

51 Stv. hierzu und zum Folgenden nochmals Steiner (Anm. 38).

52 BVerwGE 34, 241 (243) (Hervorhebung vom Verf.).

53 Vgl. BVerwGE 62, 376 (378 f.); ferner statt vieler: Papier (Anm. 46), S. 91 ff.; Salzwedel (Anm. 46), S. 699. Zu Ausnahmefällen etwa Franz-Joseph Peine, Rechtsfragen der Einrichtung von Fußgängerstraßen, 1979, S. 67 ff.

54 Vgl. BVerwGE 34, 320 (321, 323 f.); 44, 193 (194); ferner BVerwG, DVBl. 1979, S. 155 ff.; NJW 1982, S. 2332 f.; außerdem stv. Kodal/Krämer (Anm. 45), S. 88 f.; Steiner (Anm. 38), S. 8 f.

55 So insbes. BVerwGE 34, 241 (243); vgl. a. 62, 376 (378); weiterhin BVerfGE 40, 371 (378 ff.); BayVG, BayVBl. 1986, S. 754 ff., 755; ferner Kodal/Krämer (Anm. 45), S. 86 ff.; Salzwedel (Anm. 46), S. 699; Steiner (Anm. 38), S. 2 f., 9.

56 Vgl. stv. für alle einschlägigen Vorschriften § 14 S. 1 HStrG und dazu Neumeyer (Anm. 41), § 14 Anm. 4. (177 f.).

57 Statt vieler zuletzt Laubinger (Anm. 41), S. 606.

58 Vgl. Salzwedel (Anm. 46), S. 714 ff.; Kodal/Krämer (Anm. 45), S. 481 f., 496 ff.; Pappermann/Löhr/Andriske (Anm. 46), S. 74 f.; und zuletzt Wolf-Rüdiger Schenke, Straßenrecht, in: Hartmut Maurer/Reinhard Hender (Hrsg.), Baden-Württembergisches Staats- und Verwaltungsrecht, 1990, S. 374 ff., 387.

59 Vgl. schon oben unter III 3; dort noch unter dem prozessualen Aspekt der unterschiedlichen Anforderungen an die Klagebefugnis für Anfechtungs- bzw. Verpflichtungsklage.

60 Ebenso Salzwedel (Anm. 46), S. 715 f.; Pappermann/Löhr/Andriske (Anm. 46), S. 76 f.; Papier (Anm. 46), S. 96 f.; dagegen freilich konsequenterweise Kodal/Krämer (Anm. 45), S. 509 f.; Laubinger (Anm. 41); Neumeyer (Anm. 41), § 14 Anm. 5. a) (182 f.).

zung der Verwaltungsgerichtshöfe von Mannheim und Kassel: indem sie nämlich aus der Verneinung des erstgenannten *Anspruchs* gleichermaßen die Nichtexistenz des zuletzt erwähnten *Abwehrrechts* meinen ableiten zu können.

### 3. Die Rechtsprechung des BVerfG

Zu diesen dogmatischen Erwägungen kommt hinzu, daß die restriktive Interpretation von Art. 2 Abs. 1 GG, die insbesondere das Mannheimer Urteil praktiziert und auf der seine Ablehnung einer Klagebefugnis von Verkehrsteilnehmern gegen Verkehrszeichen bzw. verkehrsbehördliche Anordnungen basiert<sup>61</sup>, der ständigen Rechtsprechung des BVerfG zuwiderläuft. Denn nach dieser nimmt Art. 2 Abs. 1 GG als generelles Auffangschutzrecht jede Form menschlichen Handelns unter seine Fittiche und wird folglich von jeder Belastung eines Bürgers durch einen Akt der öffentlichen Gewalt in gerichtlich nachprüfbarer Weise tangiert<sup>62</sup>. Mit einer Belastung der Bürger als Verkehrsteilnehmer haben wir es aber nach den zuletzt gemachten Ausführungen bei straßenverkehrsrechtlichen Beschränkungen des Gemeingebrauchs gerade zu tun; ergo muß Art. 2 Abs. 1 GG für diese Fälle auch einschlägig sein und eine entsprechende Klagebefugnis gegen solche Beschränkungen begründen können.

