

Inhaltsverzeichnis

EINLEITUNG	19
I. Relevanz der kommunalen Verkehrsplanung	19
II. Rechtliche Struktur der Verkehrsplanung	20
III. Untersuchungsgegenstände der Arbeit	22
IV. Ausblick	24
1. ABSCHNITT:	
VERKEHRSBERUHIGUNG UND VERKEHRSPLANUNG	
ZWISCHEN STRASSEN- UND STRASSENVERKEHRSRECHT	25
I. Eingrenzung der Thematik	25
II. Zur Verkehrsberuhigung und Verkehrsplanung allgemein	26
1. Begriffsklärung	26
2. Charakterisierung der gemeindlichen Verkehrsplanung	28
3. Verkehrsplanung und Straßenverkehrsrecht	29
III. Spezielle, der Verkehrsberuhigung dienende Instrumentarien	29
1. Zur Auswahl der vorgestellten Vorschriften	29
2. Tempo-30-Zonen; geschwindigkeitsbeschränkte Zonen	29
a) Rechtsvorschriften	29
aa) Zonen-Geschwindigkeits-VO	29
bb) Neuregelung in der StVO	30
cc) Grundlagen im Straßenverkehrsgesetz	31
b) Amtliche Begründung; Verwaltungsvorschrift	31
3. Busspuren	32
a) Rechtsvorschriften	32
b) Amtl. Begründung; Verwaltungsvorschriften	33
4. »Stadtplanerische Generalklausel«	34
IV. Charakterisierung dieser Anordnungsinstrumente	34
1. Erweiterung des Straßenverkehrsrechts	35
2. Herrschende Meinung: Öffnung des Straßenverkehrsrechts für Verkehrsplanung	36
a) Straßenverkehrsrecht als Ordnungsrecht und gesetzliche Öffnung	36
b) Rechtsprechung	37
c) Stadtplanerische Entscheidungen im Straßenverkehrsrecht	38

3. Offenheit des Standorts stadtplanerischer, straßenverkehrsbezogener Entscheidungen	40
a) Funktion des Straßenverkehrsrecht bei der Verkehrsplanung	40
b) Denkbare rechtliche Standorte verkehrsplanerischer Entscheidungen	43
aa) Gefahrenabwehrplanung im Straßenverkehrsrecht	43
bb) Straßenplanung durch Straßenrecht	43
(1) Planfeststellung	44
(2) Widmung	45
cc) Straßenplanung durch Bebauungsplan	47
V. Weiteres Untersuchungsprogramm	47
1. Zentrale Fragestellung	47
2. Planungs- und Ordnungsrecht (2. Abschnitt)	48
a) Gründe für eine allgemeine Unterscheidung von Ordnungs- und Planungsrecht	48
b) Insbesondere: Systemstimmigkeit und Sachgerechtigkeit	49
c) Situation im Straßen- und Straßenverkehrsrecht	52
3. Möglichkeiten der straßenverkehrsrechtlichen Anordnung (3. Abschnitt)	52
4. Möglichkeiten der straßenrechtlichen Widmung (4. Abschnitt)	53
2. ABSCHNITT: UNTERSCHIEDE ZWISCHEN ORDNUNGS- UND PLANUNGSRECHT	55
I. Systematisierung des Verwaltungsrechts	55
1. Straßenverkehrsrecht als Ordnungsrecht	55
2. Straßenrecht als Planungsrecht	55
a) Straßenrecht als Teil der leistenden Verwaltung	55
b) Straßenrecht als Planungsrecht	56
II. Vergleichende Gegenüberstellung von Ordnungs- und Planungsrecht	57
III. Ordnungsrecht	58
1. Traditionelle Beschränkung auf Gefahrenabwehr	58
2. Öffnung über Gefahrenvorsorge	60
3. Stellungnahme	62
a) Grundsätzliche Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers	62
b) Postulat: Trennung von Gefahrenabwehr- und Planungsinstrumenten	63