Diese Position ist vom BVerfG zuletzt am 6. 6. 1989 mit dem Beschluß „Reiten im Walde“<sup>63</sup> ausdrücklich bestätigt worden. Das Gericht stellt dort zum wiederholten Male klar, daß Art. 2 Abs. 1 GG „die allgemeine Handlungsfreiheit im umfassenden Sinne“ gewährleistet, und fährt wie folgt fort:

„Geschützt ist damit nicht nur ein begrenzter Bereich der Persönlichkeitsentfaltung, sondern jede Form menschlichen Handelns ohne Rücksicht darauf, welches Gewicht der Betätigung für die Persönlichkeitsentfaltung zukommt ... allerdings nur in den Schranken des zweiten Halbsatzes von Art. 2 Abs. 1 GG ... und ... damit insbesondere unter dem Vorbehalt der verfassungsmäßigen (Rechts-)Ordnung“<sup>64</sup>.

Die zitierte Entscheidung repetiert allerdings nicht nur die feststehenden Floskeln des Gerichts zu Art. 2 Abs. 1 GG, sondern ist darüber hinaus auch inhaltlich sehr gut mit den hier behandelten Fallkonstellationen einer Beschränkung der Freiheit der Fortbewegung durch verkehrsbehördliche Anordnungen vergleichbar: Es ging dort um die Frage, inwieweit der Landesgesetzgeber zur Beschränkung des Reitens im Walde – noch dazu auf *privaten* Waldwegen – berechtigt sein sollte; unmittelbar wandte sich der Beschwerdeführer, selbst Reiter, Eigentümer mehrerer Reitpferde und Vorsitzender einer Reitervereinigung, gegen die letztinstanzlich bestätigte Sperrung bestimmter Wege für Reiter aufgrund einer entsprechenden landesgesetzlichen Norm<sup>65</sup>. Das BVerfG

wies die dagegen erhobene Verfassungsbeschwerde im Ergebnis zwar zurück, jedoch allein mit der Begründung, daß die letztlich angegriffene Norm als Bestandteil der „verfassungsmäßigen Ordnung“ *materiell* vor Art. 2 Abs. 1 GG Bestand habe<sup>66</sup>. Es war für das Gericht aber überhaupt keine Frage, daß die allgemeine Handlungsfreiheit des Beschwerdeführers durch die Beschränkung seines Gebrauchs der vorhandenen Waldwege tangiert und möglicherweise verletzt war, so daß ihm die Beschwerdebefugnis als selbstverständlich zukam<sup>67</sup>.

Gegen diese eindeutige Auffassung der Senatsmehrheit wendet sich zwar der Richter *Grimm* mit einer abweichenden Meinung dahingehend, daß es „weder historisch noch funktional der Sinn der Grundrechte (sei), jedes erdenkliche menschliche Verhalten unter ihren besonderen Schutz zu stellen“ und diesen damit lückenlos auszugestalten. Art. 2 Abs. 1 GG müsse wieder auf seine eigentliche, spezifische Funktion zurückgeführt werden, die freie Entfaltung der Persönlichkeit zu gewährleisten. Daher könnten nur solche individuellen Handlungen den Schutz von Art. 2 Abs. 1 GG beanspruchen, die „eine gesteigerte, dem Schutzgut der übrigen Grundrechte vergleichbare Relevanz für die Persönlichkeitsentfaltung besitzen“<sup>68</sup>. Diese Relevanz könne man etwa dem „Reiten im Walde“ nicht zusprechen, weshalb dieses auch von vornherein keinen Grundrechtsschutz genieße<sup>69</sup>.

Abgesehen davon, daß diese Position innerhalb des Gerichts, soweit ersichtlich, bisher nur von *Grimm* vertreten wird, ist dieser Argumentation mit *Pieroth* entgegenzuhalten, daß eine Aufgabe der bisher gängigen Interpretation von Art. 2 Abs. 1 GG als „Auffanggrundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit zu ‚Freiheitseinbußen‘ im Sinne der Verringerung des Umfangs verfassungsgerichtlicher Kontrolle zum Schutz von Freiheitsgrundrechten führen würde“. Vor allem „könnten Verstöße gegen das Rechtsstaatsprinzip, die Verhältnismäßigkeit und die Kompetenz- und Verfahrensordnung des Grundgesetzes häufig nicht mehr von einzelnen vor das Bundesverfassungsgericht gebracht werden“<sup>70</sup>. Damit würden in der Tat der Freiheitsraum des Bürgers geschmälert und ein wesentliches Funktionselement der gegenwärtigen rechtsstaatlichen Ordnung verlorengehen<sup>71</sup>. Vor diesem Hintergrund ist es weder zu erwarten noch zu wünschen, daß sich *Grimm* mit seiner Auffassung durchsetzen wird, den Schutzbereich von Art. 2 Abs. 1 GG auf „persönlichkeitsrelevante“ menschliche Verhaltensweisen einzugrenzen.

Bleibt man aber mit der überwältigenden Mehrheit des BVerfG bei der Interpretation der allgemeinen Handlungsfreiheit als einer allgemeinen Eingriffsfreiheit,

66 Dazu BVerfGE 80, 137 (155 ff.).

67 BVerfGE 80, 137 (151 f.).

68 Ähnlich *Konrad Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 17. Aufl. 1990, Rn. 428; zur Bedeutung dieses Gesichtspunktes auch in der hiervon abweichenden st. Rspr. des BVerfG vgl. generell *Scholz* (Anm. 10), S. 80 ff., 265 ff., sowie *Walter Schmidt*, Der Verfassungsvorbehalt der Grundrechte, AöR 106 (1981), S. 497 ff., 500 ff.

69 Alles BVerfGE 80, 137 (164 f. et seq.).

70 *Bodo Pieroth*, Der Wert der Auffangfunktion des Art. 2 Abs. 1 GG, AöR 115 (1990), S. 33 ff., 43; vgl. a. die einzelnen Belege S. 37 ff.

71 Vgl. *Pieroth* (Anm. 70), S. 44.

61 Vgl. nochmals VGH Bad.-Württ., DÖV 1990, S. 981 f., 981.

62 Vgl. schon oben unter II 2, m. w. N.

63 BVerfGE 80, 137 ff.

64 BVerfGE 80, 137 (152 f.); st. Rspr. seit BVerfGE 6, 32 (36 ff.); vgl. a. zuletzt BVerfGE 74, 129 (151 f.); 75, 108 (154); 78, 232 (244 f.).

65 Vgl. BVerfGE 80, 137 (138 ff.).

nämlich als Grundrecht des Bürgers, nur mit solchen Nachteilen belastet zu werden, die formell und materiell der Verfassung gemäß sind<sup>72</sup>, so muß der Bürger auch die Möglichkeit besitzen, jede Belastung seiner Person durch die Fachgerichte auf ihre Übereinstimmung mit der „verfassungsmäßigen Ordnung“ überprüfen zu lassen. Daß eine Beschränkung des Gemeingebrauchs an Wegen als „Belastung“ in diesem Sinne anzusehen ist, ergibt sich nicht nur bereits aus dem Wortsinn, sondern wird durch die im Sachverhalt vergleichbare „Reiten im Walde“-Entscheidung des BVerfG ausdrücklich bestätigt. Mithin muß jedem Verkehrsteilnehmer, der von einer verkehrsbehördlichen Anordnung persönlich betroffen und durch sie beschränkt wird, aus Art. 2 Abs. 1 GG die Befugnis zukommen, gegen diese Anordnung gerichtlich vorzugehen. Die Urteile der Verwaltungsgeschichtshöfe in Mannheim und Kassel, die diese Befugnis explizit verneinen bzw. ersichtlich dazu tendieren<sup>73</sup>, brechen nicht nur mit der ständigen Rechtsprechung des BVerwG, sondern auch mit der des BVerfG. Sie verkenne die Reichweite des Art. 2 Abs. 1 GG und sind daher *verfassungswidrig*.