IV. Planungsrecht	66
1. Lehre von der planerischen Abwägungsfreiheit und vom Abwägungsgebot	66
a) Struktur exekutiver, raumbedeutsamer Planungsentscheidungen	67
b) Rechtliche Überprüfung von Planungsentscheidungen	69
2. Zweifel an Eigenständigkeit und Freiheit von Planungsentscheidungen	72
a) Gewichtungsvorgaben für die Abwägung	72
b) Konditionale Normstruktur der Planung?	73
3. Zusammenfassung	76
a) Eigenständige Charakteristik des Planungsrechts – Gestaltungsauftrag	76
b) Schlußfolgerungen für den Fortgang der Arbeit	78
 3. ABSCHNITT: VERWIRKLICHUNG KOMMUNALER VERKEHRSPLANUNG ÜBER § 45 StVO?	80
<i>I. Einleitung</i>	80
1. Problematik des Straßenverkehrsrechts	80
2. Problemeingrenzung und Gang der Untersuchung	82
<i>II. Regelungsgegenstand des Straßenverkehrsrechts</i>	83
1. Straßenverkehrsrecht als spezielles Gefahrenabwehrrecht	83
a) Relevanz der Bereichsklärung	83
b) Zum Begriff des Straßenverkehrsrechts	84
aa) Verkehr	84
bb) Straße	85
cc) Recht	86
c) Inhalt des Straßenverkehrsrechts	86
2. Reichweite des Straßenverkehrsrechts im Hinblick auf spezifische Gefahrenlagen	87
a) Verkehrsimmanente Gefahren	88
b) Gefahren durch den Verkehr für Dritte	88
c) Umfassender Regelungsbereich des Straßenverkehrsrechts	88
d) Zustimmende Stellungnahme	89
<i>III. Grundtatbestand, § 45 I 1 StVO</i>	91
1. Allgemeines	91
a) § 45 I 1 StVO als Grundtatbestand straßenverkehrsrechtlicher Anordnungen	91
b) Normative Ansatzpunkte für die Verkehrsberuhigung	91
2. Gründe der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs	92

a) Allgemeines Gefahrenabwehr- beziehungsweise Ordnungsrecht	92
b) Stellung des Normteils »aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs«	93
aa) Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff	94
(1) Unbestimmter Rechtsbegriff	94
(2) Ermessen	95
(3) Koppelungsvorschriften	96
bb) Stellung des hier in Rede stehenden Tatbestands- merkmals	98
(1) Schlußfolgerungen	98
(2) Einwände	98
c) Zum begrifflichen Inhalt des Tatbestandsmerkmals	100
aa) Textgeschichte	100
bb) Zur Begrifflichkeit	101
(1) »aus Gründen«	101
(2) »Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs«	102
d) Reichweite von »Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs«	104
aa) § 45 I 1 StVO als umfassende Generalklausel nach BVerwG NJW 1980, 1640?	104
bb) Enge Auslegung des Gefahrenbezugs durch die Lehre	105
cc) Stellungnahme	106
dd) Offene, neuere Haltung des BVerwG	109
ee) Zusammenfassendes Ergebnis	110
e) Relation von Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs	111
aa) Spannungsverhältnis aufgrund unterschiedlicher Regelungsziele	111
bb) Erweiternde Tendenzen von Rechtsprechung und Lehre	112
cc) Stellungnahme	113
dd) Ergebnis	116
3. Benutzung bestimmter Straßen	116
a) Räumliche Begrenztheit der Maßnahme	117
aa) Flächendeckende Tempolimits	117
bb) Zonenanordnungen aufgrund der StVO	118
b) Rechtliche »Voraus«-Bestimmtheit der Straße	119
4. Durch Straßenverkehrsbehörde	119
5. »Können« als Eröffnung des pflichtgemäßen Ermessens der Straßenverkehrsbehörde	120
a) Charakter des eingeräumten Ermessens	120
aa) Grundsätzliches zur Ermessenseinräumung	120