## V. Praktische Konsequenzen

Nur am Rande sei abschließend auf die Folgen der hier zu treffenden Entscheidung für die Rechtspraxis eingegangen.

### 1. Keine „Popularklage“

Ein möglicher Einwand gegen die hier vertretene Lösung könnte darin bestehen, daß sie wegen der potentiell unüberschaubaren Zahl betroffener Verkehrsteilnehmer zur Einführung einer „Popularklage durch die Hintertür“ geeignet sei. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, daß ein Kläger, der sich auf Art. 2 Abs. 1 GG beruft, nicht etwa die Verletzung eines fremden Rechts geltend macht und sich auch nicht als „Sachwalter der Allgemeinheit“ aufspielt, sondern lediglich die höchst individuelle Rechtsposition verteidigt, die Art. 2 Abs. 1 GG ihm gewährt. Die vermeintliche Grenzenlosigkeit des denkbaren Klägerkreises hängt ganz einfach damit zusammen, daß Verkehrszeichen und vergleichbare verkehrsbehördliche Maßnahmen ihrem Wesen nach eine Vielzahl von Bürgern als Verkehrsteilnehmer betreffen. Gleichwohl bleibt diese Betroffenheit ihrerseits Gegenstand der gerichtlichen Prüfung; der jeweilige Kläger muß stets plausibel darlegen, daß ihn die angefochtene Maßnahme auch tatsächlich tangiert, woran es z. B. fehlen dürfte, wenn er an einem völlig anderen Ort lebt und arbeitet, so daß er mit der fraglichen Verkehrsbeschränkung faktisch kaum in Konflikt kommen kann. Insofern kann von einer „Popularklage“ nicht die Rede sein.

72 St. Rspr., wengleich mit wechselnder Terminologie; vgl. etwa BVerfGE 9, 83 (88); 19, 206 (215); 21, 1 (3); 26, 1 (7); 29, 402 (408); 31, 145 (173); 42, 20 (27 f.); 44, 216 (223 f.); und zuletzt 74, 129 (151); 75, 108 (154); 78, 232 (244 f.); ferner die Nachweise auch zur unterverfassungsgerichtlichen Rspr. bei Hans D. Jarass/Bodo Pieroth, Kommentar zum Grundgesetz, 1989, Art. 2 Rn. 2 ff.

73 Vgl. oben unter III 2 mit den dortigen Nachweisen.

Das BVerwG hat dieses Ergebnis schon in seiner Entscheidung vom 9. 6. 1967 deutlich herausgestellt und erklärt:

*„Daß die verkehrsbeschränkenden Anordnungen von einer unübersehbaren Zahl von Verkehrsteilnehmern angefochten werden können, liegt in ihrer Natur als Massenverwaltungsakte begründet, hat aber mit der sog. Popularklage nichts zu tun“<sup>74</sup>.*

Dem ist nichts hinzuzufügen.

### 2. Keine „rechtsfreien Räume“

Im Gegensatz dazu muß man sich vor Augen halten, wozu es führen würde, wenn man den Bürgern als Verkehrsteilnehmern das Recht abspräche, aus Art. 2 Abs. 1 GG gegen Beschränkungen ihrer Teilnahme am Verkehr durch Verkehrsregelungen und -zeichen vorgehen zu können: Diese Lösung hätte zur Folge, daß das Verwaltungshandeln auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts in weiten Teilen überhaupt keiner gerichtlichen Kontrolle mehr unterläge. Denn wenn die Verkehrsteilnehmer als solche keine Klagen erheben können, beschränkt sich das Spektrum möglicher Gerichtsverfahren im wesentlichen auf die Verletzung von Anliegerrechten nach Art. 14 Abs. 1 GG, so daß beispielsweise auf Autobahnen und ähnlichen Straßen, die in der Regel keine Anlieger kennen, eine gerichtliche Überprüfbarkeit straßenverkehrsrechtlicher Maßnahmen von vornherein ausscheidet – wo kein Kläger, da kein Richter<sup>75</sup>. Damit entstünden in der Tat „rechtsfreie Räume“, in denen die Verwaltung ganz nach Belieben schalten und walten könnte und der Bürger mangels Klagebefugnis nicht einmal die Möglichkeit hätte, sich gegen administrative Willkürakte zur Wehr zu setzen. Zwar mag dies alles noch nicht den Kernbereich seiner Persönlichkeitsentfaltung berühren, aber dennoch paßt eine solche Konstellation nicht in das Konzept unseres freiheitlichen Rechtsstaates, das unter anderem eine *wirksame* Kontrolle des den Bürger belastenden Verwaltungshandelns durch unabhängige Gerichte verlangt<sup>76</sup>. Von daher sprechen auch rechtspolitische Erwägungen für eine Klagebefugnis von Verkehrsteilnehmern gegen verkehrsbehördliche Anordnungen.