bb)	Situation im Straßenverkehrsrecht	121
(1)	Grundsätzlich enges Eingriffsermessen	121
(2)	Öffnungstendenzen in Literatur und Rechtsprechung	121
(3)	Offenheit der Frage	123
cc)	Stellungnahme	124
(1)	Umsetzung gemeindlicher Verkehrskonzepte	124
(2)	Einzelne Anordnungen in komplexer Verkehrssituation	124
(3)	Optimierung von »Sicherheit« einerseits und »Leichtigkeit« andererseits	126
(4)	Zur Rechtsprechung	126
dd)	Zusammenfassung	127
b)	Verfassungsrechtliche Determination der Ermessensausübung, insbesondere durch Art. 2 II GG	128
c)	Zum Grundsatz der Gleichbehandlung	131
aa)	Relevanz des Grundsatzes der Gleichbehandlung bei der Ermessensausübung	131
bb)	Gleichbehandlung aller Verkehrsteilnehmer	132
cc)	Privilegierung des öffentlichen Nahverkehrs	133
d)	Zum Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	135
e)	Zum Gesichtspunkt von zweckgebundener Ermessensausübung und sachfremder Erwägung	135
aa)	Ermessen als situationsbezogene, gesetzesgeleitete Entscheidungsprärogative der Verwaltung	135
bb)	Grundsätzliche primäre Zweckausrichtung der Ermessensausübung	137
(1)	Probleme der Zweckbindung	137
(2)	Art der Zweckbindung	138
(3)	Vielzahl der Zwecksetzungen und Zweckverfolgungen	140
(4)	Maßstab für die Ermittlung des Ermächtigungszwecks	141
(5)	Zweck des Gesetzes und Zweckmäßigkeit der Entscheidung; gerichtliche Prüfung	144
(6)	Exkurs: Relevanz des Ermessenzwecks für die Gesetzesmaterie	145
cc)	Differenzierte Kriterien für zulässige Zweck erwägungen	147
(1)	Behördliche Zuständigkeit als objektivierter Motivationsmaßstab	147
(2)	Gesetzliche Primär- und Sekundärzwecke	149

dd) Vergleich der zulässigen Gesetzeszwecke mit der behördlichen Motivation	151
(1) Mißbrauchsgrenze	151
(2) Sonstige Fälle und Ausblick	151
6. Konkrete Maßnahme	152
a) Konkreter Inhalt der Anordnungen	153
b) Rechtsnatur der Verkehrszeichen	154
c) Entschließung der Behörde zum Aufstellen und Aufstellen des Verkehrszeichens selbst	154
IV. Anordnungstatbestände von § 45 Ib StVO mit überwiegend städtebaulicher Motivation	155
1. Straßenverkehrsrecht, Art. 74 I Nr. 22 GG	156
a) Materien der Bundesgesetzgebungskompetenz	156
aa) Problemstellung	156
bb) Kriterien für Kompetenzqualifikation	157
cc) Situation im Straßenverkehrsrecht	159
b) Bodenrecht, Art. 74 I Nr. 18 GG	160
aa) Rechtsprechung des BVerfG zu Art. 74 I Nr. 18 GG; unmittelbare Bodenrechtsrelevanz	160
bb) Kompetenzqualifikation von § 45 Ib StVO unter »Bodenrecht« gemäß dieser Kriterien	162
cc) Abweichende Meinung	163
(1) Darstellung der Literaturmeinung	163
(2) Kritik dieser Meinung	164
(3) Insbesondere: Veränderung der Bundesgesetzgebungskompetenz	165
(a) Rechtsentwicklung allgemein	166
(b) Erweiterung der Gesetzgebungskompetenz im Straßenverkehrsrecht	167
(4) Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeit im Stadtplanungs- und Verkehrsrecht	168
(5) Zusammenfassendes Ergebnis	168
dd) Querschnitts- oder Brückenkompetenz von Art. 74 I Nr. 18 und 22 GG?	169
c) Ungeschriebene Kompetenz des Bundes	171
aa) Natur der Sache	172
bb) Annexkompetenz	172
cc) Zuständigkeit kraft Sachzusammenhangs	173
dd) Ergebnis	174
2. Konsequenz: Verfassungskonforme Auslegung	174