Der Staat wird dadurch im übrigen keineswegs zur Handlungsunfähigkeit verurteilt, da Art. 2 Abs. 1 GG ihm über die „Generalklausel“ der „verfassungsmäßigen Ordnung“ sehr weitgehende Einschränkungsmöglichkeiten

74 BVerwGE 27, 181 (185).

75 Eine Entscheidung wie die des BayVG vom 9. 11. 1983 zu einem Tempolimit auf der A 73 (VRS 66 [1984], 391 ff.; vgl. schon oben unter III 1) würde damit undenkbar.

76 Vgl. BVerfGE 6, 55 (63); 8, 274 (326); 10, 264 (267); 25, 352 (365); 27, 297 (305); 35, 382 (401); 37, 150 (153); 40, 272 (274 f.); 44, 302 (305 f.); 49, 252 (256 f.); 51, 268 (284); 55, 349 (369); 57, 9 (21); 65, 1 (70) (st. Rspr.); ferner statt vieler: Eberhard Schmidt-Aßmann, in: *Maunz/Dürig* (Anm. 32), Art. 19 Abs. 4 Rn. 1, 5, 10; Wolf-Rüdiger Schenke, in: *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Art. 19 Abs. 4 Rn. 383 et seq.; Sigurd Hendrichs, in: *v. Münch* (Anm. 10), Art. 19 Rn. 40; Ingo v. Münch, *Grundbegriffe des Staatsrechts II*, 3. Aufl. 1985, Rn. 215; Bleckmann (Anm. 8), S. 994 ff.; Bodo Pieroth/Bernhard Schlink, *Grundrechte – Staatsrecht II*, 6. Aufl. 1990, Rn. 1093; krit. dazu bspw. Karl August Bettermann, *Hyperthrophie der Grundrechte*, 1984, S. 13 ff.

ten eröffnet<sup>77</sup>. Dazu kommt, daß nach Ablauf der Jahresfrist der §§ 70 Abs. 2, 58 Abs. 2 VwGO auch bezüglich straßenverkehrsrechtlicher Maßnahmen eine recht weitgehende Rechtssicherheit eintritt, weil der größte Teil der Kläger dann den Klageweg nicht mehr beschreiten kann. Die entscheidende Bedeutung des hier vertretenen Ergebnisses liegt jedoch darin, daß der Staat keinen „Freiraum zur Beliebigkeit“ erhält, sondern sein Verwaltungshandeln stets vor dem Bürger als Grundrechtsträger rechtfertigen und sich insbesondere im Rahmen der von ihm selbst gesetzten verfassungsmäßigen Rechtsnormen halten muß.

## VI. Ergebnis

Verkehrsteilnehmern, die von einem Verkehrszeichen oder einer anderen verkehrsbehördlichen Anordnung betroffen und in ihrer Handlungsfreiheit beschränkt werden, kommt aus Art. 2 Abs. 1 GG gegenüber diesen Maßnahmen die Klagebefugnis gem. § 42 Abs. 2 VwGO zu. Materiell-rechtlich ist eine solche Klage begründet, wenn die angeordnete Beschränkung nicht mehr zur „verfassungsmäßigen Ordnung“ gehört; das ist dann der Fall, wenn sie nicht von einer ihrerseits rechtmäßigen Ermächtigungsgrundlage gedeckt wird. Für die hier zur Debatte stehenden straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen wird in der Regel § 45 StVO die einschlägige Ermächtigungsgrundlage sein; diese Vorschrift gehört selbst ohne Zweifel der „verfassungsmäßigen Ordnung“ im Sinne von Art. 2 Abs. 1 GG an. Damit reduziert sich die für die entsprechenden Rechtsstreitigkeiten entscheidende Frage im Normalfall darauf, ob die von einem Verkehrsteilnehmer angefochtene Maßnahme rechtmäßig ergangen, d. h. von § 45 StVO gedeckt ist.

Für die weitere verwaltungsgerichtliche Prüfung dieser Frage gilt: § 45 Abs. 1 StVO ermächtigt die Straßenverkehrsbehörden zu Eingriffen in die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken „aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs“. Diese Klausel ist sehr weit gefaßt und ermöglicht insbesondere auch Verkehrslenkungsmaßnahmen, die beispielsweise auf den

Straßen innerstädtischer Ballungsgebiete die Flüssigkeit und Leichtigkeit des Verkehrs aufrechterhalten oder wiederherstellen sollen<sup>78</sup>. Dazu kommen die im Wege der Änderung der StVO eingefügten speziellen Tatbestände, vor allem § 45 Abs. 1 b S. 1 Nr. 5 StVO, der die Straßenverkehrsbehörden ebenso zu Maßnahmen im Dienste „einer geordneten städtebaulichen Entwicklung“ ermächtigt<sup>79</sup>. Nach wie vor unterliegt es jedoch in vollem Umfang der verwaltungsgerichtlichen Nachprüfung, ob diese Voraussetzungen des § 45 StVO tatsächlich vorliegen und ein behördliches Einschreiten erforderlich machen; die Straßenverkehrsbehörden dürfen daher nicht zur Erreichung allgemeinpolitischer Zielsetzungen wie etwa der „autofreien Innenstadt“ tätig werden, wenn keine konkreten Gründe „der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs“, „einer geordneten städtebaulichen Entwicklung“ oder dergleichen gegeben sind. Erst auf der Rechtsfolgenseite, d. h. wenn die Voraussetzungen für ein Tätigwerden nach § 45 StVO erfüllt sind, besitzt die Behörde einen Ermessensspielraum, den sie unter angemessener Berücksichtigung *aller* betroffenen öffentlichen und privaten Belange auszufüllen hat<sup>80</sup>. Hier prüft das Verwaltungsgericht demzufolge nur noch mögliche Ermessensfehler und die Wahrung der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit.

Zusammenfassend läßt sich festhalten: Die Straßenverkehrsbehörden besitzen in der Anwendung ihrer Befugnisse keinen unkontrollierbaren Handlungsspielraum. Sie sind nicht nur materiell-rechtlich gehalten, die Grenzen ihrer jeweiligen gesetzlichen Ermächtigung zu beachten, sondern müssen sich darüber hinaus auch weiterhin der gerichtlichen Überprüfung stellen, wenn ein von ihren Anordnungen betroffener Verkehrsteilnehmer dagegen Klage erhebt.

78 So etwa BVerwG, NJW 1981, S. 184 f.; vgl. a. BVerwGE 34, 241 (243, 245 f.); 34, 320 (323); sowie *Heinrich Jagusch/Peter Hentschel*, Straßenverkehrsrecht – Kommentar –, 30. Aufl. 1989, § 45 StVO Rn. 28.

79 Vgl. *Hügel* (Anm. 6), S. 32, 35 f.

80 Dazu z. B. BVerwGE 27, 181 (186); und nochmals BVerwG, NJW 1981, S. 184 f., 184; vgl. a. etwa *Udo Steiner*, Aktuelle Rechtsfragen der Einrichtung verkehrsberuhigter Bereiche, NVwZ 1984, S. 201 ff., 202; *Jagusch/Hentschel* (Anm. 78), § 45 StVO Rn. 28 a; sowie *Hügel* (Anm. 6), S. 33 f., 36 f.

77 Vgl. schon oben unter II 2, bes. Anm. 10.