4. ABSCHNITT:	
LEISTUNGSFÄHIGKEIT DES STRASSENRECHTS ZUR	
UMSETZUNG VERKEHRSPLANERISCHER MASSNAHMEN	176
I. Einleitung	176
1. Zusammenfassung der bisherigen Ergebnisse als Ausgangspunkt	176
2. Zum weiteren Gang der Untersuchung	178
a) Untersuchungsprogramm	178
b) Leitentscheidungen der Rechtsprechung	179
3. Rekapitulation der im 1. Abschnitt dargestellten straßenrechtlichen Situation	180
II. Straßenrecht und Statusakte	181
1. Das Straßenrecht und seine planerischen Instrumente	181
2. Die allgemeine Bedeutung der Statusakte	183
a) Planfeststellung und Widmung beim Straßenneubau	183
b) Einordnung der planerischen Entscheidung bei nachträglicher Funktionsänderung der Straße	184
c) Widmung und Einstufung ohne planerisches Element?	186
d) Statusakte und ihr innerer Zusammenhang	190
III. Konkrete Festlegung von planerisch motivierten Nutzungsmöglichkeiten durch Widmung und Teileinziehung	194
1. Möglichkeiten nach dem Gesetzeswortlaut	194
a) Länderstraßengesetze und BFStrG	194
b) Übergreifende Aussagen über die Statusakte	196
2. Funktionsbestimmung der Straße nach der herrschenden Meinung	197
a) Begrenzte straßenrechtliche Funktionsbestimmung wegen Vorrangs des Straßenverkehrsrechts	197
b) »Abstrakte« Funktionsbestimmung und »konkrete« Nutzungsbestimmung	199
c) Differenzierung nach Anordnungsinstrumenten und Anordnungszielen	202
d) Nutzungsbeschränkungen aufgrund der tatsächlichen Straßenverhältnisse	203
aa) Grundsätzliche Möglichkeit; herrschende Meinung	203
bb) Lübecker Altstadtfall BVerwG NJW 1981, 184	203
cc) Einwände gegen eine straßenrechtliche Lösung	204
3. Widmung zur Verwirklichung planerischer Entscheidungen	206
a) Widmung als geborener Ort planerisch motivierter Funktionsbestimmung von Straßen	206

aa) Grundthese: Planerische Gestaltungsfreiheit im Widmungsakt	206
bb) Dogmatische Rechtfertigung der These	209
(1) Zu Widmung und Statusakten allgemein	209
(2) Insbesondere zur Teileinziehung	210
(3) Ergebnis	211
cc) Entscheidungsstruktur der verkehrskonzeptuell motivierten Teileinziehung	212
b) Einwände gegen dieses planerische Verständnis der Widmung	216
aa) Widmung zum Verkehr	217
(1) Kommunikativer Verkehr	217
(2) Örtliche Sitten als Inhaltsbestimmung für den Verkehrs begriff	218
(3) Analytische Bestimmung von Verkehrs- funktionen	220
(4) Herkömmliche Gemeingebräuchsbestimmung im Sinne des Fortbewegungsverkehrs	222
bb) Sogenanntes Verbot straßenverkehrsrechtlicher Regelungen	222
c) Widmungsfähigkeit standardisierter planerischer Vorgaben: Straßentypen und Verkehrskonzepte	225
aa) Differenzierung bei der straßenrechtlichen Modifikation des Straßenverkehrsrechts	225
bb) Widmungsfähigkeit und -bedürftigkeit aller Straßentypen	227
cc) Widmungsfähigkeit in bezug auf Verkehrskonzepte	231
dd) Einzelne planerisch motivierte Maßnahmen durch Straßenrecht?	234
ee) Zusammenfassung der Ergebnisse	235
ff) Auswirkungen der straßenrechtlichen Möglichkeiten auf das Straßenverkehrsrecht	236
4. Überprüfung der Ergebnisse anhand der straßenverkehrsrechtlichen Beispiele	237
a) Tempo-30-Zone	237
aa) Herrschende Meinung: lediglich straßenverkehrsrechtliche Einrichtung	237
bb) Kritik dieser Meinung	239
cc) Eigener Standpunkt: Widmungsfähigkeit und -bedürftigkeit	245
b) Busspuren	250
aa) Herrschende Meinung: straßenverkehrsrechtliche Einrichtung	250

bb) Planerische Funktionsbestimmung indiziert straßenrechtliche Einrichtung	251
cc) Bedenken gegen die straßenrechtliche Einrichtung von Busspuren	254
(1) Widmung von Straßenteilen, insbes. Fahr- streifen mit besonderer Verkehrsfunktion	255
(2) Zeitliche Bestimmungen in Widmungsakten	260
dd) Ergebnis	261
c) Städtebaulich motivierte Anordnungen	261
aa) Herrschende Meinung: Stadtplanung im Straßen- verkehrsrecht	261
bb) Eigene Meinung: Straßenrechtliche Planung und straßenverkehrsrechtliche Publikmachung	262
cc) Konsequenzen dieser Lösung	263
5. Funktionsbestimmungen durch bundesrechtlich geregeltes Bauplanungsrecht	266
a) Leistungsfähigkeit des Bauplanungsrechts für Verkehrsplanung	267
b) Konsequenz: Anspruchskonkurrenz	268
<i>IV. Zusammenfassendes Ergebnis</i>	271
5. ABSCHNITT: VERWALTUNGSKOMPETENZ UND VERWALTUNGSVERFAHREN IM STRASSEN- UND STRASSENVERKEHRSRECHT	274
<i>I. Straßenverkehrsbehörde als Teil der staatlichen Ordnungs- verwaltung</i>	274
1. Grundsätzliche Unanfechtbarkeit von Weisungen im Straßenverkehrsrecht	274
2. Kommunale Aufgabenstruktur und Anfechtbarkeit von Weisungen	275
a) Übertragene Aufgaben und unanfechtbare Weisungen	275
b) Pflichtaufgaben nach Weisung als Selbstverwaltungs- angelegenheiten?	276
c) Umfang der rechtlichen Überprüfung von Weisungen	278
3. H. M.: Kompetenzkonflikt im Straßenverkehrsrecht	279
4. Eigener Lösungsvorschlag	281
<i>II. Straßenbaubehörden als Selbstverwaltungsorgane zur Verwirklichung kommunaler Verkehrskonzepte</i>	283
1. Verwaltungskompetenzen im Straßenrecht	283
a) Planfeststellungsbehörde	284
b) Straßenbaulastträger	286
c) Straßenaufsicht	287

d) Straßenbaubehörden	287
e) Baurecht	289
2. Die Straßenverwaltung im kommunalen Aufgabensystem	289
a) Gemeinde als Straßenbaubehörde	289
b) Zuständigkeit der gemeindlichen Straßenbaubehörde	290
aa) Straßenklassen und Baulast	290
bb) Einordnung dieser verschiedenen Straßentypen	291
(1) Innerörtliche Gemeindestraßen (§ 3 II Nr. 2–4 StrGBW)	291
(2) Gemeindeverbindungsstraßen (§ 3 II Nr. 1 StrGBW)	291
(3) Ortsdurchfahrten von Kreis- und Landes- straßen in gemeindlicher Straßenbaulast	292
(4) Ortsdurchfahrten von Bundesstraßen in gemeindlicher Straßenbaulast	293
(5) Ergebnis	294
c) Gemeindliche und staatliche Straßenbaubehörden	295
aa) Verschiedene Straßenbaubehörden für inner- örtliche Straßen	295
bb) Verwirklichung kommunaler Verkehrskonzepte durch die staatliche Straßenbaubehörde	296
cc) Einfluß des Staates auf örtliche Straßenbau- behörden	300
3. Innergemeindliche Kompetenzverteilung bei der Straßenplanung	301
<i>III. Verfahren, Entscheidungsumfang und Rechtsschutz</i>	303
1. Bei straßenverkehrsbehördlichen Anordnungen	304
a) Verfahren	304
b) Abwägung als Präferenzentscheidung	305
c) Rechtsschutz	307
d) Zusammenfassung	309
2. Bei straßenrechtlichen Entscheidungen	309
a) Verfahren	309
b) Abwägungsentscheidung	310
c) Rechtsschutz	310
3. Zusammenfassung	311
<i>IV. Ausblick</i>	311
6. ABSCHNITT: ZUSAMMENFASSUNG IN THESEN	314
SCHRIFTTUM	319
STICHWORTVERZEICHNIS	333